



Sistemas de Gestión de Recursos Humanos en Aduanas

Caracterización y opciones estratégicas para su modernización

Carolina Roca Ruano

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Integración
y Comercio

NOTAS TÉCNICAS
IDB-TN-295

Diciembre 2010

Sistemas de Gestión de Recursos Humanos en Aduanas

**Caracterización y opciones
estratégicas para su
modernización**

Carolina Roca Ruano



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

<http://www.iadb.org>

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

CONTENIDO

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. SISTEMAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS | 1 |
| 1. Marco General..... | 1 |
| 2. El Sistema de Gestión de Recursos Humanos y la Organización..... | 3 |
| 3. Modelos de Gestión de Recursos Humanos | 5 |
| 3.1 Modelo de Gestion por Competencia..... | 5 |
| 3.1.1 Definicion de Competencias | 5 |
| 3.1.2 Tipos de Competencias..... | 6 |
| 3.1.3 La implementación del Modelo..... | 9 |
| 3.2 Modelo Sistema Integrado de Gestion de Recursos Humanos | 10 |
| 3.2.1 Vision Sistemática del Modelo SIGERH | 10 |
| 3.2.2 Subsistemas y Procesos que integran el SIGERH..... | 10 |
| 3.3 Sistema Integrado de Gestion de Recursos Humanos en el Sector Público | 12 |
| 3.3.1 La Carta Iberoamericana de la Gestion Pública | 12 |
| 3.3.2 Orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Gestion Pública | 13 |
| II. TENDENCIAS INTERNACIONALES EN GESTION DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO | 15 |
| 1. La Reforma del Servicio Público en las Democracias Avanzadas: Méritocon Flexibilidad | 15 |
| 2. Tendencias y experiencias identificadas en las Memorias del Foro de Profesionalización del Servicio Público, realizado en México..... | 18 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| III. UN SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS (SIGERH) PARA LAS ADUANAS | 22 |
| | |
| 1. Objetivos del SIGERH aduanero | 22 |
| 2. Características de la Aduana en su condición de Sistema de Servicio Público | 22 |
| IV. MARCO METODOLÓGICO PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN ADMINISTRACIONES ADUANERAS | 25 |
| | |
| 1. Propósito de la Propuesta Metodológica | 26 |
| 2. Proceso Metodológico | 26 |
| 2.1 Instrumentos | 27 |
| 2.1.2 Objetividad en la Evaluación Técnica | 28 |
| 2.1.3 Actividades | 28 |
| 3. Mapa de Procesos de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros: CUSTOMAP | 28 |
| 3.1 Subsistemas y Procesos para la Gestión de Recursos Humanos | 29 |
| 3.2 Valoración de Enunciados | 32 |
| 3.2.1 Acciones Previas a la Valoración de Enunciados | 32 |
| 3.3 Guía para la Caracterización de Procesos de Gestión de Recursos Humanos | 33 |
| 3.4 Análisis de los Subsistemas | 49 |
| 4. Índices del Modo de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros: CUSTOMSTYLE | 51 |
| 5. Indicadores de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros: CUSTOMIND | 55 |
| 6. Cuadrantes Estratégicos para la Modernización de la Gestión de Recursos Humanos Aduaneros: CUSTOMSEGY | 60 |
| | |
| 6.1 El Continuo Desarrollo de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros | 60 |
| 6.2 Integración Gráfica de Resultados | 62 |
| 6.3 Tipología de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros | 64 |
| 6.4 Uso de la Tipología y los resultados del Análisis | 68 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| V. OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA MODERNIZAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS ADUANEROS | 69 |
| 1. Análisis del Entorno | 69 |
| 2. Diseño de Estrategias | 72 |
| 3. Lecciones Aplicables a Reformas Aduaneras | 77 |
| VI. REFLEXIONES FINALES | 85 |
| VII. BIBLIOGRAFÍA | 86 |

I. SISTEMAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

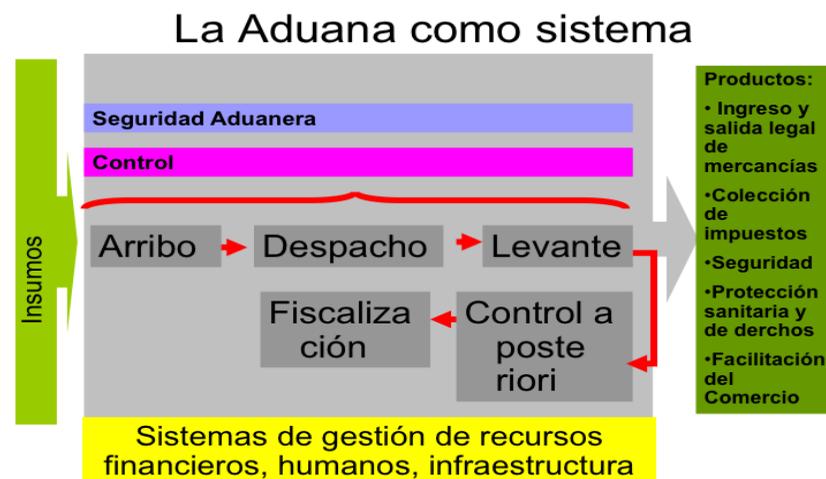
Las aduanas demandan un sistema integrado de gestión de sus recursos humanos. En este primer apartado se fundamenta la propuesta metodológica que se presentará más adelante. En un primer aparte se expone el marco general que permite argumentar la importancia de la gestión del recurso humano para el desarrollo y efectividad de una organización; además, se caracteriza dicha gestión como sistema, que hace parte a su vez del sistema de comercio exterior global. En un segundo apartado se presenta el Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SIGERH), con sus funciones, actores y determinantes internas y externas. Finalmente, en el se explican los Modelos de Gestión de Recursos Humanos; se inicia con el modelo por competencias y se culmina con el Modelo de Gestión de Recurso Humano en el Sector Público, que ha de orientar la gestión del recurso humano en las aduanas en particular.

1. Marco General

Los sistemas son entes complejos en los que interactúan y se relacionan distintos componentes entre sí y con otros sistemas, de los que reciben insumos y a los que les proporcionan productos o resultados. Cuando los sistemas reciben influencias o elementos externos que favorecen su dinámica, tienden a robustecer sus elementos internos; estos a su vez generan nueva energía que alimenta y potencializa tanto a otros elementos dentro del mismo sistema como las relaciones con otros sistemas, todos trabajando en el ambiente en el que se encuentran y al que se interconectan constantemente.

Las aduanas se consideran como un sistema, cuyos componentes insumos, procesos, productos- se observan en la Figura 1:

Fig. 1. La Aduanas como Sistema



Las aduanas son sistemas abiertos que en la actualidad tienen la función de prestar servicios multipropósito y cada vez más complejos. Mediante la aplicación de normas nacionales e internacionales de comercio e intercambio, las aduanas juegan distintos roles, tales como la de autorización del ingreso y salida de mercancías, la captación de ingresos al Estado provenientes de gravámenes al comercio exterior (generalmente aranceles, IVA y otros impuestos especiales), y cada vez más se orientan a la detección y protección de riesgos de seguridad, y al control de ingreso de mercancías dañinas para la población, la sociedad y el ambiente.

Las aduanas como instituciones son parte del sistema de comercio exterior a nivel global, que se caracteriza con un cambio continuo, sofisticación creciente, aplicación de nuevas tecnologías y procesos, innovación constante y búsqueda de eficiencia para operar. Las aduanas interactúan con ese entorno a través de los insumos y los productos. Reciben de otras organizaciones nacionales e internacionales demanda de servicios (cada vez más sofisticada y exigente); regulaciones de órganos habilitantes tanto nacionales como internacionales, presupuestos y recursos para operar. De otro lado, las aduanas entregan sus diversos productos a sus clientes directos, al Gobierno, al Ministerio de Hacienda o Finanzas y a la sociedad en su conjunto. Estas relaciones se observan en la Figura 2, en la que se visualiza la aduana como parte del Sistema de Comercio Exterior a nivel global y se identifican los actores de dicho Sistema:

Fig. 2. Las Aduanas como Componente del Sistema de Comercio Exterior



Para cumplir sus funciones, las aduanas requieren tanto de las normas como de los procesos sustantivos a través de los cuales generan sus productos. Igualmente, demandan sistemas internos para gestionar los recursos que reciben y

que les permiten contar con los insumos financieros, materiales, humanos y técnicos que combinan para la entrega de sus servicios.

Los sistemas de gestión de los recursos aduaneros son los siguientes:

- Sistema de Planificación Institucional
- Sistema de Gestión Financiera y Administrativa (presupuesto, contabilidad, tesorería, almacén etc.)
- Sistema de Gestión de Adquisiciones
- Sistema de Gestión de Recursos Humanos
- Sistema de Gestión de Recursos de Comunicaciones e Informática
- Sistema de Gestión de Recursos Físicos (infraestructura, mantenimiento, equipo etc.)

Todos los recursos que gestiona la aduana son importantes para la generación de sus productos, pero el Recurso Humano es el responsable directo de los resultados de los procesos, y se diferencia del resto de los recursos que contribuyen a la cadena de valor, en virtud de la capacidad de desarrollar e incrementar su potencial. Por ello se da usualmente tanta importancia a la cantidad y calidad de recursos humanos aduaneros y a la efectividad (eficacia y eficiencia) del Sistema de Gestión de tales recursos.

Por otra parte, en muchos países, principalmente países en desarrollo, las aduanas son uno de los retos de reforma institucional más importantes y difíciles debido a que éstas han presentado características de ineficacia, ineficiencia, falta de transparencia, corrupción y escasa adaptabilidad a su entorno nacional e internacional.

Publicaciones de la OMA, la OMC y el Banco Mundial permiten inferir que existe una importante correlación entre el grado de desarrollo y efectividad de las aduanas como sistemas y la calidad de sus sistemas de gestión del recurso humano. Las aduanas que son referente internacional porque producen los resultados que sus clientes/usuarios nacionales e internacionales les demandan y porque entregan valor público a su sociedad y a la comunidad del comercio internacional invariablemente cuentan con un sistema de recursos humanos que les permite tener las dotaciones adecuadas en cantidad, calidad y oportunidad, para entregar servicios que las catalogan como efectivas, libres de corrupción sistémica, transparentes y en línea con las tendencias internacionales.

2. El Sistema de Gestión del Recurso Humano y la Organización

Un sistema integrado de gestión de recursos humanos (SIGERH) tiene como fin último servir a la organización de la que hace parte, atrayendo y reteniendo al personal idóneo en la cantidad y calidad que ésta necesita para entregar productos o servicios en la forma en que le son demandados por sus usuarios, clientes y otros entes o personas con intereses económicos, sociales o políticos en el desempeño de sus funciones.

Los SIGERH son considerados como sistemas compuestos por procesos que se interrelacionan entre sí, y por las relaciones que establecen con otros sistemas de la organización y del entorno. Por lo tanto, cuando se analizan, deben ser considerados tanto el entorno que rodea a la organización como su ambiente interno, que es el ambiente en el cual se desarrolla el sistema.

Los SIGERH se denominan integrados, porque todos los procesos que están interrelacionados para gestionar el recurso humano son considerados en su estructuración. Y, en sus versiones más sofisticadas, existen sistemas de información (telemática) que permiten integrar efectivamente tales procesos para el logro de sus objetivos.

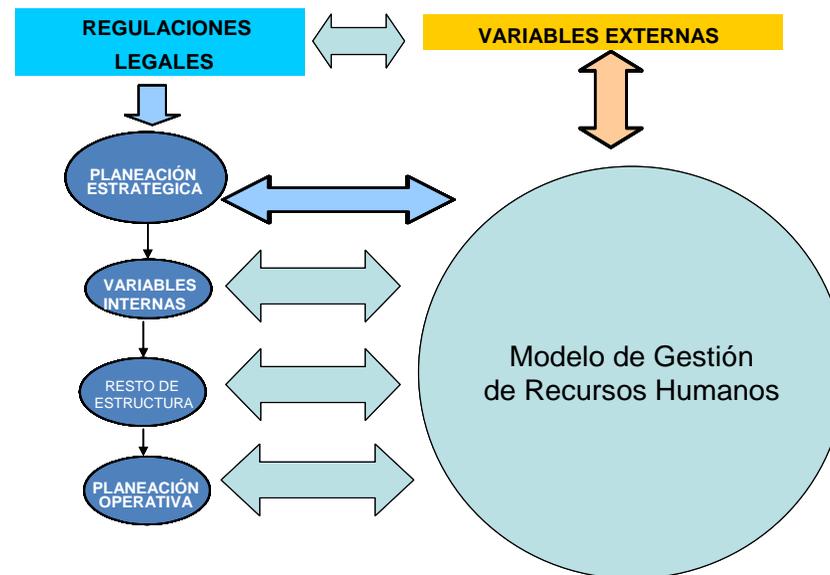
Entre los elementos del macro ambiente organizacional que determinan o influyen en alto grado al SIGERH, que son generalmente variables dadas, no controladas por actores del sistema, se destacan: la legislación constitutiva del país, la legislación que regula las actividades de la función pública, la legislación laboral privada y la del ámbito público, y las normas que crean la institución a la que pertenece la Aduana o a la Aduana misma, según sea el caso.

Pueden también ser aplicables tratados y convenios internacionales, estándares y disposiciones de organizaciones multilaterales de las que el país hace parte en los ámbitos internacional, regional o subregional. Internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); regionales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración Regional (ALADI); y las subregionales como MERCOSUR, Unión Aduanera Centroamericana, CARICOM, Comunidad Andina y el Protocolo de Control de Transmisión (TCP), aunque sólo escasas declaraciones y convenciones de orden global se refieren expresamente a los recursos humanos aduaneros. La existencia de organizaciones regionales que gestionan algunos procesos aduaneros puede también influir o determinar la operación de los SIGERH.

En cuanto a los factores internos de la organización que interactúan con el Sistema, deben considerarse: los niveles de autonomía con que opera la aduana, su estructura, su regulación interna y los procesos de interrelación con otros sistemas de gestión como el de planificación, el financiero y el administrativo.

Uno de los sistemas internos que tiene mayor incidencia en el SIGERH es el de Planificación. Es a partir del Plan Estratégico Institucional (PEI) que se formulan los objetivos estratégicos, los objetivos operacionales, las metas, proyectos y recursos requeridos durante el período del plan. En un sistema efectivamente Integrado de Gestión Humana, la vinculación entre este y el PEI y su proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación es muy estrecha. La Figura 3 muestra estas relaciones.

Fig. 3. Variables externas e internas en la Gestión de Recursos Humanos
Influencia de variables externas e internas en la Gestión de Recursos Humanos



3. Modelos de Gestión de Recursos Humanos

A manera de referencia, este apartado reúne elementos conceptuales que encuadran la propuesta metodológica, que constituye el propósito central de este trabajo. Se presenta el modelo de gestión por competencias que ha tenido aplicación extensa en empresas privadas, y más limitadamente en entes del Estado, principalmente en países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, Nueva Zelanda y Australia. También se presenta el modelo general de gestión integral de recursos humanos como síntesis del desarrollo en esa materia desde la vigencia del Taylorismo, y por último, el Modelo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público - Función Pública o Servicio Civil- contenido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

3.1. Modelo de Gestión por Competencias

La gestión por competencias es un modelo mediante el cual todos los componentes del sistema, desde el reclutamiento hasta la aplicación de las rutas de la carrera, se basa en la identificación de las características personales específicas que se requieren para que cada tipo de puesto en la organización sea desempeñado con efectividad y con niveles de excelencia.

3.1 Definición de Competencia.

Marelli (2000) al referirse a las competencias las define así:

La competencia es una capacidad laboral, medible, necesaria para realizar un trabajo eficazmente, es decir, para producir los resultados deseados por la organización. Está conformada por conocimientos, habilidades, destrezas y comportamientos que los trabajadores deben demostrar para que la organización alcance sus metas y objetivos”. Y agrega que son: “capacidades humanas, susceptibles de ser medidas, que se necesitan para satisfacer con eficacia los niveles de rendimiento exigidos en el trabajo.

Levy Leboyer se refiere a las competencias como “repertorio de conocimiento que algunos dominan mejor que otros, lo que les hace eficaces en una situación determinada” (...) “Estos comportamientos son observables en la realidad cotidiana del trabajo e igualmente, en situaciones test. Ponen en práctica, de forma integrada, aptitudes, competencias profesionales, rasgos de personalidad y conocimientos adquiridos” (LEVY-LEBOYER, 1997, p.54)

Las competencias tienen una relación causal con un desempeño efectivo o “superior” en un puesto de trabajo. En muchas oportunidades, es el estudio de las características de quienes se desempeñan mejor en un puesto lo que lleva a identificar esas competencias que explican el desempeño superior.

3.1.1 Tipos de Competencias

Existen distintas tipologías de competencias, dependiendo de la escuela o autor.

Levi Leboyer clasifica las competencias en genéricas y específicas. Las primeras son aplicables a un ámbito general de las distintas profesiones, mientras que las específicas son propias de una profesión.

El Informe de US Secretary’s Comision on Achieving News Skills (SCANS, 1992) identificó cinco categorías generales de competencias transversales (aplicables de forma general a distintas especialidades laborales):

- Gestión de recursos: tiempo, dinero, materiales y distribución personal.
- Relaciones interpersonales: trabajo en equipo, enseñar a otros, servicio a clientes, desplegar liderazgo, negociar y trabajar con personas diversas.
- Gestión de información: buscar y evaluar información, organizar y mantener sistemas de información, interpretar y comunicar, usar computadores.
- Comprensión sistémica: comprender interrelaciones complejas, entender sistemas, monitorear y corregir desempeños, mejorar o diseñar sistemas.
- Dominio tecnológico: seleccionar tecnologías, aplicarlas en la tarea, dar mantenimiento y reparar equipos. (SCANS, 1992)

El Consejo de Normalización Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) de México, que ha impulsado un sistema de certificación de competencias para trabajadores de distintas ramas y sectores, ha desarrollado la siguiente tipología:

- Competencia básica: Comportamientos elementales que deberán demostrar los trabajadores y que están asociados a conocimientos de índole formativa.
- Competencia genérica: Comportamientos asociados con desempeños comunes a diversas ocupaciones y ramas de la actividad productiva.
- Competencia específica: Comportamientos asociados a conocimientos de índole técnico vinculados a un cierto lenguaje o función productiva. (CONOCER)

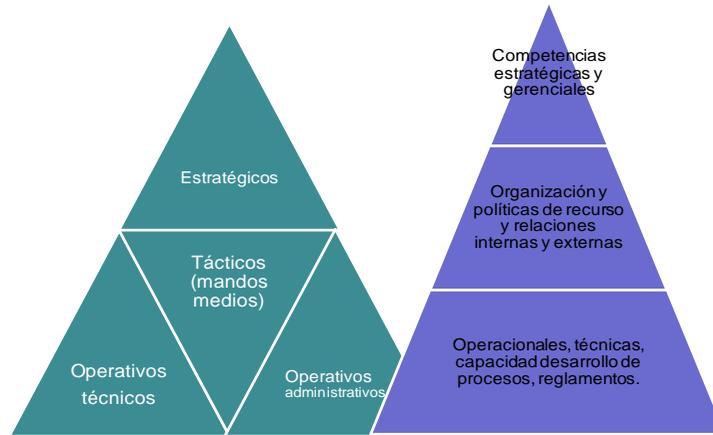
María Antonia Gallart y Claudia Jacinto (1995), en su trabajo *Competencias Laborales: Tema Clave en la Articulación de Educación-Trabajo* publicado por el Boletín No2, año 6 de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENAP de diciembre 1995, Buenos Aires plantean que las competencias de empleabilidad anteceden a las tipificadas por la comisión de la secretaria en la realización de habilidades necesaria, SCANS por sus siglas en ingles.

- Competencias de empleabilidad, o sea aquellas competencias necesarias para obtener un trabajo de calidad y para poder reciclarse siguiendo los cambios. Se resumen en habilidades básicas tales como: capacidad de expresión oral y escrita, matemática aplicada (resolución de problemas), capacidad de pensar (abstraer características cruciales de los problemas, decidir sobre ellos y aprender de la experiencia). Estas competencias requieren una enseñanza sistemática y gradual. (GALLART Y JACINTO, 1995)
- Competencias identificadas por SCANS:
 - Competencias relacionadas con el uso de recursos (tales como trabajo, dinero, tiempo, materiales y equipos) para lograr objetivos;
 - Competencias interpersonales: trabajo en grupo, enseñar y aprender, liderar, negociar, atender clientes, manejar la diversidad cultural;
 - Competencias de comunicación: identificar, adquirir y evaluar información, comunicarla a otros.
 - Competencias sistémicas: aproximarse a la realidad en su complejidad de relaciones y no con un conjunto de hechos aislados;

Competencias tecnológicas: conocimiento y uso de tecnologías usuales (SCANS, 1992).

Las competencias también se pueden clasificar según el nivel jerárquico al que apliquen. La Figura 4 presenta a la izquierda, el esquema piramidal organizacional, y a la derecha, el esquema visual de las competencias requeridas en cada nivel.

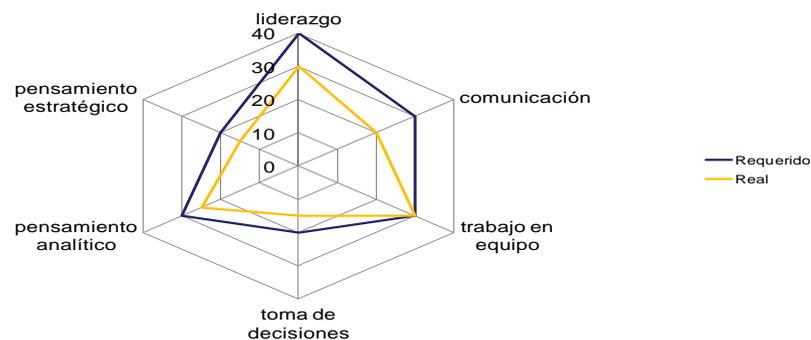
Fig. 4. Competencias requeridas según niveles jerárquicos de la organización



- Institucionales, cuando se requiere que todos los integrantes de las organizaciones deben evidenciar, por ejemplo, orientación al cambio, trabajo en equipo.
- Gerenciales, son aquellas evidencias que se requiere que los ocupantes de cargos gerenciales o directivos manifiesten, tales como pensamiento analítico, pensamiento estratégico, liderazgo, toma de decisiones, entre otros.
- Operativas – técnicas, características específicas que se deben evidenciar en el desempeño, tales como capacidad de comunicación, iniciativa y creatividad.

En la Figura 5 se expone a modo de ejemplo, bajo el modelo de competencias según nivel jerárquico, un gráfico comparativo entre el perfil requerido o ideal de un cargo gerencial, y el perfil real de quien ocupa el cargo (o de un candidato al cargo). El gráfico permite visualizar la brecha entre ambos perfiles:

Fig. 5. Perfil ideal de un cargo comparado con el perfil real de un empleado o un candidato



Introducir las competencias con un enfoque holístico, como el punto de partida para el rediseño de un sistema de gestión de recursos humanos, es complejo y requiere no sólo de conocimientos y gerencia de primer nivel, sino también una inversión sustantiva en recursos y tiempo, ya que todos los ámbitos de la gestión estarán basados en las brechas entre las competencias expresadas en los perfiles de los puestos y las que efectivamente presentan los empleados.

3.1.2 La Implementación del Modelo

Establecer el modelo de gestión basado en competencias requiere:

- Considerar los objetivos estratégicos de la organización
- Analizar la capacidad de la organización y de los recursos
- Estudiar la viabilidad institucional para desarrollar el proceso
- Sensibilizar a la alta gerencia y a los empleados
- Elegir los instrumentos y metodologías a aplicar
- Elaborar el modelo basado en competencias
- Analizar los puestos de trabajo
- Definir los perfiles y competencias
- Evaluar sistemáticamente y redefinir los perfiles
- Aplicar los perfiles y competencias

Algunos países desarrollados y otros en desarrollo han aplicado variantes del concepto de gestión humana basado en competencias. Algunas aplicaciones han sido en empresas u organizaciones públicas, otras se han extendido a sectores productivos, mientras que en otros casos se han aplicado como competencias genéricas o competencias “clave” a nivel laboral. Esos desarrollos han llevado a organismos nacionales o regionales a un modelo de “certificación de competencias laborales” que ha formado parte de estrategias para favorecer la competitividad, la empleabilidad de sectores poblacionales, así como la dinamización de la relación entre empresas y universidades.

Como ocurre en la mayoría de iniciativas de aplicación de innovaciones, existen casos exitosos y aplicaciones completas e integrales, pero en muchos otros se presentan aplicaciones limitadas y parciales que no pueden considerarse como el sistema integral propuesto por los autores de la literatura sobre gestión por competencias.

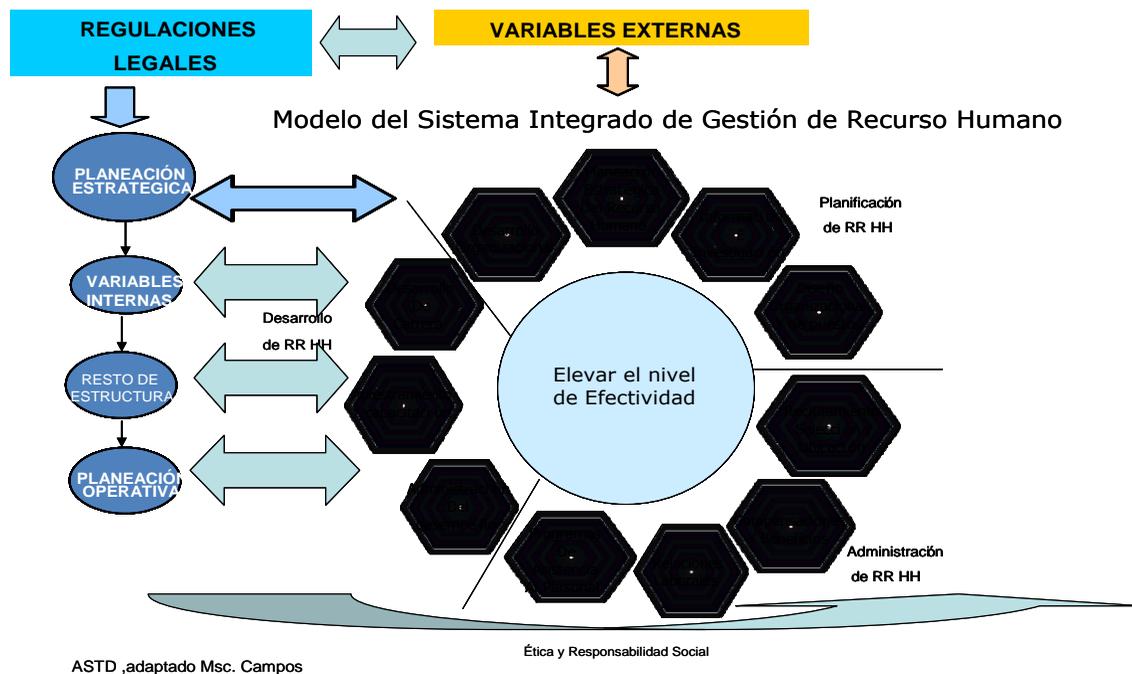
3.2. Modelo Sistema Integrado de Gestión del Recurso Humano

Este modelo es la evolución de modelos anteriores, - limitados y parciales -, que solamente integraban algunos de los procesos del SIGERH, y cuyos primeros esfuerzos fueron expresión de lo que hoy se conoce como administración de personal. El modelo del Sistema Integrado de Gestión de Recurso Humano, SIGERH, es una adaptación del Modelo de The American Society for Training & Development (ASTD).

3.2.1 Visión Sistémica del Modelo SIGERH

El SIGERH constituye una visión sistémica de la gestión, ya que considera las variables externas e internas, e integra todos los subprocessos del ciclo de la gestión del recurso humano desde que se establecen las necesidades de empleo hasta que el empleado sale de la organización. La Figura 6 presenta el carácter sistémico del Modelo, a partir de las relaciones entre las componentes internas y su interacción con las variables externas y con las regulaciones legales que lo condicionan.

Fig 6 Modelo del SIGERH: componentes internos y variables externas



3.2.2 Subsistemas y Procesos que integran el SIGERH

- Subsistema Planificación de los Recursos Humanos

Este subsistema está integrado por los procesos: Estructura y Desarrollo Organizacional, Planeación de RH propiamente dicho y Diseño Organizacional y de Puestos.

La planificación estratégica de los recursos humanos debe estar estrechamente ligada y responder a la Planeación Estratégica Institucional; entre los insumos más relevantes que la primera recibe de la de nivel institucional, están las políticas, orientaciones y lineamientos que generan cambios en estructuras organizativas, posiciones, puestos, competencias y criterios para la evaluación del desempeño.

- Subsistema Gestión de Recursos Humanos

Los procesos que conforman este subsistema son: Reclutamiento, Selección, Ubicación y Desvinculación, y Gestión de la Compensación

La gestión de los recursos humanos debe estar alineada con la planeación estratégica de los recursos humanos en aduanas y con la estrategia institucional, a efecto de contribuir efectivamente al logro de esta última. El instrumento vinculante entre gestión y planeamiento es el diseño adecuado de los puestos y la actualización de los perfiles y las competencias que deben tener los colaboradores que se incorporan a la organización.

Por su parte, la gestión de compensación monetaria y no monetaria es un elemento clave para atraer y retener al mejor personal disponible, por lo que los temas de equidad interna y externa son relevantes.

- Subsistema Desarrollo de Recursos Humanos

Los procesos que comprende este subsistema son: Administración del Desempeño, Formación y Capacitación, y Desarrollo de Carrera.

Mediante las acciones y procesos que comprende el subsistema de desarrollo, se alinean o se hacen congruentes los resultados de los empleados y funcionarios y los objetivos organizacionales planteados en los planes estratégicos. Los principales elementos que permiten este alineamiento son: la evaluación del desempeño, los incentivos, la formación y capacitación y el desarrollo individual de las competencias en las personas. A nivel normativo y de procesos, estos elementos se traducen en criterios para el avance del personal aduanero dentro de la estructura (rutas de carrera profesional), que idealmente responden a los criterios de mérito y capacidad.

- Cultura Organizacional en Gestión de Recursos Humanos

Este es un elemento importante de tomar en cuenta en el análisis y el rediseño de un SIGERH. Es un aspecto sutil de toda organización, que no se expresa en procesos o hechos materiales pero que es percibido e influyente en sus resultados.

Los rasgos distintivos de las prácticas y estilos con los que el personal y los directivos se relacionan entre ellos, con los clientes usuarios de los servicios, con otros funcionarios públicos, con la prensa y con otros actores, conforman la cultura organizacional. Esta tiene que ver con las nociones, percepciones y prácticas de la organización en asuntos referidos a: aplicar el mérito en la gestión humana, a que exista o no la corrupción como una manifestación generalizada

y sistémica, a la aplicación de la ética, así como a la apertura institucional a adoptar buenas prácticas e influencias del entorno.

3.3. Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público.

La gestión de recursos humanos en el sector público difiere sustantivamente de la gestión que se lleva a cabo en el ámbito privado. Esto obedece principalmente a que en la administración pública existen normas y criterios que no responden sólo a los intereses de empleados y empleadores, sino también a criterios de interés social como son la equidad de acceso al empleo público, la transparencia de selección y el uso eficaz de fondos públicos, entre otros.

3.3.1 La Carta Iberoamericana de la Gestión Pública

En busca de una visión y orientaciones de lo que debe constituir un sistema de gestión de recursos humanos en el sector público, la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, aprobó en junio de 2003 la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual fue respaldada en noviembre de ese año por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) y el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Naciones Unidas apoyaron esta iniciativa.

Esa Carta ha inspirado reformas de los Sistemas de Servicio Civil en varios países, y fue elemento orientador para los trabajos metodológicos y de diagnóstico realizados por el BID entre los años 2003 y 2005:

- Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, Francisco Longo, ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública, Barcelona, abril 2002. Comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas.
- Short Form for the Institutional Assessment of Civil Service Systems, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, 2003.
- Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina, Koldo Echebarría, Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Washington, DC, 2006

3.3.2 Orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Gestión Pública: El Deber Ser del SIGERH en el Sector Público

Se recogen* a continuación algunas orientaciones de esa Carta que son elementos clave para establecer el deber ser de los sistemas de gestión de recurso humano en la Administración Pública, y que son plenamente aplicables para definir la imagen objetivo de los sistemas en las aduanas, razón de este trabajo.

Concepto de Función Pública:**

La Función Pública (FP) está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada.

Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Criterios orientadores para la gestión de la FP

- La preeminencia de las personas para que desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- La profesionalidad de los recursos humanos como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
- La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.

* Algunas de las citas son textuales pero en otras se ha citado en forma libre el texto de la Carta

** Los términos Función Pública o Servicio Público, se equiparan en la Carta al de Servicio Civil

- La observancia de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.
- El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.
- El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.

Principios rectores

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública, y de las políticas y procesos de gestión del empleo y de las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

La Función Pública como Sistema Integrado

La FP debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas. La gestión del empleo y los recursos humanos sólo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas. La Carta reconoce la importancia de considerar los elementos del contexto organizacional y extraorganizacional para el diseño y desarrollo del sistema.

Requerimientos Funcionales de la Función Pública

La Carta Iberoamericana desarrolla los componentes y orientaciones para cada uno de los requerimientos funcionales del sistema integrado:

- Planificación de recursos humanos
- Organización del trabajo
- Acceso al empleo
- Evaluación del rendimiento
- Compensación
- Desarrollo
- Responsabilidad laboral
- Desvinculación
- Relaciones humanas y sociales
- Organización de la función de recursos humanos

II. TENDENCIAS INTERNACIONALES EN GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO

La Carta Iberoamericana, como instrumento orientador, caracteriza un sistema integral de gestión de recursos humanos de referencia, que permitiría a toda organización pública contar con personal en la cantidad y calidad idóneas para el desarrollo de sus objetivos estratégicos, que balancearía los intereses de las partes y que por lo tanto contribuiría al fortalecimiento de las instituciones y de los países. Por otra parte, la Carta integra conceptos y métodos modernos de gestión como las competencias laborales y recoge los avances en materia de gestión de recursos humanos de las últimas décadas. Con el fin de tener una visión de conjunto de los avances en materia de reformas de los sistemas de gestión humana en el sector público, se consultaron diversos autores e informes de foros en los que se expusieron experiencias de distintos países, principalmente desarrollados, que han innovado y ubicado a sus administraciones como punta de lanza en este campo.

1 La Reforma del Servicio Público Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad

Este documento de trabajo del *Diálogo Regional de Política del BID* (2001), preparado por el Dr Francisco Longo (ESADE, Barcelona), analiza los casos de reforma del Servicio Civil (SC) o Servicio Público (SP) del Reino Unido, EE.UU., Canadá, Japón, España, Italia, Alemania, Holanda, Bélgica, Francia y Suecia y hace referencia a los casos de Australia y Nueva Zelanda. Todas estas reformas tuvieron lugar entre 1990 y 2001.

En el documento se identifican los siguientes elementos del mercado laboral privado que caracterizaban el entorno en el cual se dieron las reformas:

- La uniformidad y estandarización propias de la relación de empleo de la era industrial se vuelve en nuestros días diversidad y flexibilidad.
- Ese nuevo contrato de trabajo tiende a perder una parte considerable de la estabilidad que le caracterizaba.
- Pérdida de peso del trabajo menos cualificado, que tiende a mecanizarse o externalizarse, que ha convertido en prioritaria la captación y desarrollo de trabajadores cualificados, portadores frecuentes de la ventaja competitiva, cuya gestión exige formas y métodos muy diferentes.
- Nuevas jornadas laborales
- Paradojas del mercado laboral:
 - Crecimiento significativo del desempleo,
 - Crecimiento de la demanda de empleados cualificados e incapacidad del mercado laboral para proveerlos.
 - Creciente competencia de la función pública con el sector privado, en salarios y condiciones de trabajo

En ese contexto, los sistemas de gestión de recursos humanos del sector público se caracterizaban por contener elementos de rigidez:

- Exceso de uniformidad en los marcos reguladores del Servicio Público.
- Demasiadas regulaciones y la gestión excesivamente centralizada.
- Exceso de especificación de las tareas, lo que introduce rigidez en la asignación del trabajo.
- Baja movilidad tanto en su dimensión interna como externa.
- Sistemas de reclutamiento y selección largos, complejos, y excesivamente formalizados
- Exceso de seguridad (percepción de estabilidad garantizada); se otorga un peso excesivo a la antigüedad en el trabajo.
- Inexistente vinculación entre el salario, y la responsabilidad asumida y las cargas de trabajo
- Separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución.
- Los sistemas adolecen de una baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos
- Estilos directivos tienden al paternalismo.

Las tendencias identificadas en las reformas de los sistemas estudiados por Longo se resumen a continuación:

- Distintas modalidades contractuales y de organización del tiempo de trabajo.
- Permeabilidad a las influencias del sector privado

- Tendencia a cuestionar el exceso de estabilidad y protección del empleo público
- Incremento de la movilidad de las personas
- Reducción de la confrontación entre empleadores públicos y empleados mediante combinación de negociación colectiva con orientaciones menos intermediadas y formalizadas de las relaciones colectivas; la comunicación directa con los colectivos de empleados aparece como una pauta normal
- Flexibilidad: flexibilidad numérica, flexibilidad funcional y flexibilidad salarial
- Las estructuras y políticas que han sido objeto de las reformas:
- La dimensión cuantitativa del empleo público:
- La estabilidad y protección del empleo y la flexibilidad contractual
- La flexibilidad funcional: instrumentos de organización del trabajo
- Los mecanismos de promoción y movilidad
- Los sistemas de compensación e incentivación
- El desarrollo de la función directiva
- Las relaciones laborales

Las tendencias pueden ser englobadas dentro de una prevalente orientación a la flexibilidad. Los años han depositado en los goznes y articulaciones de los viejos sistemas de mérito, numerosos elementos disfuncionales de rigidez, convirtiéndolos, por una parte, en aparatos de reacción lenta, más inclinados a la rutina que a la receptividad y a las necesidades y urgencias de los políticos o de los ciudadanos; y, por otra, en vulnerables a la captura por los intereses corporativos de los funcionarios.

Mérito y flexibilidad son, pues, elementos que ni se contraponen ni se disputan un territorio previamente limitado, como si se tratara de un juego de suma cero. Por el contrario, los nuevos diseños de SC deben perseguir que ambas dimensiones se retroalimenten y desarrollen, en un círculo virtuoso de importancia crucial para la gobernabilidad de los sistemas político- administrativos contemporáneos.

La flexibilidad sin mérito convertiría al SC en vulnerable a otros riesgos: los de la politización o el servicio a intereses particulares, y haría peligrar, como dijimos, la existencia misma de una administración profesional... (LONGO, 2001)

Los nuevos retos que se perfilan para los sistemas reformados son: la competencia en el mercado de trabajo; la promoción del liderazgo; la relación política/administración; la gestión del conocimiento; el fortalecimiento de un profesionalismo público que apunta a la promoción de comportamientos éticos, al combate contra la corrupción y a la consolidación de los valores propios del servicio público en nuevos tipos de organización.

2 Tendencias y Experiencias identificadas en las memorias del Foro Profesionalización del Servicio Público, realizado en México.

En 2003, luego de la aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México, legisladores, funcionarios, especialistas, académicos y representantes políticos, convocados por universidades públicas y privadas del Valle de México, se reunieron en la Universidad Iberoamericana de Santa Fe en el Foro *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia*, coordinado por el Sr. Luis F Aguilar.

El evento reunió un número importante de oradores y panelistas exponentes de concepciones, experiencias, tendencias y casos de sistemas de servicio civil, principalmente de países desarrollados y organismos internacionales con experiencia en cooperación para reformas de servicio civil. Funcionarios, congresistas, políticos y académicos de México, presentaron temas de gerencia pública y servicio profesional y las posiciones de sus organizaciones sobre la reforma.

La memoria de ese Foro contiene valiosa documentación sobre la operación, evolución, retos, tendencias y procesos de reforma de sistemas de servicio civil por lo que con fines ilustrativos a continuación se sintetizan brevemente algunas de las intervenciones.

2.2.1 La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el Servicio Civil, presentada por Jim Barron.

En el Reino Unido, la auditoría de la contratación para el Servicio Público es realizada por un grupo de 14 Comisionados del Servicio Civil nombrados directamente por la Corona, seleccionados en concurso público entre ciudadanos del sector voluntario, público y privado. Estos Comisionados no son funcionarios públicos; trabajan a tiempo parcial por períodos de tres a cinco años, entre tres y cinco días al mes, en una oficina en la que trabajan siete personas. Anualmente, informan a la Reina y publican su informe. Sus funciones son: mantener el principio de selección de nombramiento con base en méritos y como resultado de un concurso justo y abierto; y atender y decidir sobre demandas de los servidores públicos conforme al Código del Servicio Civil.

Los Comisionados no realizan nombramientos, estos los hacen las dependencias responsables; ellas se aseguran de que los posibles solicitantes de posiciones públicas tengan la oportunidad de enterarse de las vacantes. Los Comisionados presiden los Consejos de Selección y aprueban los nombramientos de los 600 puestos principales del Servicio Civil Superior. También publican un Código de Contratación que interpreta los principios de transparencia, equidad y méritos, y fijan las excepciones. Estas reglas son aplicables para la contratación de todas las dependencias. Los Comisionados también auditan los sistemas de contratación de las dependencias para verificar que cumplen con el

Código de contratación; para ello contratan consultores independientes.

2.2.2 Tendencias Mundiales. La Visión de las Naciones Unidas, presentado por G. Shabbir Cheema

Las Naciones Unidas identifican las siguientes, como características fundamentales en cualquier servicio profesional de carrera viable:

- Profesionalización del Servicio Público (aplicación del principio de mérito) o criterio
- Sistemas y unidades para el manejo de la planeación de recursos humanos
- Estructura de incentivos
- Creación de una cultura de organización de aprendizaje
- Estrategias para aprovechar el mejor talento de grupos subrepresentados
- Estrategias para fortalecer el liderazgo

2.2.3 La visión del Banco Interamericano de Desarrollo, presentada por Koldo Echebarria

Mérito con flexibilidad, es la mejor expresión que resume la visión del BID. Tendencia, en la que se pueden reconocer las mejores prácticas de los países más avanzados. Se pueden resaltar una serie de ideas centrales en las tendencias de la reforma del servicio civil:

- Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo los criterios de mérito y flexibilidad
- Promover la coordinación y coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal
- Apoyar la modernización de instituciones centrales de servicio civil, fortaleciendo su capacidad planificadora y reguladora y su estrecha coordinación con la autoridad presupuestaria, lo que permite favorecer una gestión operativa descentralizada de personal.
- Apoyar la modernización de las relaciones laborales
- Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública
- Apoyar un dimensionamiento adecuado de las plantas de trabajadores siguiendo criterios y orientaciones de racionalidad estratégica
- Apoyar el aseguramiento de los principios de mérito e igualdad en el acceso y promoción.
- Apoyar la existencia de sistemas que garanticen la integridad y la transparencia
- Apoyar la delimitación de las funciones políticas y administrativas
- Apoyar los procesos de transición entre gobiernos, para asegurar la continuidad básica de servicios y un traspaso ordenado de las responsabilidades políticas

- Apoyar la existencia de sistemas que permitan la defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos ante las actuaciones y omisiones de la administración pública, tanto por vía judicial como a través de mecanismos alternativos tipo *ombudsman*.

2.2.4 Fundamentos y estrategias para una función pública eficiente: el caso de Estados Unidos, presentado por Dan Blair.

Fundamentos y Estrategias

- Reclutar, seleccionar y ascender con base en méritos tras una competencia justa y abierta.
- Tratar a empleados y solicitantes de manera justa y equitativa
- Proporcionar la misma remuneración por el mismo trabajo y recomensar por excelencia en el desempeño.
- Mantener altas normas de integridad, conducta e interés por el bien público.
- Manejar a los empleados de manera eficiente y eficaz
- Conservar o despedir a los empleados con base en su desempeño
- Educar y capacitar a los empleados, si ello dará como resultado un mejor desempeño organizacional o individual.
- Proteger a los empleados de influencias políticas indebidas
- Proteger a los empleados de represalias por la divulgación legal de la información relacionada con desperdicio, fraude o abuso de fondos o bienes públicos o de la confianza pública.

Acciones y medidas adoptadas

- Reducción del número de administradores y estratos organizacionales
- Reducción del tiempo que se requiere para la toma de decisiones
 - e-gobierno:
 - reclutamiento simplificados
 - e-certificación de descargo (verificaciones de seguridad y antecedentes)
- Integración de recursos humanos (sistema de información electrónica del personal para facilitar intercambio entre sectores del gobierno)
 - e-capacitación
 - e-nomina
- Flexibilidad de gestión:
 - Alinear sistemas de pago y desempeño

- Proporcionar herramientas de personal y desarrollo para llegar a una fuerza de trabajo diversa y de alta calidad que pueda adaptarse a cambios en las necesidades de las organizaciones

2.2.5 Operación del Servicio Público en Canadá

- Ingreso basado en el mérito, hasta el nivel de Viceministro adjunto
- Concursos abiertos en muchos casos
- Movilidad horizontal
- Selección del nivel ejecutivo realizado a nivel central; procesos dentro del servicio público se delegan a las entidades por el ente central de servicio civil
- Cierta flexibilidad presupuestaria
- Subcontratación o privatización de algunos servicios

Tendencias

- Posibilidad de evaluar méritos individuales para contratar (flexibilidad)
- Mayor autoridad a jefes inmediatos
- Consolidación de la relación con sindicatos y representantes laborales
- Mejor identificación de necesidades de capacitación

III. Un Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos para las Aduanas

Toda aduana que logra cumplir eficaz y eficientemente sus funciones de facilitación del comercio, seguridad y captación de ingresos fiscales, cuenta con un Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (SIGERH) que sirve efectivamente a los intereses institucionales y contribuye a alinear los intereses de los empleados y funcionarios con los objetivos estratégicos de la aduana.

Se reconoce que aunque la efectividad de la gestión de recursos humanos es en sí misma valiosa, ésta debe formar parte integral de un programa holístico de modernización de las aduanas, que genera sinergia entre los distintos componentes que se modernizan.

Un SIGERH para las aduanas debe cumplir con unos objetivos que alineen los intereses institucionales con los de sus empleados, objetivos que deben consultar las características que el Sistema de aduanas debe cumplir derivadas de su condición de Servicio Público:

1 Objetivos del SIGERH aduanero

Un sistema efectivo de gestión de recursos humanos aduaneros busca alcanzar los siguientes objetivos:

- Atraer y retener al mejor recurso humano disponible en el mercado laboral para el cumplimiento integral y balanceado de las funciones aduaneras.
- Crear condiciones para que los funcionarios y empleados aduaneros, al trabajar en búsqueda de los objetivos institucionales y de la satisfacción de los usuarios y socios, tengan oportunidades de desarrollarse integralmente.
- Contribuir a que la cultura organizacional incorpore el comportamiento ético, la transparencia, y la prevención y abatimiento de la corrupción.
- Contribuir a que la cultura organizacional incorpore como uno de sus rasgos el monitoreo, la comprensión y adaptación a los cambios del comercio exterior, y el estudio y aplicación de estándares y normas acordadas en organismos y tratados internacionales del que su país es parte.
- Asegurar que el tamaño de la fuerza aduanera esté relacionado con las funciones que desempeña y con el volumen de comercio exterior del país, y que las calidades del personal sean apropiadas para el desempeño de las funciones, las demandas de desarrollo del comercio exterior, y el cumplimiento de normas y estándares internacionales.

2 Características de la Aduana en su condición de Sistema de Servicio Público

Estos objetivos son consistentes con el planteamiento del Comité de Expertos sobre Administración Pública de la

Organización de Naciones Unidas (2005). Al respecto, este Comité señala la existencia de un acuerdo general con respecto a las características que debe reunir un sistema de servicio público competente:

- Se basa en el mérito y es políticamente neutral;
- Tiene una estructura y tamaño adecuados y paga competitivamente
- Rinde cuentas, es profesional y está libre de prácticas de corrupción;
- Es relativamente autónomo, responsable con su entorno y representa los intereses de los ciudadanos
- Está bien entrenado, orientado hacia los resultados y es relativamente abierto.

Por su parte, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), consideran la aplicación de buenas prácticas en la gestión de recursos humanos como uno de los elementos de modernización de las aduanas que contribuyen a un efectivo cumplimiento de las funciones aduaneras y a luchar contra la corrupción en su ámbito.

A continuación el texto relacionado con este tema en la Declaración de Arusha (revisada en junio de 2003) de la OMA:

...EL CONSEJO DE COOPERACIÓN ADUANERA (...) DECLARA que un programa nacional efectivo en materia de ética en Aduanas debe tener en cuenta los siguientes factores clave:

(...) Gestión de Recursos Humanos

La implementación de buenas políticas y procedimientos de gestión de recursos humanos juega un papel principal en la lucha contra la corrupción en Aduanas. Las prácticas de gestión de recursos humanos, que han probado ser útiles en controlar y eliminar la corrupción en Aduanas, incluyen:

- *proporcionar al personal aduanero salario, otras remuneraciones y condiciones suficientes que aseguren el mantenimiento de un nivel decente de vida;*
- *reclutar y mantener al personal que tenga altos estándares de ética y que parezca mantenerlos;*
- *asegurar que los procedimientos de selección y promoción de personal estén libre de influencias y favoritismo y que estén basados en el principio de mérito;*
- *asegurar que las decisiones en materia de despliegue, rotación y reubicación de personal tomen en cuenta la necesidad de eliminar las oportunidades del personal de Aduanas a ocupar posiciones vulnerables por largos períodos de tiempo;*
- *brindar al personal de Aduanas, tras el reclutamiento y en toda su carrera, adecuada capacitación y desarrollo profesional para promover y reforzar continuamente la importancia de mantener altos estándares éticos y profesionales; e*

- *Implementar adecuados sistemas de evaluación y gestión de desempeño que refuerce buenas prácticas y que promueva altos niveles de ética personal y profesional.*

Existen algunas características directamente relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de los SIGERH aduaneros- Estas se deducen a partir de orientaciones derivadas tanto de la literatura y de los acuerdos y declaraciones aduaneros internacionales sobre gestión humana en el sector público, como de las lecciones derivadas de la experiencia. Igualmente, se deducen del análisis de cómo gestionan sus RH las aduanas reconocidas por su efectividad, o aquellas con deficiencias en el desempeño de las funciones. .

A continuación las características identificadas:

- Normas claras y de aplicación efectiva que rigen los órganos, procesos y relaciones en el sistema de gestión de RH. Dichas normas se adecuan a las necesidades institucionales de la aduana.
- Procesos y criterios de gestión basados en el mérito y el desempeño.
- Balance entre flexibilidad y rigidez en la gestión, utilizando como parámetros el mérito y el interés institucional.
- Decisiones balanceadas entre los intereses patronales y los intereses laborales, utilizando como guía el interés institucional.
- Compensación y beneficios competitivos.
- Incentivos a los empleados y funcionarios basados en evaluación del desempeño.
- Transparencia normativa y operativa,
- Despolitización de las decisiones atinentes a casos concretos de empleados y funcionarios.
- Mecanismos efectivos para promover el comportamiento ético.
- Mecanismos efectivos para prevenir y abatir la corrupción.
- Mecanismos efectivos de formación y actualización, para fortalecer conocimientos y experiencia en materia técnica, gerencia y aspectos internacionales de gestión aduanera.
- Dimensión consistente con la economía nacional y el comercio exterior

La existencia de estas características en una aduana, está ligada a la calidad de las normas, procesos, decisiones y prácticas representados en los subsistemas de planeación, gestión y desarrollo que componen el SIGERH. Para incorporar esas características a este marco metodológico se identificaron los elementos críticos (normas, políticas o prácticas de gestión) que les otorgan su naturaleza, y con ellos se integró el sistema de referencia (el deber ser) contra el cual se contrastarán los resultados obtenidos para cada aduana concreta bajo análisis. Son estos los elementos en los que basan los instrumentos metodológicos que se presentan más adelante.

IV. MARCO METODOLÓGICO PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN ADMINISTRACIONES ADUANERAS

Las administraciones aduaneras interesadas en contar con un sistema integrado de gestión de recursos humanos (SIGERH) acorde con sus objetivos estratégicos y que contribuya al alto desempeño de sus funciones institucionales, requieren conocer el diagnóstico de su sistema de Gestión de Recursos Humanos (SGRH), y establecer una estrategia para emprender un proceso de cambio y modernización que les permita acercarse progresivamente a las características que presentan los sistemas que aplican buenas prácticas de gestión humana.

En este capítulo se expone una propuesta metodológica que permite caracterizar el SGRH, y orientar a partir de allí las estrategias para el cambio hacia un SIGERH. La propuesta comprende: la identificación de sus propósitos; la explicación del proceso metodológico a seguir, y la presentación y explicación detallada de los instrumentos que se deben aplicar para lograr un diagnóstico completo del SGRH.

1 Propósito de la Propuesta Metodológica

La construcción de un sistema efectivo de gestión del recurso humano aduaneros (RHA), es un proceso de cambio institucional generalmente complejo, controvertido, costoso y de mediano plazo, que requiere de voluntad política, condiciones de viabilidad en el entorno, una buena estrategia y apoyo técnico.

Debido a que usualmente las dos primeras condiciones -la voluntad política y la viabilidad del entorno- no dependen completa o directamente de los promotores del proceso de cambio, el propósito de esta propuesta metodológica es contribuir en el plano técnico con herramientas que les permitan establecer el diagnóstico y las características del SGRH en un momento específico, y orientar la identificación de opciones estratégicas que pueden contribuir al diseño y desarrollo del proceso de cambio.

La metodología entonces se ha diseñado para facilitar:

- La caracterización de la situación de la gestión de recursos humanos en una administración aduanera;
- La identificación de las brechas que separan al Sistema de Gestión de Recursos Humanos (SGRH) de la aduana bajo análisis, de un SIGERH caracterizado por la aplicación de prácticas provechosas;
- La identificación de opciones estratégicas que contribuyan a perfilar un proceso de cambio que eleve la efectividad del sistema de gestión de RH y le de las características necesarias para que aporte al alto desempeño de las funciones aduaneras.

2 Proceso Metodológico

Se exponen aquí para la propuesta metodológica: una caracterización breve de cada uno de los instrumentos, que se explicarán detalladamente en los numerales 3 a 6 de este capítulo; los criterios y estrategias de objetividad, y las actividades que demanda su aplicación.

2.1.1 Instrumentos

La metodología utiliza los siguientes instrumentos:

- Mapa de Procesos de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMAP)
- Índices del Modo de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMSTYLE)
- Indicadores de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMIND)
- Cuadrantes Estratégicos para la Modernización de la Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMSEGY)
- El Mapa de Procesos de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMAP)

Constituye una herramienta para evaluar las características de los procesos de gestión de RH., está integrado por tres Subsistemas y diez procesos. Los subsistemas son:

- Planeación estratégica,
- Gestión,
- Desarrollo de los Recursos Humanos;

Los subsistemas están complementados por aspectos de cultura organizacional aplicables a los RH. Este instrumento parte de la identificación de enunciados críticos que expresan las características y prácticas que definen a un sistema integral de recursos humanos aduaneros efectivo. La valoración de tales enunciados, expresada en índices por subsistemas, permite llegar a un diagrama que contrasta un sistema representativo de la aplicación de prácticas y características de efectividad, con el sistema bajo análisis. De este modo se identifican las brechas que deben encararse en el proceso de modernización para cada uno de los subprocesos de gestión de recursos humanos aduaneros.

- Índices del Modo de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMSTYLE)

Es un conjunto de índices basados en los enunciados críticos valorados por el CUSTOMAP y que al ser relacionados establecen los rasgos distintivos y tendencias (cultura) del sistema de gestión de RHA hacia la anticorrupción, transparencia, despolitización, adaptabilidad, internacionalidad, mérito, eficiencia y alineamiento estratégico. El cálculo de los índices sigue el procedimiento que se explicará en el apartado correspondiente.

- Indicadores de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMIND)

Para dar mayor integralidad al análisis de la situación de la gestión de recursos humanos en las aduanas, se incorpora este componente que permite contar con información cuantitativa sobre la estructura, dimensión, peso y relaciones de variables vinculadas al recurso humano aduanero con otras variables internas y económicas. Estos indicadores requerirán de la recopilación de información cuantitativa del personal de la aduana y de algunos aspectos de su administración.

- Cuadrantes Estratégicos para la Modernización de la Gestión de Recursos Humanos Aduaneros (CUSTOMSEGY),

Este último instrumento intenta integrar los distintos componentes de la metodología, con la finalidad de derivar opciones estratégicas para avanzar en la modernización de la gestión de los RHA.

2.1.2 Objetividad en la evaluación: técnicas, escalas de medición, ponderación

El diseño de los instrumentos y su integración, intenta disminuir el grado de subjetividad del análisis y evaluación de los procesos y sistemas de gestión pública. Frecuentemente se utiliza información cuantitativa y algunos instrumentos de recolección de información cualitativa como las entrevistas a actores clave, y encuestas que reflejan opiniones y percepciones, altamente útiles cuando están complementadas por instrumentos que sistematicen el análisis.

Contar con los elementos críticos que caracterizan a los componentes del SGRH, y valorarlos con base en el examen de evidencias específicas desde la óptica combinada de los especialistas externos y los reguladores y operadores internos del sistema, permite integrar experiencia y conocimiento y contribuye a aumentar la objetividad de la información disponible para el análisis. Otro factor que promueve la objetividad y una valoración cuidadosa, es la escala de cuatro posiciones que se propone, misma que trata de evitar la tendencia a valorar en el punto central.

Por otra parte, ponderar con distintos grados la incidencia que tiene cada uno de los elementos integrantes de un subsistema o proceso sobre su caracterización, permite construir índices y contribuye a evitar las tendencias a balancear o promediar que frecuentemente se expresan en procesos evaluativos.

El esfuerzo de sistematización del análisis de elementos detallados y muy específicos de los componentes del sistema, así como de los procedimientos para valorarlos, combinarlos e integrarlos, produce resultados cuantitativos que si bien no pretenden medir en forma exacta o categórica al SGRH, cumplen el propósito de establecer bases relativamente objetivas para la toma de decisiones estratégicas.

2.1.3 Actividades

Si bien esta herramienta debe ser aplicada con la completa y activa participación de las autoridades aduaneras y de la división que gestiona sus recursos humanos, se ha diseñado para que sea aplicada cuando menos por un profesional especialista y con experiencia comprobable en gestión de RH y uno en Gerencia o Administración Pública, no vinculados a la institución y que se hayan capacitado en la aplicación de la metodología.

A modo de guía, se identifican a continuación las actividades que sería necesario desarrollar para aplicar la metodología a la Aduana específica de que se trate:

- Recopilación de leyes, reglamentos y demás normas y procedimientos aplicables a la recopilación de datos de empleo y masa salarial.
- Identificación y análisis de las funciones de los sistemas informáticos utilizados por el SGRH.
- Entrevista con las autoridades aduaneras.
- Visita de trabajo a la unidad de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y entrevistas a funcionarios y empleados
- Recopilación de las evidencias para aplicar el CUSTOMAP e investigación para su aplicación.
- Taller de valoración interna de los enunciados del CUSTOMAP con los funcionarios y empleados de la dependencia de GRH y de las dependencias a las que ésta les presta servicios (clientes internos).
- Entrevistas con clientes internos de la dependencia responsable de la GRH.
- Entrevistas con usuarios clave de la aduana.
- Valoración final por los consultores de los enunciados del CUSTOMAP.
- Cálculo de indicadores CUSTOMIND.
- Cálculo de índices CUSTOMSTYLE.
- Identificación de opciones estratégicas conforme los cuadrantes estratégico CUSTOMSEGY.
- Preparación de conclusiones, recomendaciones y reporte.

Para cada una de estas actividades será necesario preparar una guía específica que permita que la aplicación de la metodología sea lo más estandarizada posible. Las herramientas y guías para las más importantes se incluyen como parte de este trabajo.

3 Mapa de Procesos de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros: (Customap)

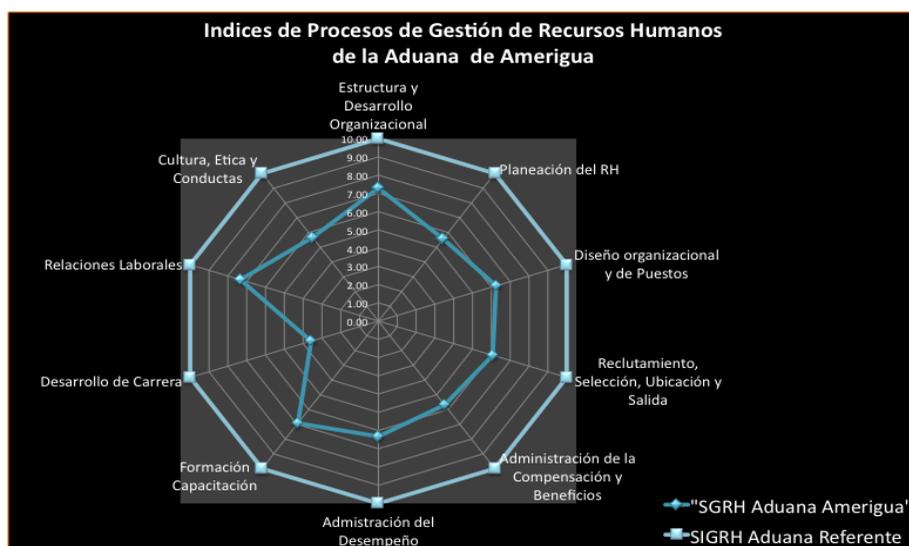
Esta herramienta metodológica se ha diseñado para establecer el estado de desarrollo en el que se encuentran los procesos del Sistema de Gestión de los Recursos Humanos de Aduanas, SGRHA. Para su aplicación se considera necesario utilizar:

- Guía para la Evaluación de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros
- Modelo en MS Excel en el que se introducen los datos de valoración de enunciados y automáticamente realiza los cálculos y genera la gráfica de Índices de Procesos CUSTOMAP

La aplicación de la herramienta CUSTOMAP conduce a la obtención de un diagrama comparativo entre el Modelo ideal y los Índices de Procesos de GRH del Sistema Aduanero evaluado.

La Figura 7 presenta el diagrama de Indices de Procesos de GRH obtenido mediante aplicación de este instrumento en la Aduana de Amerigua.

Fig. 7. Índice de Procesos del SGRH en la Aduana de Amerigua



3.1 Subsistemas y Procesos para la Gestión del Recurso Humano

Los procesos asociados a la gestión de recursos humanos se clasificaron por subsistemas de la siguiente forma:

Subsistema Planificación de los Recursos Humanos

Este subsistema está integrado por los procesos Estructura y Desarrollo Organizacional, el de Planeación de RH propiamente dicho y el de Diseño Organizacional y de Puesto

La planificación estratégica de los recursos humanos debe estar estrechamente ligada y responder a la Planeación Estratégica Institucional. Entre los insumos más relevantes que la primera recibe de la de nivel institucional están las políticas, orientaciones y lineamientos que generan cambios en estructuras organizativas, posiciones, puestos, competencias y criterios para la evaluación del desempeño.

Los siguientes aspectos son críticos para la efectividad de un SIGERH.

- Existencia de normas y/o reglamentos que regulan la forma de modificar las estructuras organizativas de las aduanas.
- Funcionamiento de sistemas de información que permiten conocer empíricamente y tener una visión integral del SGRH para poder aplicar un enfoque holístico a la planeación estratégica de los recursos humanos.
- Aplicación generalizada de los procedimiento(s) para mantener actualizados los datos de los recursos humanos y las competencias de sus puestos de trabajo.
- Facilidad de acceso a empleados, funcionarios y ciudadanos a las normas y procedimientos aplicables a la gestión de RH; mismas que son claras y comprensibles.
- Aplicación de prácticas que permiten que las dotaciones de personal (cantidad y calidad) y su ubicación y movilidad respondan a los intereses institucionales.

Subsistema Gestión de Recursos Humanos

Los procesos que conforman este subsistema son: Reclutamiento, Selección, Ubicación y Salida, y Gestión de la Compensación.

La gestión de los recursos humanos debe estar alineada con la planeación estratégica de los recursos humanos en aduanas y la estrategia institucional a efecto de contribuir efectivamente al logro de esta última. El instrumento vinculante entre gestión y planeamiento es el diseño adecuado de los puestos, y la actualización de los perfiles y las competencias que deben tener los colaboradores que se incorporan a la organización.

Por su parte, la gestión de compensación monetaria y no monetaria es un elemento clave para atraer y retener al mejor personal disponible; es por esto que los aspectos de equidad interna y externa son relevantes.

Por lo anterior en este Subsistema es importante evaluar:

- Existencia y aplicación efectiva de normas y/o reglamentos que regulan los procedimientos de reclutamiento, selección, contratación, ascensos, traslados, movilidad, destituciones, compensación y sanciones.
- Utilización de sistemas que integren información de la gestión de los recursos humanos de las aduanas.
- Existencia, acceso y facilidad de comprensión de la información necesaria para la aplicación transparente y reglamentada de ingreso, salida y compensaciones.
- Aplicación de los criterios definidos en las normas y procedimientos referidos a los procesos que inciden directamente en el óptimo aprovechamiento del talento de los empleados y de los candidatos a ocupar las vacantes en las aduanas.

Subsistema Desarrollo de Recursos Humanos

Los procesos que comprende este subsistema son: Administración del Desempeño, Formación y Capacitación, y Desarrollo de Carrera.

Mediante las acciones y procesos que comprende el subsistema de desarrollo de RH, se alinean o hacen congruentes los resultados de los empleados y funcionarios con los objetivos organizacionales planteados en los planes estratégicos. Los principales elementos que permiten este alineamiento son la evaluación del desempeño, los incentivos, la formación y capacitación, y el desarrollo individual de las competencias en las personas. A nivel normativo y de procesos, estos elementos se traducen en criterios para el avance del personal aduanero dentro de la estructura (rutas de carrera profesional) y que idealmente responden a los criterios de mérito y capacidad.

Los siguientes aspectos evidencian la existencia de buenas prácticas en este Subsistema:

- Existencia de normas y/o reglamentos que regulan las expectativas de rendimientos, compromisos y consecuencias meritorias de los logros evidenciados a nivel individual y de equipos de trabajo.
- Políticas y prácticas que permiten evaluar, retroalimentar e incentivar por mérito y alto desempeño en forma transparente, no discrecional y despolitizada.
- Políticas y prácticas que permiten que los empleados tengan un razonable nivel de estabilidad y certeza de las rutas de desarrollo personal que pueden seguir en la aduana.
- Utilización de los sistemas informáticos disponibles para integrar datos e información del desarrollo de los recursos humanos de las aduanas para definir políticas, nuevas rutas de carrera y retroalimentación.
- Aplicación efectiva de los criterios definidos en las normas y procedimientos del subsistema.

Cultura Organizacional en Gestión de Recursos Humanos

Los rasgos distintivos de las prácticas y estilos con los que el personal y los funcionarios aduaneros se relacionan entre ellos, con los clientes, usuarios de los servicios, otros funcionarios públicos, la prensa y otros actores, conforman la cultura organizacional. Esta también influye en la gestión de los recursos humanos.

Entre los principales elementos que se identifican están:

- Existencia, aplicación y divulgación de instrumentos (códigos de ética, guías, etc.) que promueven la integridad del comportamiento del personal de aduanas.
- Desarrollo de programas de promoción de la ética en el trabajo.
- Comportamientos y reacciones a la aplicación sistemática de las sanciones por infracciones a la normativa institucional, particularmente a la investigación e inicio de casos en contra de actos de corrupción.

- Evaluación periódica del clima organizacional y actividades para su mejoramiento.
- Difusión y adopción de instrumentos internacionales relacionados con la ética y las prácticas para abatir la corrupción en las aduanas, tales como la Declaración de Arusha (revisada) de la Organización Mundial de Aduanas y los convenios, estándares y políticas para la modernización e internacionalidad aduanera promovidas por OMA, OMC y UNCTAD.

3.2 Valoración de Enunciados

La escala constituye un factor importante para propiciar una valoración lo más objetiva posible durante el proceso de evaluación. Por ello, se propone utilizar una escala de cuatro posiciones sin opción intermedia, que hace menos probable la valoración con tendencia al centro. Las posiciones son las siguientes:

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|

1: No. No existe Evidencia que permita argumentar que la situación real del sistema de gestión bajo análisis corresponde a la situación planteada en el enunciado; o bien existe evidencia suficiente para establecer que la realidad es radicalmente contraria a la situación descrita en el enunciado.

2: P. Parcialmente. Indica que existe alguna evidencia, pero sin ser suficiente o significativa, para afirmar que la situación real del sistema de gestión bajo análisis corresponde a la situación planteada en el enunciado.

3: CT. Casi en su totalidad. Indica que existe evidencia significativa para afirmar que la situación real del sistema de gestión bajo análisis corresponde en un alto grado a la situación planteada en el enunciado y que existe una tendencia a hacerlas coincidir.

4: Sí. Existe evidencia Que permita argumentar que la situación real del sistema de gestión bajo análisis corresponde a la situación planteada en el enunciado, o bien la entidad evaluada afirma que la situación real y la planteada coinciden y no hay evidencia contraria.

3.2.1 Acciones previas a la valoración de enunciados

La preparación para valorar cada enunciado requiere del evaluador la realización de las acciones necesarias para:

- Conocer el funcionamiento del subsistema al que pertenece el enunciado, mediante análisis de la legislación, regulación, manuales y demás normativas.

- Observar el funcionamiento de los procesos y de los sistemas informáticos que soportan los procesos.
- Realizar talleres y reuniones estructuradas de trabajo con los funcionarios responsables de la gestión de RH en la Aduana bajo análisis.
- Recolectar las evidencias del funcionamiento y resultados de las normas, políticas y prácticas del SGRH que se presentan en la guía para construir el CUSTOMAP, y que se señalan en la Guía para cada enunciado, con el fin de estandarizar la evaluación y disminuir la subjetividad.

3.3 Guía para la caracterización de procesos de gestión de recursos humanos aduaneros

El Cuadro que se presenta a continuación es la Guía CUSTOMAP, cuya aplicación conduce a caracterizar y evaluar la Gestión de Recursos Humanos SGRH de un sistema aduanero. En la primera columna están los enunciados (84) que deben ser evaluados. Estos están clasificados así: los cuatro primeros, -identificados con las letras a, b, c y d -, corresponden a características generales del Sistema; los demás (enumerados de 1 a 80) están clasificados por procesos (10), de acuerdo con los de cada uno de los subsistemas del SIGERH ya presentados en el numeral 3.1. Las cuatro columnas centrales del Cuadro corresponden a la escala de valoración (entre 1 y 4). En la columna de la derecha se enumeran, para cada enunciado, los documentos de verificación que se deben adjuntar.

| CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|---|----|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:</p> <p>1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)</p> <p>Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.</p> | | | | | | |
| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
| | I. CARACTERÍSTICAS GENERALES | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| a | La Administración Aduanera, o la organización a la que reporta o pertenece, tiene potestad para reglamentar o modificar la estructura organizacional de la Aduana. | | | | | Reglamento Interno de la Organización de Aduanas y Estructura de la Aduana. Análisis comparativo entre la norma y su aplicación en el 25% de dependencias aduaneras seleccionadas de forma aleatoria. |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| b | La Administración Aduanera o la organización a la que reporta, tiene potestad para emitir y modificar las normas que rigen la Gestión de los Recursos Humanos de la Aduana. | | | | | Normativa de facultación en materia de GRH |
| c | La Dependencia responsable de gestionar los recursos humanos de la Aduana reporta directamente a las autoridades aduaneras, o a la autoridad de la entidad a la que pertenece o reporta la Aduana. | | | | | Ley orgánica de la Aduana y Organigrama estructural de la Aduana |
| d | El Gerente o máxima autoridad de la dependencia responsable de gestionar los recursos humanos de la Aduana, es nombrado y/o removido por la autoridad máxima de la Aduana, o por la máxima autoridad de la entidad a la que pertenece o reporta la Aduana. | | | | | Descripción del puesto del Gerente o responsable de gestionar los recursos humanos aduaneros y su nombramiento o contrato. |
| I.SUBSISTEMA PLANEACION ESTRATEGICA DEL RH EN ADUANAS | | | | | | |
| I.1. Estructura y Desarrollo Organizacional | | | | | | |
| 1 | Existe y se aplica la normativa que rige el proceso de desarrollo organizacional relacionado con la gestión de Recursos Humanos (estructura, creación de dependencias, criterios para cambios etc.) | | | | | Reglamento Interno de la Organización de Aduanas y Estructura de la Aduana. Análisis comparativo entre la norma y su alicación en el 25% de dependencias aduaneras seleccionadas de forma aleatoria. |
| 2 | Los gerentes, jefes y supervisores de la Aduana han sido capacitados en gestión | | | | | Normativa de facultación en materia de GRH |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | humana y tienen facultades para ejercer esa función en sus lugares de trabajo | | | | | |
| 3 | Existe un registro sistemático, actualizado y automatizado de las dependencias o unidades que conforman la organización y de los puestos que les pertenecen, que permite la actualización inmediata de los cambios. | | | | | Impresión de salidas del sistema a la fecha del diagnóstico |
| 4 | La Organización cuenta con un sistema informático para realizar todos los procesos de gestión de recursos humanos en forma automatizada. | | | | | Observación del sistema y documentación de los reportes de los diferentes subsistemas. |
| 5 | Las leyes, los reglamentos, directrices y normas internas relacionadas con la gestión de recursos humanos, ética y transparencia, están disponibles y accesibles para conocimiento de los empleados de la Aduana y de los ciudadanos | | | | | Dirección de la página web donde están publicadas y/o ejemplar físico de las publicaciones normativas más importantes. Visitar tres dependencias y solicitar a 5 empleados en cada una que muestren las normas. |
| 6 | El nivel central de la aduana reglamenta y ejecuta procesos de orden sistémico, mientras que los procesos de gestión los operan las dependencias que utilizan el recurso humano, con control central. (Centralización normativa y descentralización operativa) | | | | | Revisión del organigrama interno de la dependencia responsable de la GRH y entrevista con dependencias regionales o con los Jefes de las Aduanas para constatar su participación en los procesos de RH |
| | I.2. Planeación del Recurso Humano | | | | | |
| 7 | Existen reglamentos y normas internas que rigen el proceso de planeamiento del RH | | | | | Reglamentos y disposiciones escritas |
| 8 | Las competencias -conocimientos, habilidades y destrezas- para cada tipo de | | | | | Documentación de las competencias y su actualización |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | puesto han sido establecidas y se actualizan. Con base en ellas se diseñan diseñar estrategias de Recursos Humanos para alinear dichas competencias con las necesidades estratégicas de la Aduana | | | | | |
| 9 | Periódicamente se actualiza la información del recurso humano para compararlo con las necesidades estratégicas de la organización; Y se preparan estrategias para adecuar la cantidad y calidad de la fuerza laboral a las necesidades estratégicas de la Aduana | | | | | Documentación de diagnósticos o evaluaciones periódicas , y actualización de información sobre la cantidad y calidades de la fuerza laboral |
| 10 | Las orientaciones del Plan Estratégico de la Aduana pueden ser identificadas en el Plan de Recursos Humanos o en las acciones de redimensionamiento o reestructura de la dotación de personal | | | | | Informe del Gerente de Planificación de la Aduana o de la Organización a la que pertenece, identificando claramente la relación que se desea verificar. |
| 11 | Las políticas y prácticas aplicadas en el SGRH permiten en general un uso racional de los recursos humanos al asignar cantidades y calidades apropiadas a las necesidades de las dependencias. La distribución de cargas de trabajo responde a decisiones gerenciales. | | | | | Los responsables de los puestos fronterizos aduaneros que colectan el 60% de los ingresos fiscales no reportan situaciones agudas de sobrecarga de trabajo, falta de personal o inadecuación del mismo. |
| 12 | Las competencias son periódicamente actualizadas para incorporar nuevos elementos de la política comercial y tributaria del país, de los Acuerdos Internacionales y de las tendencias de la OMA, la OMC y la UNCTAD | | | | | Documentación u otra evidencia de que se han incorporado aspectos de políticas, estándares o lineamientos, a las competencias o perfiles. |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13 | Los cambios cuantitativos y cualitativos de RH responden a prioridades y estrategias definidas en los planes u orientaciones estratégicas institucionales | | | | | Documentación que muestre la relación entre los cambios y las estrategias institucionales. |
| 14 | Las dependencias cuentan con el personal que requieren para el desempeño de sus funciones y carga de trabajo en cantidad y calidad adecuadas. No reportan déficits o excedentes. | | | | | El 25% de los jefes o gerentes de los puestos aduaneros, entrevistados aleatoriamente, indican que no tienen déficits o excedentes de personal que afecten su operación |
| 15 | La movilidad laboral o rotación de personal se lleva a cabo siempre que es necesario. | | | | | El 25% de los jefes o gerentes de los puestos aduaneros, entrevistados aleatoriamente, indican que cuando solicitan traslados o rotación de personal ésta se hace en tiempo y forma razonable. |
| 16 | La mayoría del personal de Aduanas tiene un nivel académico profesional o técnico. | | | | | Más del 50% del personal de Aduanas cuenta con certificación técnica o profesional. |
| | I.3 Diseño organizacional y de Puestos | | | | | |
| 17 | Existen reglamentos y normas internas que rigen el proceso de estructuración, descripción de puestos y elaboración de perfiles de puestos | | | | | Reglamentos y disposiciones escritas |
| 18 | Los empleados y Jefes, partiendo de las descripciones de puestos, pueden saber con precisión a quién reportan, qué funciones tienen, el nivel de riesgo, tipo de ubicación física y qué se espera del empleado | | | | | Calidad de las descripciones de puestos |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19 | Las descripciones de puestos y perfiles son de conocimiento de los empleados y Jefes, y las utilizan en evaluaciones, distribución de trabajo y gestión. | | | | | El 25% de los Jefes o Gerentes de puestos aduaneros, entrevistados aleatoriamente pueden mostrar que conocen y disponen de ejemplares de las descripciones de puestos de sus colaboradores. |
| 20 | La clasificación de puestos y su estructuración jerárquica se basan en criterios predefinidos y de interés institucional, y no en deseos políticos o ajenos a la organización. | | | | | Análisis del manual y políticas de clasificación y jerarquización de puestos, y constatación de su aplicación en el 1% de los tipos de puestos. |
| 21 | Existe coherencia entre las funciones y tareas de la descripción de los puestos, con las competencias y calidades requeridas en los perfiles de puestos | | | | | Análisis de coherencia del 1% de los tipos de puestos |
| 22 | Las dependencias de la Aduana participan cuando hay necesidad de cambiar el diseño de los puestos y perfiles. | | | | | Evidencia de su participación (comunicaciones, opiniones escritas etc.) |
| | II. SUBSISTEMA GESTION DE RH EN ADUANAS | | | | | |
| | II.1. Reclutamiento, Selección, Ubicación y Salida | | | | | |
| 23 | Existen normas internas que rigen el subsistema de Reclutamiento, Selección, Ubicación y Salida del personal. | | | | | Ejemplar de las normas |
| 24 | Los procedimientos de reclutamiento, selección, nombramiento y salida, son | | | | | Observación de los mecanismos de divulgación |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | conocidos por todos y son accesibles fácilmente. | | | | | |
| 25 | En casos de especialidades o competencias técnicas aduaneras que no pueden encontrarse disponibles en el mercado laboral, se realizan procesos de reclutamiento abierto en Centros de Formación Técnica o Profesional de la Aduana o entes contratados por ella para programas de formación especializada previa al ingreso. | | | | | Documentación de los procesos de este tipo, realizados en los últimos dos años. |
| 26 | Los procesos y prácticas de selección están basados en el mérito y siguen criterios objetivos para preseleccionar o descartar precandidatos basados en el perfil de puestos y en las competencias requeridas. | | | | | Observación de la documentación de procesos de reclutamiento y selección, de una muestra de 5% de los empleados, realizados durante el año en curso. |
| 27 | Una vez contratados, los nuevos empleados son ubicados en los lugares específicos de trabajo siguiendo criterios que promueven la idoneidad, la transparencia y la conducta ética. | | | | | Observación de la correlación entre prácticas vigentes y procedimiento establecido para distribución de personal y en el 1% (aleatorio) de los casos de personal contratado en el último año |
| 28 | Los procesos de reclutamiento de empleados son públicos tanto a nivel interno como externo, salvo los casos establecidos en las normas. | | | | | Documentación de la publicación de los concursos correspondientes al 100% de los empleados contratados en el último año. |
| 29 | Todos los empleados y/o ciudadanos interesados y que llenan requisitos tienen oportunidad de participar en los procesos de reclutamiento y selección, salvo | | | | | Observación de los mecanismos de evaluación y descarte de candidatos en el 1% de los casos (aleatorio) de contratación en el último año. |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | excepciones normatizadas. | | | | | |
| 30 | Los procesos de gestión de los recursos humanos de Aduanas cuentan con mecanismos y procedimientos para evitar la arbitrariedad, la politización y el clientelismo. | | | | | Entrevistas con funcionarios aduaneros, jefes y supervisores. Observación de la documentación de procesos |
| 31 | La normativa establece, o en la práctica existe, un número limitado de posiciones de libre designación, los cuales son designados por la autoridad de acuerdo con criterios estratégicos. | | | | | Normativa correspondiente |
| 32 | Existe en forma sistemática una razonable verificación de antecedentes, pruebas e investigación socio económica, de solvencia profesional y comportamiento honorable de los candidatos. | | | | | Observación de normas y documentación de su aplicación. |
| 33 | Los medios utilizados para el reclutamiento de personal, usualmente generan un número razonable de candidatos aptos para las posiciones. | | | | | Análisis de los datos pertinentes de todos los concursos realizados en el último año |
| 34 | Los perfiles y competencias para los puestos de trabajo son la base de los concursos internos y/o externos que se realizan para selección de personal | | | | | Análisis de la relación entre competencias y perfiles de puesto y los requisitos incluidos en los concursos para selección de personal en el 25% de los concursos realizados en el último año |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 35 | Los instrumentos de selección utilizados son adecuados para escoger a los mejores candidatos, basándose en el criterio de mérito. | | | | | Análisis de los instrumentos utilizados para la selección del 1% de los empleados contratados en el último año |
| 36 | Las autoridades no interfieren en las decisiones de los órganos de selección de personal para las Aduanas. | | | | | Encuesta anónima a todos los participantes en juntas de selección en el último año. |
| 37 | La organización cuenta con un proceso sistemático y adecuado para inducción del personal a la organización y su puesto de trabajo. | | | | | Documentación, videos, y descripción de proceso por el responsable de su ejecución |
| 38 | El SGRH cuenta con mecanismos para verificar que los empleados recientemente incorporados son efectivamente idóneos para ocupar el puesto. Por ejemplo periodos de prueba, evaluaciones etc. | | | | | Normas y documentación de los procesos efectivamente implementados. |
| 39 | Las normas y mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten en la práctica responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos que tiene la aduana. | | | | | Normas y procedimientos que identifiquen los criterios de movilidad, y reportes de movilidad de los últimos dos años. |
| 40 | Los despidos o cancelación de contrato de empleados permanentes, generalmente responden a criterios objetivos y a situaciones razonables y no se deben solamente al cambio de administración gubernamental. | | | | | Estadísticas de retiro del personal tipificado por razones |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 41 | La Aduana puede suspender los contratos de trabajo cuando existen razones técnicas, económicas, organizativas o estratégicas, legítimas y justificadas. | | | | | Estadísticas o recopilación de todos los casos de retiro de los últimos dos años incluyendo la razón por la que fueron retirados (renuncia o remoción y la causa). |
| 42 | Las sanciones y procedimientos disciplinarios se imponen sistemáticamente por transgresión de normas y conductas inapropiadas | | | | | Revisión de casos de investigación de transgresión de normas y conductas inapropiadas y de sanciones normadas. Entrevista con usuarios. |
| 43 | El nivel de rotación de los empleados es razonable si se compara con estándares nacionales, y es similar en los distintos niveles y áreas de la Aduana | | | | | Reportes de rotación de personal aduanero segmentado por aduana y/o región. |
| | II.2.Administración de la Compensación y Beneficios | | | | | |
| 44 | Se cuenta con normativa para administrar tanto la compensación monetaria y no monetaria como los beneficios | | | | | Ejemplar de normativa |
| 45 | El sistema de remuneración evidencia la equidad interna y la equidad externa en remuneraciones, beneficios y prestaciones. | | | | | Estudios o reportes que permiten evidenciar las tendencias a la equidad interna y externa, y constatar su aplicación por medio de revisión de la nómina. |
| 46 | Existe y es verificable una política de remuneraciones. Las escalas salariales son producto de análisis técnicos y no de presiones de conflictos laborales. | | | | | Estudios o reportes para valoración,, clasificación salarial y políticas de beneficios e incentivos vinculados al desempeño. |
| 47 | La clasificación de puestos y escalas salariales permite progresar conforme al | | | | | Análisis de la clasificación de puestos y salarios y entrevista con los |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | desarrollo y rendimiento laboral. | | | | | responsables de su gestión |
| 48 | Existen diferencias salariales verticales razonables que permiten que se mantenga el interés en los ascensos a niveles superiores de puestos. | | | | | Análisis de las escalas salariales y de participación en los concursos internos para ascensos del último año |
| 49 | Los niveles salariales son apropiados para atraer y retener a los empleados y funcionarios que la Aduana requiere. No es usual que sean atraídos por otras organizaciones públicas o privadas por motivos salariales. | | | | | Entrevista con Jefes de Aduanas, gerentes o empresarios del sector privado usuario de las aduanas, y si es posible con expertos de empresas de RH del país |
| 50 | Los beneficios extrasalariales son razonables en relación con las prácticas nacionales y no son producto de la manipulación de las relaciones laborales | | | | | Investigación de beneficios laborales por ley y prácticas nacionales, para compararlas con los beneficios de la Aduana |
| 51 | Los incrementos salariales, concesión de beneficios y promociones son basados en normas y políticas institucionales y no en decisiones arbitrarias, discrecionales ni políticas. | | | | | Entrevista con jefes de aduanas, gerentes o empresarios del sector privado usuario de las aduanas, y si es posible con expertos de empresas de RH del país |
| | III. SUBSISTEMA DE DESARROLLO DEL RECURSO HUMANO | | | | | |
| | III.1. Administración del desempeño | | | | | |
| 52 | Existen y se aplican normas y procedimientos de administración del desempeño, que contienen los mecanismos y procedimientos de aplicación y seguimiento en función de los resultados | | | | | Relación entre norma y aplicación mediante la muestra aleatoria de cuando menos 1% de funcionarios de aduanas de diferentes unidades |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | de trabajo de funcionarios y empleados. | | | | | |
| 53 | Los indicadores de desempeño son conocidos por evaluadores y evaluados. | | | | | Verificación de los medios utilizados para la divulgación de indicadores de desempeño. |
| 54 | Se cuenta con un sistema de incentivos monetarios y/o no monetarios al buen desempeño, que contribuyen a alinear los objetivos estratégicos institucionales con los intereses laborales tanto de grupo como individuales de los empleados y funcionarios. | | | | | Análisis del procedimiento y cálculo del otorgamiento de incentivos, y verificación del pago de los monetarios y de la entrega de los no monetarios durante el último año |
| 55 | El sistema de Evaluación del Desempeño incluye factores para los que se han desarrollado indicadores de medición a nivel organizacional, de las dependencias y aduanas y de los individuos. Y combina factores objetivos y subjetivos que permiten alinear los intereses de empleados y funcionarios con los objetivos estratégicos institucionales. | | | | | Análisis del set de indicadores de desempeño utilizados durante el último año y de los instrumentos que fueron utilizados para la evaluación |
| 56 | Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente identificada. | | | | | Reporte con número de casos de destituciones por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento evidenciado. |
| 57 | No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva | | | | | Reportes de rotación de personal aduanero segmentado por Aduana y/o |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | rotación (abandono frecuente del empleo). | | | | | región. |
| 58 | La evaluación de desempeño es un proceso continuo, y contribuye a la mejora de procesos y a la satisfacción de los empleados y funcionarios. | | | | | Opinión de los gerentes o administradores de la dependencia responsable de la GRH |
| | III.2. Formación y capacitación | | | | | |
| 59 | El plan de formación dirigido a empleados de Aduanas se basa en la brecha entre el perfil real y el perfil ideal de competencias genéricas y técnicas | | | | | Documentación del Plan de Formación aduanera y las competencias que está reforzando en función de los objetivos organizacionales. |
| 60 | El plan de formación se basa en las necesidades estratégicas organizacionales. | | | | | La capacitación ofrecida en el último año corresponde con los lineamientos del Plan estratégico institucional. |
| 61 | En los programas de formación aduanera se busca que los empleados conozcan temas internacionales de comercio, estándares y normas OMA. Y OMC. | | | | | Identificar en el Plan de Formación, los elementos de internacionalización y el abordaje de temas de interés aduanero. |
| 62 | El personal es seleccionado para participar en las capacitaciones en función de criterios preestablecidos. Dichos criterios permiten focalizar la optimización de los recursos en la promoción de la efectividad organizacional y son resultado de los insumos derivados de la retroalimentación del desempeño. | | | | | Los criterios de inscripción y de selección de los participantes a los programas de formación de Aduanas. |
| 63 | La Aduana destina recursos significativos a la capacitación y desarrollo de sus empleados y funcionarios | | | | | Los recursos destinados a capacitación son aproximadamente 2% del presupuesto de la Aduana |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 64 | Los procedimientos de participación en las oportunidades de capacitación se basan en criterios normados y la selección es transparente. | | | | | Política de inscripción, selección y participación. Evaluaciones de participantes de aduanas. Prerrequisitos en el contínuum de formación. |
| | III.3. Desarrollo de Carrera | | | | | |
| 65 | Existe un catálogo definido de puestos. Las normas y criterios para ascender o moverse horizontalmente en las rutas de carrera, ofrecen a los empleados expectativas razonables de promoción y desarrollo acorde con la realidad de la Aduana. Estas normas evitan trato discriminatorio o preferencias por razón racial, sexual, étnica o de otro tipo. | | | | | Análisis de las normas de la carrera administrativa aduanera, y de los procedimientos y criterios aplicables |
| 66 | Los criterios y mecanismos de promoción aplicados, se orientan al mérito, al buen desempeño y al desarrollo de competencias. Su aplicación tiende a evitar la discrecionalidad o intrusión de criterios personales o politizados, compadrazgo o clientelismo. | | | | | Análisis del 5% de los casos de promociones ocurridas en el último año. |
| 67 | Los funcionarios y empleados tienen fácil acceso y conocen las normas para su movilidad laboral, así como las competencias que es necesario desarrollar para los puestos en concurso | | | | | Las normas, procedimientos, requisitos y anuncios se comunican por medios al alcance de los interesados. Verificación de dos medios y su accesibilidad. |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 68 | Se cuenta con un programa de reconocimientos a las personas o equipos de trabajo, con procedimientos y criterios definidos, que han sido socializados dentro de la organización en general para la participación de los colaboradores. | | | | | Número de personas por año reconocidas en el programa de reconocimientos en los últimos dos años |
| | III.4 Relaciones Laborales | | | | | |
| 69 | El clima organizacional se mide en forma sistemática y periódica, y utiliza la información para mejorar condiciones de trabajo, políticas y prácticas de gestión institucional y de RH | | | | | Se cuenta con una estrategia consistente de medición de clima laboral que incluye variables de importancia para el fortalecimiento aduanero. |
| 70 | La Aduana cuenta con políticas y mecanismos internos efectivos de comunicación de empleados a autoridades y viceversa | | | | | Análisis de políticas, descripción de mecanismos y ejemplares de comunicación escrita en ambas vías. |
| 71 | Existencia de actividades para integración de equipos, pertenencia institucional y motivación. | | | | | Evidencias: programas de eventos, gastos, materiales. |
| 72 | Percepción mutua de equilibrio de poder entre las autoridades y funcionarios de un lado y los empleados de otro. | | | | | Entrevistas a ambas partes |
| 73 | Las relaciones entre empleados y patrono tienden a la negociación y el acuerdo, y no a la confrontación y medidas de hecho. Ninguna parte se extralimita en el uso de sus recursos para presionar al otro. | | | | | Entrevistas a ambas partes |
| 74 | Cuando se desarrollan conflictos, los mecanismos de resolución son eficaces en | | | | | Entrevistas a ambas partes y documentación |

CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros

Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:

1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)

Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.

| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | la mayoría de los casos | | | | | |
| | IV. CULTURA ORGANIZACIONAL | | | | | |
| | IV.1. Cultura, Ética y Conductas. | | | | | |
| 75 | La organización cuenta con un Código de Ética, y con mecanismos para su divulgación e implementación y aplicación efectiva. Este Código está alineado con la Declaración de Arusha Revisada (OMA) | | | | | El Código de Ética institucional es un documento oficial y ha sido divulgado y su aplicación es aceptada e incluso promovida por las agrupaciones de empleados y/o el personal aduanero |
| 76 | Los mecanismos de difusión de información sobre gestión humana aplicado a Aduanas son efectivos y de impacto. | | | | | Procedimiento de comunicación hacia el personal de Aduanas y hacia el público en general, acerca de las disposiciones internas y/o externas sobre la gestión de Aduanas. |
| 77 | Existen mecanismos efectivos para el manejo de casos en los que se presentan conflictos de intereses u otras prácticas reñidas con la ética | | | | | Análisis de: procedimientos para el tratamiento de casos concretos. Programas de información sobre el conflicto de intereses, la extorsión, abuso de poder y otras prácticas. |
| 78 | Existen evidencias de que las buenas prácticas que favorecen la transparencia y el abatimiento de la corrupción, se han convertido en un patrón generalizado en la administración aduanera. | | | | | Ejemplares de materiales o medios de divulgación sobre metas, resultados, ingresos, gastos, salarios y otras materias institucionales de interés social. |
| 79 | El estudio de clima organizacional incluye variables que evidencian rasgos culturales positivos y negativos. Administración/empleados trabajan conjuntamente para mejorar la cultura | | | | | Existencia de actividades sistemáticas para favorecer una cultura organizacional basada en liderazgo y valores positivos. |

| CUSTOMAP: Guía para Caracterización de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|---|----|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Valorar cada enunciado de la derecha anotando en la casilla correspondiente la evaluación que corresponda a la situación de la Administración Aduanera bajo análisis:</p> <p>1 No cumple, 2 Cumple Parcialmente (P), 3 Casi en su totalidad (CT) y 4 Si cumple (Si)</p> <p>Adjunte a esta guía las evidencias sugeridas para verificar la correspondencia con los enunciados.</p> | | | | | | |
| | Enunciados caracterizadores críticos | NO | P | CT | SI | Evidencia y verificación |
| | organizacional. | | | | | |
| 80 | La Aduana cuenta con mecanismos de prevención de la corrupción, que persiguen en forma efectiva los casos que se presentan. | | | | | Reportes de número y tipo de denuncias de actos de corrupción reportados por usuarios y ciudadanos en los últimos dos años. |

3.4 Análisis de los Subsistemas

Para analizar el SGRH desde la perspectiva de los procesos que lo integran, se propone el cálculo de índices que permitan contar con una medición cuantitativa sobre el grado de desarrollo del proceso, y que permita además, tanto la comparación de calidad de los procesos entre sí, como la comparación con otros sistemas. A continuación se describe un sencillo procedimiento para calcular los índices; y para facilitar el trabajo de aplicación de la metodología, se acompaña a este documento una hoja electrónica a la que solamente es necesario introducir los datos de las valoraciones de cada enunciado para que automáticamente calcule los índices y produzca los gráficos.

Para el cálculo de los índices de procesos se empleará la fórmula que sigue a este párrafo. Para cada proceso se obtiene un índice. El Índice de valoración de un proceso (I_{pr}) es una relación entre la valoración promedio obtenida por los enunciados del respectivo proceso, y la Valoración potencial máxima promedio que dicho proceso puede alcanzar bajo condiciones ideales. La fórmula tiene en cuenta tanto el peso relativo (P) de los enunciados sobre cada proceso, como el de cada proceso sobre el sistema en su conjunto.

$$I_{pr (1 \rightarrow m)} = \frac{\sum_{i=1 \rightarrow n} (V * P / e) * (100 / pr)}{\sum_{i=1 \rightarrow n} (V_{mx} * P / e)}$$

O bien

=

$$I_{pr (1 \rightarrow m)} = \frac{\sum_{i=1 \rightarrow n} VR * (100 / pr)}{\sum_{i=1 \rightarrow n} (VR_{mx})}$$

Donde:

I_{pr} Índice del proceso

V Valoración asignada a cada enunciado del proceso

P Ponderación: grado de importancia (de 1 a 3), del enunciado en el proceso.

VR Valores Resultantes de multiplicar V*P, para cada enunciado

V_{mx} Valoración Máxima posible para cada enunciado del proceso

VR_{mx} Valores Máximos Resultantes de V_{mx}*P para cada enunciado

e Número de enunciados del proceso (1 → n)

pr Número de procesos (1 → m)

Una vez se cuenta con la valoración de cada enunciado (**V**), ese valor se traslada a la hoja electrónica que se acompaña en un Compact Disc con esta metodología, en la cual los resultados se operarán automáticamente. El procedimiento que se utiliza en dicha hoja electrónica es el siguiente:

Se obtienen primero los valores del numerador de la fórmula (1)

- La Valoración (V) de cada enunciado se multiplica por la ponderación (P) que se le ha asignado por su importancia relativa sobre la efectividad del proceso. Dicha ponderación (P) se ha asignado en el rango de 1 a 3, a partir de la opinión validada con expertos en gestión de RH.
- El producto V*P constituye el Valor Resultante (VR) de cada enunciado.
- La sumatoria de los valores resultantes, asociados a un proceso, dividida por el número de enunciados (e) del respectivo proceso, producirá la Valoración promedio del proceso, representada por el valor el valor de $\sum_{i=1 \rightarrow n} (V * P) / e$.
- Los enunciados correspondientes a los aspectos críticos del SGRH en el CUSTOMAP están clasificados en 10 procesos, por lo que cada uno tendrá un peso relativo de 10 puntos sobre el 100% total: (100/10) que representa el valor de (100/pr).

Se obtienen luego los valores del denominador de la fórmula (1)

- Para obtener el valor de $\sum_{i=1}^n (V_{mx} * P/e)$ se multiplica el valor máximo (4) que puede asignarse a cada enunciado por la ponderación asignada a cada uno de ellos. Luego se obtiene la sumatoria de dichos productos ($V_{mx} * P$) y se divide por el número de enunciados del respectivo proceso.

Esos índices se presentan gráficamente en el CUSTOMAP. La interpretación es sencilla pues el mapa mostrará las diferencias existentes entre los índices que representan por un lado al **sistema referente** que aplica “prácticas provechosas de gestión” y que funciona efectivamente y alineado con los objetivos de la Aduana, y por otro lado los índices del sistema de gestión de RH de la **Aduana concreta** que se está analizando.

El análisis de los resultados de los enunciados que integran el índice del proceso de que se trate mostrará cuales son las características que más y menos contribuyen a que el proceso esté más o menos cerca del sistema referente.

Los reportes de evaluación deberán contener en forma específica las conclusiones sobre los puntos más fuertes y débiles de cada proceso, así como un análisis de las características específicas de la gestión del proceso y las particularidades que lo distinguen. Una guía para evaluadores sería un instrumento adecuado para la aplicación metodológica.

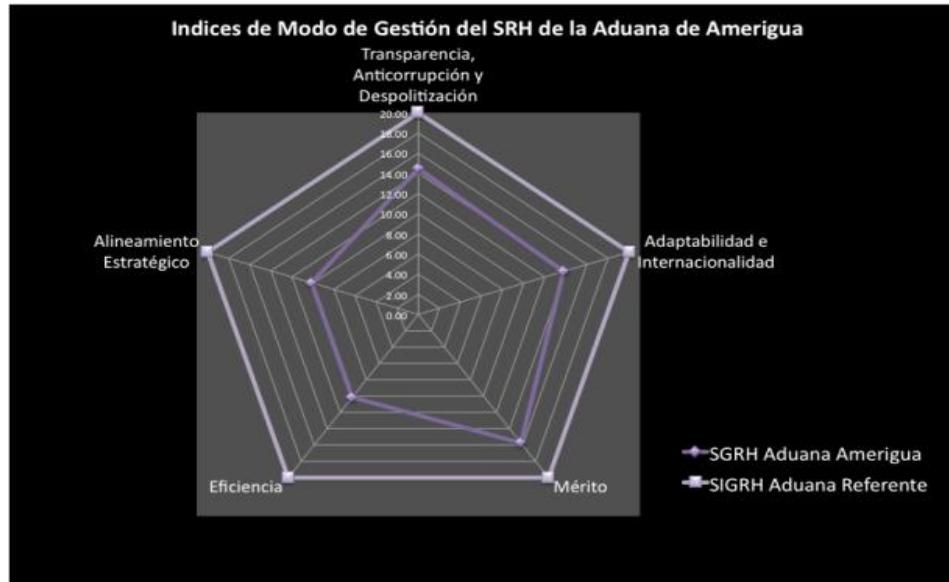
4 Índices del Modo de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros. CUSTOMSTYLE

Estos índices buscan establecer los rasgos distintivos y tendencias (rasgos culturales) del Sistema de Gestión de Recursos Humanos Aduanero (SGRHA). Los índices se han diseñado para mostrar, aunque de manera imperfecta, si las normas, políticas y prácticas de la gestión de los RH de la aduana bajo análisis, favorecen o no el desarrollo de las características institucionales deseables: de: un sistema referente de sanas y avanzadas prácticas de gestión.

- Transparencia, anticorrupción, despolitización,
- Internacionalidad y adaptabilidad,
- Mérito,
- Alineamiento Estratégico y
- Eficiencia

La Figura 8 presenta gráficamente los Indices de Modo de Gestión resultantes de la aplicación del CUSTOMSTYLE a Gestión de la Aduana de Amerigua

Fig.8. Índice de modo de gestión del SGRH en la aduana de amerigua



Los índices se construyen integrando y relacionando enunciados de la guía de caracterización de SGRHA con la que se construyó el CUSTOMAP. Los enunciados a utilizar para los índices CUSTOMSTYLE pueden pertenecer a cualquier proceso y subsistema pero están directamente relacionados con la característica del índice de que se trata. Por ejemplo pueden existir enunciados que se relacionan con el mérito en todos los procesos del sistema. En ese caso, todos ellos se integrarán para conformar el Índice de Mérito.

Cada enunciado que se toma para integrar un Índice de Modo de Gestión (rasgos culturales) también ha participado en la conformación de la evaluación del proceso y subsistema al que pertenece, pero cada enunciado puede participar en la construcción de como máximo dos índices para favorecer una cuidadosa selección.

Los criterios generales para obtener los Índices de Modo de Gestión (CUSTOMSTYLE) de son los siguientes para cada una de las características o indicadores:

Transparencia, Anticorrupción y Despolitización: se refiere a elementos y rasgos del SGRH que contribuyen a fomentar sistémicamente:

- **Transparencia:** la visibilidad de las acciones y decisiones en materia de RH; una mayor participación en la toma de decisiones de los involucrados; la claridad de funcionamiento del sistema, y un mayor y más fácil acceso a la información y documentos que deben ser legibles y comprensibles.

- **Anticorrupción:** prevenir y/o abatir en la aduana el uso de la autoridad, del poder político o de las facultades para tomar decisiones para obtener en forma ilegítima y generalmente secreta u oculta, beneficio propio o para terceros, mediante prácticas como el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, soborno, extorsión etc.
- **Despolitización:** quitar carácter o voluntad política a la toma de decisiones sobre casos concretos de gestión humana tales como selección, promoción o salida de empleados o funcionarios.

Este indicador está relacionado con los siguientes 16 enunciados del CUSTOMAP

4, 5, 20, 24, 28, 36, 40, 51, 53, 55, 62, 64, 65, 75, 77 y 80

Adaptabilidad e Internacionalidad: este índice se relaciona con la capacidad del sistema para adaptarse a su entorno. Muestra si el sistema cuenta con normas, políticas y prácticas que le permiten adaptarse a las necesidades estratégicas de la aduana y de su entorno nacional e internacional; y muestra además si tiene la tendencia a adoptar medidas técnicas y administrativas para gestionar el cambiante comercio exterior, y a adoptar los estándares y normas de organismos y tratados internacionales de los que el país es parte.

Se relaciona con los siguientes 16 enunciados:

8, 9, 10, 12, 15, 31, 39, 41, 56, 60, 61, 69, 70, 72, 73 y 79

Mérito: este índice permite establecer si las normas, políticas y prácticas del SGRH de la aduana en cuestión, están basadas en el criterio de mérito. Por lo tanto permite establecer, si son opuestas a la politización, la discrecionalidad excesiva, la arbitrariedad, mientras que favorecen la capacidad, el buen desempeño y los valores positivos.

Este índice combina los siguientes 18 enunciados del CUSTOMAP:

4, 5, 16, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 29, 30, 34, 35, 40, 42, 45, 66 y 78

Eficiencia: está relacionado con la capacidad del sistema de hacer uso racional de los recursos que gestiona mediante normas, políticas y prácticas que permiten que el RH se integre a las funciones aduaneras con oportunidad, con las características y competencias necesarias y en el lugar preciso, reduciendo así la posibilidad de despilfarro y pérdida de recursos.

Está compuesto por 13 enunciados correspondientes a los siguientes numerales del CUSTOMAP:

2, 3, 6, 11, 14, 15, 18, 22, 41, 43, 46, 57 y 74

Alineamiento Estratégico: Este índice agrupa los enunciados que se refieren a las normas, políticas y prácticas de personal de los distintos procesos de gestión que contribuyen a: alinear las estrategias institucionales con las del SGRH; así como a aumentar y mejorar las capacidades, competencias y comportamientos que agregan valor al trabajo de funcionarios y empleados, para que puedan contribuir al logro de objetivos estratégicos y a desempeñar en forma eficaz y eficiente las funciones aduaneras.

También se interrelacionan en este índice las normas, políticas y prácticas de gestión de las personas que incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, los cuales se relacionan directamente con la capacidad de alineamiento estratégico de la Aduana.

Se integra con los siguientes 15 enunciados críticos del CUSTOMAP:

8, 9, 12, 19, 42, 45, 47, 48, 50, 54, 59, 62, 63, 65 y 66

El cálculo de los Índices de Modo de Gestión se establece en términos de la relación entre el valor de los enunciados del sistema bajo análisis y los valores potenciales máximos que corresponderían al sistema referente que aplica prácticas provechosas y es efectivo en contribuir al logro de funciones aduaneras. Tienen en cuenta tanto el peso relativo de los enunciados sobre cada índice, como el de cada índice en el total de índices del sistema;

La siguiente fórmula integra los mencionados elementos:

$$I_{m \rightarrow g} = \frac{\sum_{i=1 \rightarrow n} (V_c * P_c / e_c) * (100 / m_e)}{\sum_{i=1 \rightarrow n} (V_{m_c} * P_c / e)}$$

O bien

$$I_{m \rightarrow g} = \frac{\sum_{i=1 \rightarrow n} X V R_c * (100 / m_e)}{\sum_{i=1 \rightarrow n} X (V R_{m_c})}$$

En donde:

Ic Índice de Modo de Gestión.

Vc Valoración asignada a cada enunciado relacionado con la materia del índice.

Pc Ponderación (grado de importancia del enunciado en el índice, medido de 1 a 3). Nótese que se asignará una ponderación distinta a la asignada para calcular los índices de proceso.

VRc Valores Resultantes de V*P.

| | |
|-------------|-----------------------------------------------------------|
| Vmc | Valoración Máxima posible para cada enunciado del índice. |
| VRmc | Valores Máximos Resultantes de Vmc*P. |
| ec | Número de enunciados (1→n) relacionados con el índice. |
| me | Número de índices (1→m). |

Para el cálculo de estos índices se establecieron ponderaciones distintas a las usadas en los índices de proceso, ya que para los Índices de Modo de Gestión se incluyen los enunciados relacionados con la característica a que se refiere el índice, y su participación e importancia es diferente.

Los reportes de evaluación deberán contener en forma específica las conclusiones sobre los puntos más fuertes y débiles de cada proceso, así como un análisis de las características específicas de la gestión referidas a cada una de las características institucionales deseables ya señaladas, así como las particularidades que lo distinguen. Una guía para evaluadores sería un instrumento adecuado para la aplicación metodológica.

5 Indicadores de Gestión de Recursos Humanos Aduaneros. CUSTOMIND

A efecto de contar con elementos para enriquecer el análisis del SGRH de la aduana bajo estudio,, es importante contar con elementos cuantitativos que permiten aproximarse a los resultados de los procesos de gestión. Para ello se plantea el cálculo de indicadores que relacionan algunas variables internas del sistema con otras, y con variables externas.

En caso de que la Aduana no posea registros de la información solicitada, se sugiere que se inicie el establecimiento de estadísticas laborales y registros de los datos necesarios para calcular los indicadores que conforman el conjunto que se ha denominado CUSTOMIND (HR Custom Indicators)

A continuación se describen los principales indicadores de gestión que aportan elementos complementarios al análisis del SGRH. Estos se presentan clasificados en seis tipos de Indicadores: de dimensión, de gasto y remuneración, de planificación de RH, de administración de RH, de desarrollo de RH, y de conductas humanas. Para su evaluación se sugieren series de cinco años en los casos aplicables.

5.1 Indicadores de dimensión

Indicador 1 de dimensión de empleo aduanero. Este es un porcentaje resultante de relacionar el número de empleados de Aduanas con respecto al total de empleados del aparato del Gobierno.

Indicador 2 de dimensión de empleo aduanero. Este indicador es resultado de relacionar el número de empleados aduaneros con la población económicamente activa del país.

Indicador de crecimiento del empleo aduanero. Como su nombre lo indica, este indicador mide la relación entre el número de empleados aduaneros en un determinado año, con el número de empleados del año inmediatamente anterior. Las tasas de crecimiento anual permiten identificar la tendencia de crecimiento del tamaño de la fuerza laboral de Aduanas.

Indicador de tamaño relativo. Este indicador relaciona el número total de empleados de la Aduana con respecto al total de empleados de Tributos Internos. Esta tasa permite conocer el tamaño relativo de estas dos dotaciones de recursos humanos.

Indicador de contribución aduanera. Establece el nivel de ingresos que proviene de la operación de la Aduana respecto al total de ingresos del Estado. La relación permite identificar el nivel del ingreso que proviene de la labor Aduanera respecto al total de ingresos del Estado.

Indicador de participación en gestión de tratados. Establece la relación que existe entre el valor en US\$ del comercio internacional sujeto a Tratados de Libre Comercio con respecto al valor del comercio exterior total. Indica la proporción del comercio en la que la intervención aduanera es más intensa y compleja debido a las diferencias en normas de clasificación, valoración y origen.

5.1 Indicadores de gasto y remuneración

Indicador 1 de Gasto. Este indicador se construye relacionando el total del gasto en aduanas, con la suma del valor combinado de las importaciones y las exportaciones en un año determinado.

Indicador 2 de Gasto. Es la proporción del gasto en salarios al personal aduanero con relación a gasto total en salarios del Sector Público.

Indicador de remuneración aduanera. Este indicador proporciona la remuneración promedio de los empleados aduaneros. (Total de remuneraciones a aduaneros dividido entre el número total de empleados aduaneros en un año).

Indicador salarial. Este indicador mide la relación entre el salario promedio anual de los empleados aduaneros y el ingreso per cápita país, ambos expresados en US\$. Se calcula para las categorías Revisor, Jefe de Puesto Aduanero, y Director o Autoridad de la Aduana. Este permitirá comparaciones entre diferentes países y a lo largo del tiempo.

Indicador de compresión salarial. Estos indicadores miden el nivel de compresión (distancia) entre los niveles salariales anuales. Se calcula cuando menos para las posiciones equivalentes a las categorías Revisor, Jefe de Puesto Aduanero, y Director o Autoridad de la Aduana. Para ello se relaciona el nivel salarial en US\$ de la primera categoría con la siguiente y así sucesivamente. Esto se hará para los últimos cinco años y lo que se desea observar es la tendencia

de las diferencias. Estas deben aumentar, o como mínimo mantenerse. La situación no deseada es que la distancia, por ejemplo, entre los salarios de un Revisor y su Jefe sea cada vez menor.

5.2 Indicadores de Planificación de Recursos Humanos en Aduanas

Creación de posiciones. Este indicador se expresa como porcentaje. Relaciona las nuevas posiciones de empleos de Aduanas como proporción del total de posiciones en las Aduanas. La tasa de crecimiento de creación de posiciones permite identificar el nivel de adecuación y complejidad de la aduana en función de la estrategia institucional.

Indicador de relación con el Comercio Exterior. Este indicador establece, relación entre el crecimiento del número de plazas con respecto a las cifras de comercio exterior, separadamente para las Importaciones y las exportaciones. Normalmente debe existir una relación directa entre ambas variables ya que las plazas en Aduanas deben crecer sólo si crece el comercio exterior. Se mide en dólares de comercio exterior por empleado aduanero.

Indicador de Actualización de posiciones. Mide el tiempo que transcurre entre una actualización de los descriptores de puestos y competencias, y la siguiente actualización del manual. Este período debe ser como máximo un año.

5.3 Indicadores de la Administración de Recursos Humanos en Aduanas

Indicador de rotación de personal. Este indicador es el porcentaje de personal que se retira o es retirado de las Aduanas, con respecto al total de plazas, excluyendo las nuevas en el período. En situaciones de estrategias inducidas de retiro, el indicador de rotación se elevará. Esto significa que un indicador anormalmente alto debe ser analizado, para identificar la causa de dicho comportamiento. Es de utilidad para el análisis de situaciones concretas, calcular este indicador para un período largo y evaluar la variación de su comportamiento. En sistemas maduros de SIGERH la rotación no supera el 15%.

Indicador de estabilidad laboral. Es el resultado de restar de 100 el indicador de rotación del personal. Proporciona una aproximación a cuan estable es la vida laboral dentro de la Aduana. Mientras más estable, se asume que refleja la efectividad del SGRH, pero debe interpretarse con cuidado pues puede reflejar la imposibilidad de despido de personal y una tendencia a crecimiento agregativo del número de aduaneros.

Indicador de profesionalidad. Este indicador mide el porcentaje de plazas que requiere que el personal que ocupe las plazas posea grado universitario (Técnico, Técnico Especializado, Carrera de Pregrado y Carrera de Postgrado) con respecto al total de plazas de las Aduanas.

Indicador de eficacia de reclutamiento. Relación entre el número de candidatos que cumplen los requisitos y están dispuestos a trabajar en la Aduana, y los que aplicaron por un llamado a concurso, en un período de un año. Este indicador debe ser calculado para diferentes tipos de puesto, pues su nivel varía significativamente por el nivel de complejidad del proceso de reclutamiento y la especialidad de los puestos para los que se recluta. También varía según los mecanismos de convocatoria (concursos abiertos, concursos en universidades y otros). A pesar de su relatividad es de utilidad para decidir el tipo de mecanismo de reclutamiento para cada especialidad.

Indicador de idoneidad. Esta métrica se calcula para tener una aproximación a la idoneidad del proceso de selección, relacionando el número de empleados confirmados después del período de prueba con el total de nombrados. Cuando la proporción de los empleados que superan el período de prueba es cercana a 100%, debe revisarse el proceso de confirmación de nombramiento. Porque esto puede no indicar un alto grado de satisfacción con los candidatos sino un rasgo de la cultura organizacional relacionada con situaciones de temor a no confirmar personas de nombramiento político, o a preferir quedarse con un candidato no satisfactorio a esperar un largo período de selección y nombramiento.

Indicador de rigidez. El indicador se establece relacionando el número trabajadores contratados de forma permanente con el total del número de empleados. Permite tener una medida de qué tan rígida es la administración aduanera para implementar estrategias de cambios en cantidad y calidad de la fuerza laboral. En la medida que más personal está contratado por modalidades permanentes en plaza fija, resultado de oposición, menos flexibilidad y mayor tiempo de respuesta requiere el SGRH para adecuar la plantilla a los cambios estratégicos de la Aduana. .

Indicador de estructura salarial. Este indicador establece la proporción entre el salario anualizado y el total de compensación monetaria anual. Se busca establecer cuán estable es la remuneración de los empleados y funcionarios Aduaneros.

Indicador de Incentivos estratégicos. Este indicador relaciona el monto anual de las compensaciones que reciben los empleados aduaneros - por incentivos a la productividad, al cumplimiento de metas, ejecución de proyectos y otros aspectos del desempeño laboral -, con el total de remuneraciones anuales. Si se le analiza para un período, muestra la tendencia que tiene la Aduana a incorporar nuevas formas de remuneración asociadas al desempeño, y por lo tanto mostrará la potencialidad de alinear los intereses de los empleados y funcionarios con los objetivos y estrategias institucionales.

Indicador de movilidad laboral. Estos indicadores permiten medir el grado de flexibilidad de la organización para responder a necesidades de adecuar la plantilla de personal a las demandas estratégicas o de servicio. El indicador de movilidad laboral vertical indica la proporción de personas que son promovidas a puestos superiores. El indicador de

movilidad laboral horizontal muestra la proporción de personas que son trasladadas a puestos equivalentes en otras dependencias o regiones.

Indicador de desvinculación. Estos indicadores relacionan:

- El número de desvinculaciones debido a razones no justificadas (“reorganización”, “otros motivos” y otras) con el total y
- El número de renuncias más los casos de desvinculación por procesos administrativos o judiciales, con respecto al número total de desvinculación.

Estos indicadores permiten aproximarse al conocimiento del respeto al debido proceso en materia laboral en la Aduana.

Indicador de régimen disciplinario. Este indicador relaciona la cantidad de correcciones disciplinarias debidas a infracciones formales (llegadas tarde, incumplimiento de horarios y otros) con el total de sanciones. Este indicador muestra la tendencia u orientación de la Aduana a corregir por medios sancionatorios las infracciones sustantivas y las formales.

Indicador de libre designación. Este indicador relaciona la cantidad de puestos de libre de designación con el total de puestos de las Aduanas. Es una aproximación al grado de influencia de las altas autoridades sobre los procesos de selección.

Indicador de tiempo promedio de cobertura de una vacante. Establece el tiempo que transcurre entre la fecha de la solicitud del llenado de la plaza y la fecha de entrega de nombramiento para toma de posesión. Se sugiere analizar el registro de los últimos cinco años; la tendencia debe orientarse a la reducción de dicho período.

5.4 Indicadores de Desarrollo de Recursos Humanos

Indicador cobertura. Relaciona el número de empleados evaluados con el total de empleados de Aduanas en un año.

Indicador de retroalimentación. Relación entre el número de empleados para quienes durante el período de evaluación del desempeño se recomendó retroalimentación de sus superiores y el total de evaluaciones del desempeño aplicadas.

Indicador de formación del personal. Relaciona el número de empleados que participa en actividades de formación con el total de empleados de Aduanas. Previo a la medición deberá definirse el tipo de evento de capacitación y formación que se medirá, (por ejemplo eventos de más de un número determinado de horas).

Indicador de orientación de la formación. Indicador de orientación de la formación: relación entre la cantidad de personal que atendió eventos de capacitación de mas de 8 horas de duración, y que pertenece a las categorías de empleo operativo y normativo (no administrativo ni directivo) Es una aproximación al mayor o menor enfoque de las acciones formadoras en el segmento operativo, en el que descansan los servicios aduaneros.

5.5 Indicadores de Conducta Humana

Indicador de conductas tipificadas. Este indicador relaciona el número de casos de conductas tipificadas en el código de ética que se han atendido en un año, con el total de empleados. Se calcula separadamente para cada tipo de conducta, por ejemplo conflictos de interés, acoso sexual o étnico etc. Sólo adquiere relevancia si se analiza en una serie de años, para analizar su tendencia a declinar o aumentar. Debe analizarse cuidadosamente pues puede variar como producto de cambios culturales, como lo sería la disposición a presentar los casos y reportarlos conforme los procedimientos establecidos.

Para efectos de estandarización y facilidad de aplicación de la metodología es útil contar con una guía para recopilación de los datos de las variables incluidos en los indicadores, así como con herramientas para su cálculo automático.

6 Cuadrantes Estratégicos para la Modernización de la Gestión de Recursos Humanos Aduaneros. CUSTOMSEGY

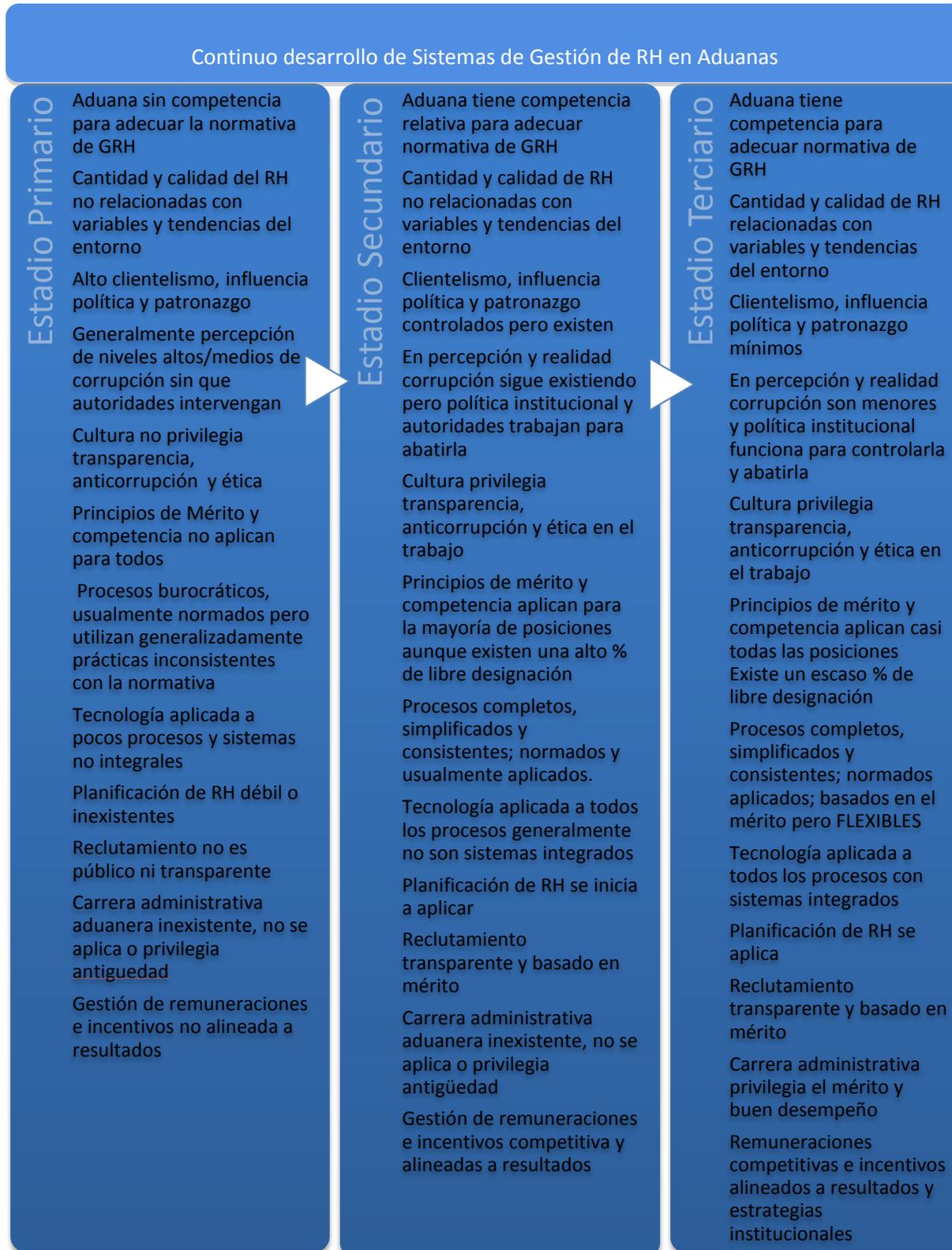
El instrumento CUSTOMSEGY permite integrar los instrumentos de caracterización del sistema que se han presentado: CUSTOMAP, CUSTOMSTYLE y CUSTOMIND. Presenta una visión de conjunto y permite establecer los objetivos y metas para el programa de modernización y fortalecimiento del SGRH.

6.1 El continuo desarrollo de los SGRH aduaneros

El diseño de una estrategia potencialmente efectiva para la modernización y fortalecimiento del SGRHA, demanda una visión integrada de su estado de situación, del entorno económico y político en el que se encuentra, así como conocimiento de estándares, modelos o prácticas internacionales de otras aduanas que han sido exitosas o fallidas.

El continuo de desarrollo de los SGRHA que se presenta en el Cuadro siguiente, permite identificar los estadios por los que pueden transitar las aduanas en el tiempo, dependiendo de su propia dinámica de cambio, y de las tendencias, presiones y necesidades de su entorno nacional e internacional.

Cuadro de estadios por los que pueden transitar las aduanas en el tiempo



6.2 Integración gráfica de resultados

Para presentar los resultados de la aplicación de los instrumentos mencionados, se integran en una gráfica de cuadrantes los índices de procesos combinados, los índices de modo de gestión, un índice que representa la dimensión económica de la aduana en el país y el indicador de estabilidad del personal.

Los dos primeros tipos de índices mencionados se forman con la sumatoria de los índices correspondientes en los instrumentos CUSTOMAP Y CUSTOMSTYLE que ya se conocen.

El índice de dimensión de la aduana en la economía, que se ha denominado Índice de Levedad Aduanera, se integra con los cuatro indicadores de COSTUMIND siguientes:

| ÍNDICE DE LEVEDAD ADUANERA | RAZÓN | PONDE RACIÓN | ÍNDICE |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------|----------------|
| Importaciones + Exportaciones / PIB | 0 | 25 | |
| Ingresos captados por la aduana/ ingresos totales | 0 | 25 | |
| Empleados aduaneros / empleo público total | 0 | 25 | |
| Valor del comercio internacional bajo tratados de libre comercio/ comercio internacional total | 0 | 25 | |
| Sumatoria | | 100* | 1 a 100 |

* Se ha ponderado solamente para fines de su expresión en una escala de 100 en el gráfico en el que será ubicado.

El Indicador de estabilidad laboral es el resultado de restar de 100 el indicador de rotación del personal. Proporciona una aproximación a cuan estable es la vida laboral dentro de la Aduana. Mientras más estable, se asume que refleja la efectividad del SGRH, pero debe interpretarse con cuidado pues puede reflejar la imposibilidad de despido de personal y una tendencia a crecimiento agregativo del número de aduaneros.

El indicador de rotación de personal es el porcentaje de personal que se retira o es retirado de las aduanas, con respecto al total de plazas, excluyendo las nuevas en el período. En sistemas maduros de SIGERH la rotación no supera el 15%.

La siguiente tabla contiene los índices e indicadores que se utilizarán para mostrar los resultados de la aplicación de la metodología para caracterizar un SGRHA:

| | Valores para Aduana bajo análisis |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Índice combinado de Procesos | |
| Índice combinado de Modo de Gestión | |
| Índice de Levedad aduanera | |
| Indicador de Permanencia de Personal | |

La siguiente es la estructura en la que se grafican los índices e indicadores.

Fig. 9. Cuadrantes para graficar los resultados de aplicar CUSTOMSEGY



6.3 Tipología de sistemas de gestión de recursos humanos aduaneros

Para facilitar la formulación de estrategias, se establecieron posibles combinaciones de índices e indicadores y se caracterizaron cuatro tipos de sistemas de gestión de recursos humanos aduaneros. Para denominarlos se utilizaron términos propios del ciclo de vida de una estrella hasta su momento de plenitud.*

Los cuatro tipos de SGRH derivados de los resultados expresados en sus índices e indicadores son:

- Nebulosa
- Estrella Naciente
- Estrella Tauri
- Estrella Plenaria

SGRH Tipo Nebulosa. Este tipo de sistema de gestión está gráficamente representado en el área del centro de la gráfica, en la Figura 10, en color violeta. Presenta características de escasa transparencia y aplicación del mérito como principio base de funcionamiento, lo cual está representando en un Índice de Modo de Gestión muy bajo. Sus procesos están alejados de las prácticas que caracterizan a los sistemas efectivos; por ello su nivel de Índice de Procesos es también muy bajo. Sus procesos no son consistentes, no permiten alinear al recurso humano con la estrategia institucional y carecen de transparencia y estandarización al no operar sobre sistemas informáticos integrados y de alta cobertura. En este caso, la aduana tiene un Índice de Levedad cercano al 50%, lo que no le da una clara ventaja para buscar respaldo político a sus intentos de reforma y modernización. Esto se debe a que - si el la incidencia de la operación de la aduana es significativa en la obtención de ingresos para el gobierno, para el normal desenvolvimiento del comercio exterior, afecta el comercio con importantes socios comerciales e impacta a una proporción amplia de trabajadores del Estado, las alteraciones en el sistema tendrán fácilmente efectos en el terreno político. Esto permite prever la necesidad de una intensa y bien diseñada estrategia para lograr apoyo para la reforma y modernización.

* El ciclo de vida de las estrellas depende de cuatro variables: Temperatura, luminosidad, tipo espectral y magnitud. Cuatro de esas fases se identifican a nivel elemental a continuación:

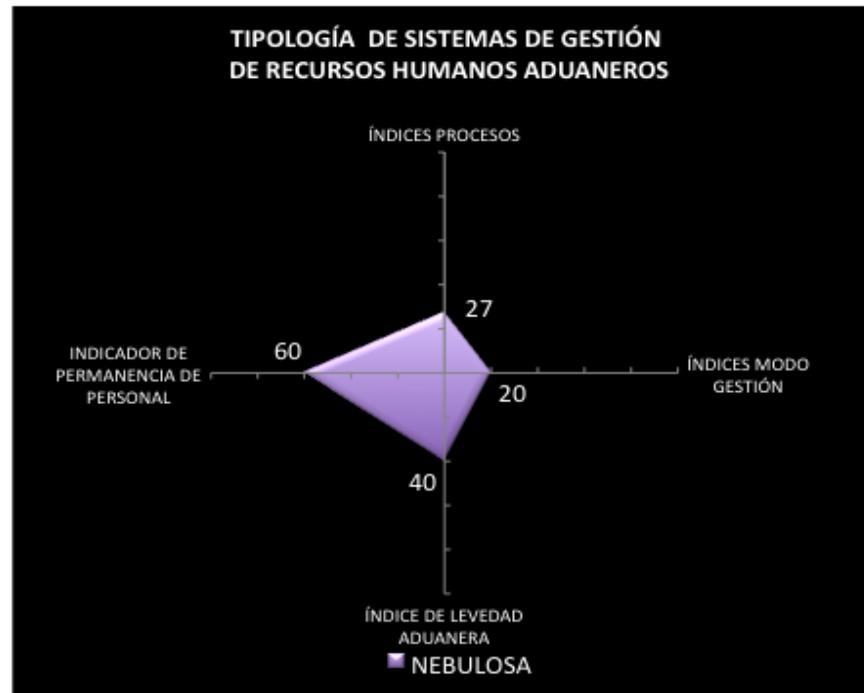
Nebulosa: es el proceso previo a la formación de una estrella, en que ésta es aún un conjunto uniforme de gas y materia que, gracias a la gravedad y a los fenómenos internos, lentamente se va consolidando y formando un disco que se va lentamente calentado pero cuyos procesos internos la hacen aún muy fría, dispersa e invisible.

Proto Estrella: es el estado evolutivo de una estrella que ha salido de la nebulosa. Se va perfilando cuando su núcleo de hidrógeno está sufriendo la fusión y empieza a producir calor. En esta etapa ocurren procesos y períodos de gran inestabilidad que pueden evitar su desarrollo y hacerla colapsar dependiendo de su magnitud.

T-tauri: En esta etapa, las estrellas ya son visibles y producen energía pero no a plenitud; van generando las características de luminosidad y energía que la identificarán.

Estrella de secuencia principal: En esta fase la estrella se encuentra formada, emite luz propia, tiene forma aproximadamente esférica y emite energía. Su dimensión es variable y de ello dependen sus subsecuentes etapas.

Fig.10 Representación gráfica del SGRH Tipo Nebulosa



En comparación con otros indicadores de permanencia de personal, el índice del tipo nebulosa es bajo, lo que significa que la rotación de personal es alta. Esta situación sintetiza los efectos de la politización y patronazgo en el reclutamiento, la movilidad y la desvinculación del personal, y permite inferir que el mérito y la transparencia no están presentes a la base del sistema. Este indicador también confirma que la eficiencia sistémica se ve disminuida, porque se pierde una parte importante de los recursos que se invierten en reclutar, nombrar, capacitar y formar al personal. Otro de los efectos asociados es que el clima laboral es inestable y puede llegar a desmoralizar a los empleados y funcionarios. En el *continuum* de desarrollo de los SGRH aduaneros, este tipo de sistema se ubica en un estadio primario y presentará grandes oportunidades estratégicas.

SGRH Tipo Estrella Naciente. En este tipo de SGRH se identifican mejoras con respecto al tipo Nebulosa. Estos se expresan en los Índices de Proceso y en el indicador de permanencia laboral; sin embargo los Índices de Modo de Gestión siguen siendo muy bajos y presenta la dificultad de tener un Índice de Levedad Aduanero similar al del tipo anterior, como se observa en la escala sobre la que está situada el área verde que representa a este tipo de sistema en la Figura 11.

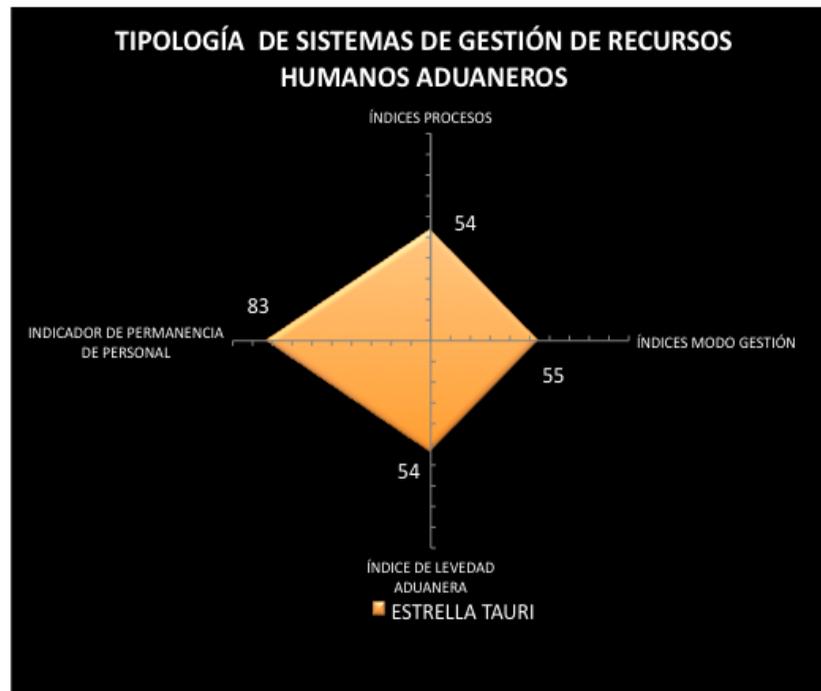
Fig.11 Representación gráfica del SGRH Tipo Estrella Naciente



Esto indicaría que la forma en que se gestiona este tipo de sistema no favorece los principios de mérito, transparencia, anticorrupción, ética, eficiencia, alineación estratégica ni adaptabilidad e internacionalidad, lo cual es confirmado por un índice comparativamente bajo de permanencia del personal, al igual que en el caso anterior. En cuanto a procesos, al situarse por debajo de 50, este tipo de sistema nos indica procesos cuya implementación no es sistemática, bajos grados de informatización, y características de patronazgo y politización. El sistema tendrá también dificultades para obtener apoyo para su cambio, por su peso en la economía, el empleo del sector público y el comercio exterior. En síntesis, este tipo de SGRH aduanero comparte características con la etapa del proceso estelar que le da nombre: es una estrella naciente que aún no puede brillar con luz propia, no emite energía y tiene un alto grado de inestabilidad intern. Pero existen elementos en su núcleo que permiten que pueda continuar a otros grados de desarrollo.

SGRH Tipo Estrella Tauri. Este tipo de sistema, que es joven al igual que su homóloga tri-auri en la denominación del ciclo de vida de las estrellas,, empieza a generar resultados de luz y energía, pero aún tiene fuerzas internas en conflicto y tiene retos qué vencer para llegar a ser una estrella.

Fig. 12. Representación gráfica del SGRH Tipo Estrella Tauri

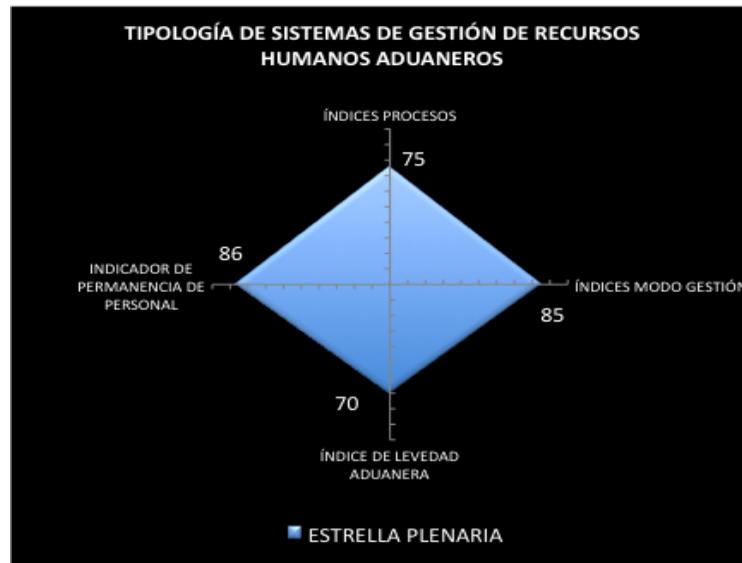


Su indicador de Permanencia Laboral es sustantivamente mejor que en los casos anteriores (y en consecuencia su rotación de personal es más baja), lo cual es consistente con Índices de Modo y de Procesos situados alrededor de la mitad de la escala, como puede observarse en los valores que corresponden al gráfico del sistema Estrella Tauri, representado en la Figura 12.

Esto da mayor coherencia al sistema y muestra cómo la aplicación de los principios, conjuntamente con unos procesos cuya normativa es aplicada en la práctica, resulta en valor agregado para los intereses de la aduana. Sin embargo, un índice medio en Levedad, puede indicar la necesidad de diseñar estrategias que permitan acumular capital político, hacer alianzas e involucrar a los clientes de la aduana en el proceso de reforma de la gestión de los RH, que terminará con beneficios compartidos para la aduana, el país y la competitividad global.

SGRH Tipo Estrella plenaria. Se caracteriza porque los valores de sus índices e indicadores se acercan a los de aduanas efectivas y competentes. Debe observarse sin embargo que niveles altos en los Índices de Procesos y de Modo de Gestión no inducen cambios de la misma proporción en el Indicador de Permanencia del Personal, que se diferencia sólo en 3 puntos del indicador respectivo del SGRH tipo Estrella Tauri, como se puede observar al compararlo entre las Figuras 12 y 13.

Fig.13. Representación gráfica del SGRH Tipo Estrella Plenaria



Conforme se avanza en las reformas, el perfeccionamiento del sistema se hace más lento y más difícil. Los cambios son mucho más perceptibles al principio, cuando las acciones producen grandes ganancias de eficiencia y notoriedad.

Por ello, pasar de este nivel requiere de estrategias más finas y sofisticadas, pues es un sistema que cuenta ya con elementos básicos para operar, en el que el mérito está en una buena parte establecido y la carrera aduanera se ha empezado a aplicar. Pero esta misma situación habrá entonces generado logros internos que se podrían perder, de no continuar las políticas ya avanzadas. Esto en el caso que se muestra en la gráfica de la Figura 13, tendría la ventaja relativa de ser una aduana con un índice medio-alto de Levedad, que indicaría que la aduana es de un peso relativamente bajo en dimensión y presencia en la economía, el empleo público y el comercio.

6.4 Uso de la tipología y los resultados del análisis

En la hoja de cálculo que se acompaña a la versión electrónica de este trabajo deben digitarse

- los valores asignados a los enunciados de la guía para caracterización del SGRH de la aduana de que se trate
- los datos para calcular los indicadores CUSTOMIND

Los campos donde se deben introducir tales datos están marcados en amarillo. Con ellos el modelo producirá automáticamente los índices, indicadores y la gráfica CUSTOMSEGY en la que se combinan los índices e indicadores tal como se presentaron en este apartado.

Una vez se cuenta con la gráfica que tipologiza al SGRH de la Aduana que se está analizando como Nebulosa, Estrella Naciente, Estrella Tauri o Estrella Plenaria así como los indicadores agrupados en CUSTUMIND, se está en condiciones de proceder a la fase de diseño de estrategias que se presenta en el siguiente apartado.

V. OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA MODERNIZAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS ADUANEROS.

Este apartado presenta opciones estratégicas que se pueden considerar para la formulación de estrategias de cambio para aduanas concretas. Estas opciones estratégicas son la ruta entre a) la caracterización de la situación actual sintetizada en el gráfico CUSTOMSEGY e indicadores aduaneros y b) la situación deseada manifestada en una de las etapas de evolución de desarrollo de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos en Aduanas (SIGERHA).

Las propuestas de este apartado parten de que aun en las condiciones más adversas del entorno, siempre que exista interés y compromiso de las autoridades de la Aduana, es posible avanzar en el continuo desarrollo de SIGERHA ,en búsqueda de un sistema basado en el mérito, flexible, eficiente, transparente y libre de corrupción.

1. Análisis del entorno

Además del conocimiento que aporta el diagnóstico del SGRHA adquirido mediante la aplicación de la metodología, es importante que se tengan en consideración las condiciones del entorno institucional. Para ello se propone que se utilicen los marcos de análisis que se presentan a continuación y que han sido simplificados a partir de las herramientas desarrolladas por los Profesores Marc Lindenberg y Noel Ramírez (1989), en el libro *Managing Adjustment in Developing Countries*.

El análisis del entorno considera los aspectos que se señalan en los Cuadros 1, 2 y 3, y en la Figura 14, presentados a continuación, que abordan: análisis de acción y medida, identificación de actores y recursos, mapa de ubicación de actores, y mapas de relaciones.

Cuadro 1. Análisis de la acción o medida

| <i>Análisis de la acción o medida</i> | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <i>Acción, medida o política bajo análisis</i> | <i>Consecuencias identificables para cada acción</i> |
| | |
| Administración Aduanera | |
| Ministerio de Hacienda o Finanzas | |
| Gobierno general | |
| Usuarios de la Aduana: navieros, transportistas, agentes aduaneros, couriers, agentes de carga | |
| Puertos y aeropuertos | |
| Importadores y Exportadores | |
| Empleados que ingresaron por mérito | |
| Empleados que ingresaron por criterios no vinculados al mérito | |
| Otros empleados del Estado | |
| Contrabandistas | |
| Evasores | |

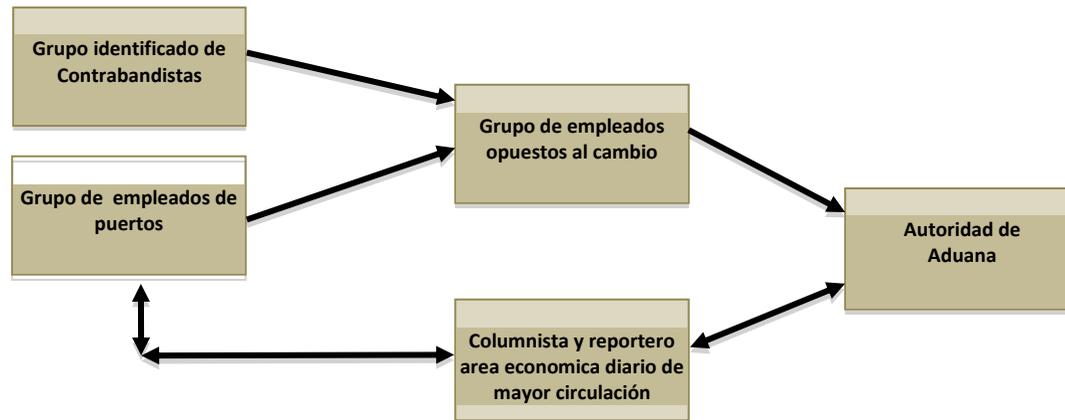
Cuadro 2. Identificación de Actores y recursos

| <i>Actores</i> | <i>Objetivos</i> | <i>Recursos de los que disponen</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principales personas, grupos o instituciones, directa o indirectamente beneficiados o perjudicados con la acción bajo análisis. | explícitos o implícitos | Financieros, materiales, capacidad de movilización, influencia en grupos de poder e interés |
| | | |
| | | |
| | | |

Cuadro 3. Mapa de ubicación de actores

| | <i>En contra</i> | <i>Neutros</i> | | <i>Neutros</i> | <i>A favor</i> |
|-----------------------|------------------|----------------|------------------------------|----------------|----------------|
| <i>Aduana</i> | | | <i>Autoridades de Aduana</i> | | |
| <i>Gobierno</i> | | | | | |
| <i>Sociedad Civil</i> | | | | | |
| <i>Sector Privado</i> | | | | | |

Fig. 14. Ejemplo Mapa de Relaciones



2. Diseño de estrategias

Los SGRH tipo Nebulosa, Estrella Naciente y Estrella Tauri corresponden claramente al estadio primario en el Continuo de Desarrollo de gestión humana en aduanas. Como puede observarse en las gráficas que los representan, sus índices como máximo están alrededor del punto medio de la escala (50) y su Indicador de Permanencia de Personal es bajo si se compara con los sistemas más equilibrados y cercanos al referente. Mientras más bajos sean sus índices más lejanas están las características del sistema de aquellas que tipifican a los sistemas efectivos y exponentes de prácticas provechosas; y mientras más desbalance exista entre los valores de sus ejes, menos coherencia existe en el sistema y más claras serán las áreas donde la estrategia de cambio se debe enfocar.

El tipo Estrella Plenaria cuya gráfica es más equilibrada y cuyos índices e indicadores tengan valores más próximos a 100, representa un sistema más o menos representativo del estadio secundario. Un sistema tipo Estrella Plenaria que esté equilibradamente en el último decil, muy cerca a 100, presentará las características de los sistemas referentes con alto grado de efectividad y aplicación de prácticas de gestión provechosas, y se ubicará en el estadio terciario del continuo de desarrollo de SGRH aduaneros.

2.1 Posibles estrategias

Las estrategias presentan las siguientes dimensiones:

- Amplitud: cobertura de más o menos objetivos y acciones (reclutamiento a carrera)
- Intensidad: profundidad de los cambios (normativa, regulación, prácticas, cultura)
- Ritmo: gradual o radical
- Velocidad: lento o rápido
- Visibilidad: acciones que trascienden en mas o en menos las fronteras institucionales

La escogencia de las dimensiones de la estrategia dependerán de:

- El grado de apoyo político con el que se cuenta y es esperable poder generar
- Las competencias que la Aduana o la entidad en la que está ubicada, tenga para emitir o adecuar las normas, regulaciones y prácticas del sistema
- Los recursos técnicos, administrativos, de capacidad de implementación y financieros de que se dispone.

Dado que en la mayoría de los casos los grados de libertad a los que las autoridades y gerentes de las aduanas están sometidos son muy limitados, esa es la situación que se presume para el desarrollo de las opciones estratégicas que se presentan a continuación. En tal virtud, los objetivos y las acciones corresponden a dimensiones de amplitud limitada o media, de mediana intensidad y velocidad, gradualidad y progresiva visibilidad. La estrategia podrá ser más agresiva y contundente para cambiar el SGRH si se cumple que: las condiciones del entorno son favorables, la capacidad de modificar el sistema por la aduana es alta, y existe una fuerte voluntad de cambio de las autoridades.

2.2 Objetivos estratégicos

Según sea el tipo de SGRH aduanero, los siguientes son objetivos mínimos deseables para la estrategia.

- Se denominan deseables, porque su escogencia y probabilidad de alcanzarlos dependerá tanto del grado de apoyo político como de las condiciones del entorno que se identificaron en el análisis correspondiente.
- Se denominan mínimos, porque de existir condiciones de entorno favorables y recursos disponibles, podría crearse una estrategia amplia, de múltiples objetivos, de alta intensidad y velocidad, y de alta visibilidad.

Cuadro 4. Objetivos estratégicos/ operacionales acumulativos referidos a Procesos y a Modos de Gestión de RH, y según tipología de SGRH aduaneros

| Tipología | Nebulosa | Estrella Naciente | Estrella Tauri | Estrella Plenaria |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Procesos | <p>Evaluar el SGRH por una organización nacional o internacional creible y con respaldo técnico de OMA, OMC, WB, BID y otros</p> <p>Documentar y sistematizar procesos</p> <p>Completar y sistematizar registro de personal</p> <p>Realizar concursos públicos para el máximo posible de casos</p> <p>Establecer sistema de indicadores de de la fuerza laboral en relación con variables de comercio exterior, y publicarlos dentro de la aduana</p> <p>Capacitación enfocada a personal operativo confiable</p> <p>Disminuir el tiempo de nombramientos</p> | <p>Evaluar o actualizar la evaluación del SGRH por organización creible y con respaldo técnico de organismos internacionales</p> <p>Generalizar la aplicación de la normativa en los principales procesos</p> <p>Aplicar el proceso de evaluación del desempeño. Y establecer incentivos monetarios atractivos ligados a resultados de unidades, basados en criterios medibles y objetivos.</p> <p>Elevar la proporción de personal profesional.</p> <p>Aplicar en forma generalizada el reclutamiento mediante concursos internos y externos</p> <p>Desarrollar e implementar un sistema informático de gestión de recursos integrado</p> <p>Establecer un sistema de certificaciones por especialidad</p> <p>Continuar la disminución de tiempo de nombramientos</p> | <p>Evaluar el SGRH por una organización creible y con respaldo técnico de organismos internacionales</p> <p>Aplicar normas, procesos y prácticas en todos los procesos</p> <p>Mejorar la calidad del proceso de evaluación del desempeño y los incentivos ligados a resultados.</p> <p>Reducir la proporción de empleados que no cumplen con los perfiles, mediante programas intensivos y extensivos de capacitación y formación</p> <p>Elevar la proporción de incentivos sobre el total de remuneraciones</p> <p>Establecer una estructura de puestos y salarios que incorpore en alto grado equidad interna y externa, aplicando las certificaciones por especialidad</p> <p>Establecer los fundamentos del sistema de planificación de RH</p> <p>Continuar la reducción del tiempo de nombramientos</p> | <p>Evaluar o actualizar la evaluación del SGRH por organización creible y con respaldo técnico de organismos internacionales</p> <p>Lograr coherencia entre normas, políticas y prácticas</p> <p>Hacer funcional la carrera administrativa aduanera</p> <p>Gestionar con base en competencias</p> <p>Aplicar centralización normativa y descentralización operativa a los procesos de GRH</p> <p>Establecer parámetros de crecimiento de la fuerza laboral en función de su relación con variables de comercio exterior</p> <p>Ejecutar todos los procesos de gestión de RH mediante aplicaciones informáticas</p> <p>Lograr que la aduana sea atractiva como opción de trabajo</p> <p>Profundizar el desarrollo de la planificación de RH</p> <p>Continuar la disminución del tiempo de nombramientos</p> |
| Tipología | Nebulosa | Estrella Naciente | Estrella Tauri | Estrella Plenaria |
| Modo | Disminuir la politización de nombramientos | Ejecutar procesos masivos para erradicación de corrupción, que sean altamente visibles y | Lograr que la gestión de salarios, ascensos, trasalados y desincorporación laboral, | Crear mecanismos permanentes para la despolitización de nombramientos |

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Iniciar procesos administrativos o judiciales fundamentados y bien preparados, en casos de corrupción donde hay personal involucrado | sensibles. Refinar los indicadores y continuar su publicación | respondan rigurosamente a las normas. Limitar la cantidad de posiciones de libre designación | Iniciar la aplicación extensiva e intensiva del Código de Ética |
| Dar transparencia a la información de personal aduanero mediante la publicación de indicadores | Establecer y dar transparencia a la cantidad y tipo de posiciones de libre designación | Lograr establecer como práctica que la aduana puede despedir con causa justificada por la vía administrativa o judicial siempre que sea necesario | Reducir al mínimo posible las posiciones de libre designación |
| Definir casos paradigmáticos de despidos por causas justificadas | Despidos por causas justificadas por vía administrativa y legal | Aplicar sanciones por transgresión a normas y por conductas inapropiadas de forma sistemática | Establecer remuneraciones relativamente competitivas |
| Establecer canales de comunicación directa con los empleados | Establecer canales de comunicación | Profundizar la comprensión y diálogo entre las organizaciones de trabajadores y la administración | Aplicar normas que buscan que la mayoría del personal tenga título universitario profesional o técnico |
| Establecer comunicación cercana y estable con organizaciones de empleados | Profundizar la comprensión y diálogo entre las organizaciones de trabajadores y la administración | Profundizar la comprensión y diálogo entre las organizaciones de trabajadores y la administración | Lograr eliminar déficits o excedentes de personal |
| | | | Trabajar conjuntamente con organizaciones de trabajadores en áreas de interés común |

2.3 Acciones estratégicas

La siguiente matriz presenta **acciones clave** para la implementación de la estrategia, clasificadas según los **niveles de apoyo político** y los **grados de dificultad de su diseño e implementación**.

Cuadro 5. Acciones Estratégicas

| | Requieren menos apoyo político | Requieren más apoyo político |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Menos dificultad de diseño e implementación | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del SGRH • Diseño y creación de sistemas informáticos aislados • Diseño de registro de empleados e historial laboral • Rediseño y sistematización de procesos con reducción de tiempos • Capacitación • Generación y publicación de indicadores de variables de empleo de aduanas vs comercio exterior • Generación y publicación interna de indicadores de gestión de RH • Cambio de regulaciones y políticas • Introducción de un sistema de planificación del RH • Establecimiento de canales de comunicación directa administración/empleados • Comunicación franca y directa con organizaciones laborales • Aplicación sistemática de sanciones por transgresión normativa y comportamiento inadecuado • Proceso de creación y socialización del Código de Etica | <ul style="list-style-type: none"> • Cambio de normas legales y reglamentarias del sistema • Integración de sistemas • Implementación de registro de empleados e historial laboral • Implementación de procesos rediseñados de GRH • Certificaciones por especialidad • Implementación de procesos basados en mérito, que disminuyan discrecionalidad y politización • Aplicación de nuevas escalas salariales con equidad interna y externa • Incremento de presupuesto para nuevas escalas salariales, beneficios e incentivos • Concursos públicos • Disminución de posiciones de libre designación |
| Más dificultad de diseño e implementación | <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de competencias para gestión de procesos • Aplicación de sistema de administración del desempeño • Establecimiento de incentivos meritorios ligados al sistema de administración del desempeño • Generalización de la aplicación de procesos conforme a las normas | <ul style="list-style-type: none"> • Integración de rediseño de procesos operativos con procesos de RH • Cambios totales de personal en unidades completas (movilidad laboral) • Casos paradigmáticos de corrupción con involucramiento de empleados • Aplicación de desvinculación de personal por razones justificadas • Desvinculación del personal que no llenar requisitos de perfil o competencias • Implementación de Código de Etica en materia de conflictos de interés |

3. Lecciones aplicables a reformas aduaneras

De la revisión de casos de reforma y fortalecimiento de Aduanas de distintos países, pueden derivarse lecciones útiles para la integración de las estrategias en aduanas concretas. Se presentan aquí algunas de las más significativas. Para efectos ilustrativos, en algunos casos se utilizan extractos de una entrevista con la Superintendente de Tributos Internos y Aduanas de la SAT de Guatemala, realizada en Junio 2008.

Contrato inicial

Cuando la autoridad invita a un profesional para que se haga cargo de la Dirección o máxima posición de la Aduana, es uno de los momentos cruciales para su modernización: clarificar los objetivos, determinar la viabilidad de ciertas políticas, definir metas concretas, y obtener apoyo y recursos para los cambios institucionales necesarios para convertir a la aduana en efectiva, transparente y libre de corrupción. Por ello es importante analizar cuidadosamente qué apoyos específicos y qué libertad de acción se pueden solicitar a la autoridad políticamente responsable de la Aduana. El es el más interesado en que la gestión sea exitosa, y en que existan los recursos y condiciones necesarios para lograr los propósitos institucionales y políticos. Este momento estratégico equivale a un contrato inicial entre las partes que definen sus relaciones futuras y sus responsabilidades.

Monitorear el entorno permanentemente

En el contexto de países en desarrollo, ser un Gerente Público a cargo de una institución compleja como la Aduana, que trata con políticas públicas de alto impacto y que toca importantes intereses, sólo puede hacerse exitosamente cuando se analiza y se mantiene un constante monitoreo del entorno en el cual se toman las decisiones. Para monitorear el entorno institucional es necesario establecer relaciones de mutuo beneficio y trabajar en forma sistemática utilizando las herramientas de análisis disponible.

La preparación de mapas políticos que permitan identificar a los actores relacionados con temas específicos, decisiones o posiciones institucionales, contribuye a ubicar y conocer la situación propia. Los mapas de actores son instrumentos útiles: en ellos se identifican intereses, posiciones, quién los apoya o se opone, y recursos de los que dispone

Una relación cercana y de confianza con algunos miembros del equipo de gobierno es imprescindible; esto facilita estar al tanto de información sobre las tendencias y cambios políticos internos, y mantener relaciones informales para contar con antecedentes, ideas, noción de los intereses de los diferentes actores, comentarios e información valiosa. Al no contar con este tipo de información, son muy altos los riesgos de ser tomado como el chivo expiatorio de decisiones clave, y de fracasar frente a poderosos intereses.

En todos los casos es posible avanzar, aun en las condiciones más adversas del entorno. Siempre que exista interés y compromiso de las autoridades de la Aduana es posible hacer cambios que cuando menos generan condiciones para impulsar más y potencialmente más profundos cambios. Por ejemplo, el sólo hecho de establecer indicadores de gestión de RH, permite que exista transparencia sobre lo que está pasando, lo cual puede usarse como herramienta para lograr apoyo ante la necesidad de reforma. Interesar a los comunicadores en un informe semestral de indicadores puede generar expectativa y presión pública para que las autoridades actúen. Aún sin recursos significativos, el Director de Aduanas puede realizar los cambios en sus procesos internos, pedir evaluaciones externas y darlas a conocer. Desarrollar sistemas y usarlos para la transparencia, puede ser una herramienta valiosa para exponer las debilidades o características no deseadas de una institución. Otros ejemplos pueden observarse en el cuadrante No. 1 del Cuadro anterior (Cuadro 5: Acciones Estratégicas, presentado en 2.3).. Generalmente esas acciones no requieren de un alto grado de respaldo político. El factor de más peso para limitar los avances en una reforma institucional de cualquier tipo, aun en las mejores condiciones del entorno, es la falta de decisión y compromiso de las autoridades institucionales.

Siempre busque aliados

Todo cambio en normas, regulaciones, políticas, acciones o medidas tiene efectos sobre el status quo y altera las condiciones en las que operan distintos actores. Cambiar las reglas de juego puede significar dar más trabajo a unos, menos a otros, cambiar el flujo de ingresos, quitar o dar prerrogativas, quitar o dar facultad de decisiones, disminuir o aumentar la libertad de decidir discrecionalmente, o exponer a empleados a que muestren si llenan o no los requisitos de un puesto.

Por ello, es crucial para la estrategia de modernización el identificar las consecuencias del cambio propuesto, quiénes ganan y quiénes pierden, su influencia, los recursos que pueden movilizar, así como las relaciones que pueden utilizar.

Visión compartida

Para llevar a cabo un proceso de cambio institucional es necesario trabajar en muchos frentes a la vez. Generalmente el proceso no es secuencial y requiere que toda la organización se involucre. Para preparar a los gerentes altos y medios, y a todos los empleados para emprender o continuar el cambio, es crítico que se construya una visión articulada y suficientemente específica que permita guiar a todas las áreas de la organización en la misma dirección. Pero esa visión no es un sueño imposible que se renueva cada año en el ejercicio de planeamiento estratégico; el establecimiento de un sistema de planificación institucional, aunque toma tiempo y esfuerzo, es imprescindible. Respuesta de ¿Para qué trabajamos? ¿Para quién trabajamos? ¿Cómo tenemos que ser para poder entregar valor?

El sistema de Planificación de Tributos Internos y Aduanas de Guatemala:

En SAT iniciamos identificando cuáles serían nuestras características ideales para poder alcanzar las metas que socialmente son deseables en el ámbito tributario y aduanero, las organizamos en mapas y nos comparamos contra ellas. El primer año que lo hicimos sólo participaron los gerentes altos y medios. En el mapa del 2008 participaron las regiones y toda la organización. El mejor resultado se dio cuando los directivos viajamos a todas las regiones y nos reunimos con los grupos de empleados y jefes para trabajar en talleres en los que revisamos indicadores, mapas y resultados, ajustamos los planes y reafirmamos nuestra visión.

Diseñar los indicadores de gestión institucional se facilitó porque las operaciones tributarias y aduaneras son relativamente fáciles de medir. Con los proyectos fue más difícil porque siempre se tendía a medir el tiempo para completar las tareas y ese indicador no es confiable. La integración del balance score card era una etapa subsiguiente pues ya estábamos perfeccionando los indicadores, y empeñados en que se produjeran a partir de datos de los sistemas informáticos para que no fueran subjetivos o manipulables. Una ventaja que tuvimos es que el Gerente y los subgerentes de planificación estaban calificados para esa tarea.

PROSIS, nuestra herramienta informática, nos permitió dar seguimiento a los objetivos, los proyectos, los programas de mejora operativa y los indicadores, y nos facilitó la integración plan-presupuesto.

Los mecanismos de seguimiento y coordinación que establecimos fueron comités para temas específicos. Nos reuníamos una vez al mes con cada comité, revisábamos, tomábamos decisiones y correctivos, y actuábamos. Entre los más importantes estaban: El Comité Gerencial, que servía para revisión de metas de recaudación y programas operativos. El Comité de Cambio, para revisar los proyectos de reingeniería y otros de orden institucional. El Comité de Operaciones, para revisar indicadores de gestión. El Comité de Tecnología, para las decisiones de orden informático y comunicaciones. A todos ellos asistían todos los gerentes o subgerentes que tenían relación con el tema.

En síntesis, nuestra área de planificación mejoró sustantivamente. Pero una buena y oportuna formulación de proyectos, mantener la vinculación con los otros sistemas de gestión de recursos y mantener involucrado al personal, son retos pendientes. Sin duda, invertir tiempo y energía en alcanzar una visión compartida y coherente en toda la organización es un elemento integrador que junto a los incentivos nos permite alinear los objetivos organizacionales y el los resultados de unidades y empleados para poder producir valor público.

La reforma del SGRH debe ser parte de un cambio integral

Se requiere reformar simultáneamente los procesos que se aplican para: determinar el origen, la clasificación o el valor de las mercancías, establecer sistemas de gestión de riesgo, introducir mecanismos de seguridad aduanera y aplicación de la tecnología. Si no se dan a la vez todas estas reformas, el cambio en la estructura y características de la dotación de personal de las aduanas puede impactar de forma temporal y parcial, pero no permite cambios sostenibles. La reforma en el sistema de gestión de los recursos humanos debe ser entonces parte de una estrategia integral de reforma aduanera y debe diseñarse de forma tal que los cambios en esta área faciliten y refuercen los cambios en otras. Entre los elementos más comunes y menos efectivos de cambio que se plantean en la gestión humana, está la reclasificación de puestos y salarios o el aumento general de remuneraciones cuando se llevan a cabo aisladamente, más cuando son resultado de presiones de organizaciones de trabajadores.

Procesos deficientes propician corrupción en la frontera Guatemala-México a pesar de empleados contratados con nuevos procedimientos

Un lunes uno de los principales periódicos publicó en primera plana una noticia sobre supuesta corrupción en una aduana de la frontera con México en la cual los vehículos usados que ingresan se declaran por menos de su valor real y pagan menos impuestos. (Los vehículos usados son la principal mercancía que ingresa por esa aduana. Los aranceles son bajos pero el IVA es de 12%. Cerca del 40% de los vehículos que se importan son usados y provienen de Estados Unidos)

Los ingresos provenientes de vehículos usados representan menos del 2% de los ingresos aduaneros, mientras que las importaciones de mercancías que ingresan por los puertos marítimos representan el 80% de los ingresos que colectan las aduanas, por lo que mejorar estos últimos procesos fue siempre nuestra prioridad. Los procesos de importación de vehículos no estaban estandarizados en las tres aduanas por las que ingresan vehículos y no habían sido reingenierados, la información se registraba exposta a la importación y no había verificación del valor declarado, ni en línea ni posterior, salvo que hubiera una auditoría interna especial.

Para la Aduana es muy difícil comprobar el valor de un vehículo usado que se adquiere de personas y no en subastas formales o dealers establecidos. En esos casos los “tramitadores” que ofrecen sus servicios a las personas que van a nacionalizar sus vehículos falsifican facturas y subdeclaran los valores.

Hasta hace algunos años, se utilizaban los precios de los libros internacionales de referencia y ese era el valor mínimo aceptable. Conforme la normativa OMC, la factura es el documento probatorio del valor de la mercancía, por lo que se dejaron de usar dichos libros y no se establecieron medios alternativos de verificación

El mismo día de la noticia enviamos a la “Aduana Móvil” a “tomar” la Aduana El Carmen y asignamos tareas de archivo al personal de esa aduana en ciudad Guatemala mientras se hacía la investigación, trasladamos la liquidación a la aduana central de Guatemala e informamos al público sobre las medidas adoptadas. Cuando investigamos, efectivamente encontramos corrupción en la aduana. En los escritorios de cinco empleados encontramos dinero en efectivo, folders de casos aún con el dinero adentro, y se estableció la vinculación entre tramitadores y empleados mediante los registros de llamadas telefónicas. Dos de los cinco empleados habían sido reclutados mediante procesos públicos y habían cumplido todos los requisitos y pruebas, incluidas la de veracidad, pero estaban operando en un contexto permisivo.

Utilizando la información de bases de datos logramos establecer las diferencias entre valores de esa aduana y las demás, los patrones de declaración de valor dependiendo de dónde habían sido adquiridos los vehículos (dealers, subastas o personas), los patrones de declaración según los diferentes Agentes Aduaneros que presentan las declaraciones. Así construimos un caso sólido basado en datos, para discutir con los tramitadores y Agentes Aduanales que estaban ejerciendo presión política por vía de los congresistas de esa provincia, conocida por contrabando y trasiego de drogas. Todos querían que volviéramos a las prácticas usuales.

Establecimos que todos los vehículos cuyo valor puede ser comprobado, siguieran pasando por El Carmen, liquidar los no comprobables en Ciudad Guatemala, salvo que el valor declarado fuera cercano al valor de los libros de referencia y se acordó el apoyo de la Asociación de Tramitadores a la reingeniería del proceso para ingreso de vehículos y el uso de tecnología para asegurar su identificación. Un mes después, habíamos iniciado la reingeniería de los procesos, la adquisición de los equipos para implementarlo y se habían iniciado denuncias en contra de los empleados corruptos.

Si los procesos hubiesen estado estandarizados, documentados, asegurados y con aplicaciones informáticas integradas al sistema general, el caso habría sido menos probable.

Estrategia integral anticorrupción

Para atacar la corrupción se necesita una estrategia integral y sistemática que involucre a la gente, los procesos, sistemas, la estructura, la cultura y la forma de tomar decisiones. La corrupción implica fallas sistémicas e individuales. Lo que las organizaciones pueden hacer como prioridad es perseguir legalmente casos sólidos con altas probabilidades de condena, hacerse cargo de remediar las fallas sistémicas y crear un ambiente institucional que favorezca un comportamiento individual ético.

Sólo cambiar personal sin cambiar procesos o sistemas, o atacar sólo alguno de los factores que facilitan la corrupción, no logra el objetivo en forma sostenible y puede ser peligroso porque alerta a los interesados en mantener el

status quo. La principal herramienta es la disminución de la discrecionalidad y la confirmación de información con fuentes externas independientes. La tecnología es una aliada fundamental en este campo.

Por otra parte, es importante considerar que la corrupción interesa tanto a los que internamente reciben dinero u otras ventajas, como a los que están afuera y logran beneficios. Entender la lógica de las prácticas ilegales, e involucrar en las acciones anticorrupción a las organizaciones empresariales o grupos a los que pertenecen los que corrompen, contribuye a generar un ambiente de mayor dificultad de corrupción y de condena social a esas prácticas.

Un caso en el que logramos resultados importantes fue un cambio en las aduanas de los tres puertos marítimos donde ocurrían a menudo cuando menos dos prácticas comunes denominadas “fly” (los contenedores volaban sobre la aduana, no pasaban por ella) y “happy hour” (dos contenedores por el precio de uno).

SAT tenía 300 nuevas plazas para Aduanas, se seleccionaron candidatos mediante concursos públicos y procesos con varios filtros que incluían el Voice Stress Analysis a jóvenes profesionales y técnicos. Los entrenamos por tres meses en materias teóricas y prácticas de comercio exterior y administración aduanera en una de las universidades privadas, con profesores especializados de España, Estados Unidos y Costa Rica.

Cuando estuvieron listos hicimos un acto de graduación con presencia del Presidente de la República, cambiamos el uniforme a uno blanco y formal, y unos días después reemplazamos a la totalidad de los empleados de Aduanas en esos puertos y enviamos a los que quitamos a la universidad para capacitación y evaluación.

En ese mismo período de tiempo, se introdujeron cambios tecnológicos en los procesos para asegurar el registro y paso de los contenedores por la Aduana, por ejemplo marchamos electrónicos y con código de barras, intercambio de información con los sistemas de las portuarias, se suspendió la aplicación de un sistema local poco seguro que a discreción usaban los empleados de ventanilla, se anunció el nuevo sistema de análisis de riesgo, se empezó a avisar a los importadores ANTES de que llegaran al puerto si tenían o no que pasar inspección física. La prensa dio enorme cobertura a la medida y hubo un punto de inflexión en la relación con exportadores e importadores.

Sin el cambio de procesos, introducción de tecnología y de gente en forma integral en los puertos, hubiese pasado lo mismo que en la aduana El Carmen de la frontera con México.

Esta acción de corto plazo, integral y masiva, nos permitió después hacer cambios con apoyo del sector privado para implantar un nuevo sistema integral llamado SAQB'E, lograr el cumplimiento de presentación de manifiestos de carga electrónicos previo al arribo de buques, y construir la alianza con entes públicos y privados que ya he mencionado antes, con quienes firmamos el Pacto por la Modernización e Integridad en las Aduanas.

El análisis de información por el grupo de operaciones en las oficinas centrales, que después se convirtió en la nueva unidad de inteligencia aduanera; la mejora en la aplicación del concepto de gestión de riesgo, ulteriores cambios de procesos, establecimiento de cámaras de circuito cerrado monitoreables por internet, cierta rotación de personal y el cruce de información con terceros, fue paulatinamente mejorando las condiciones de probidad. Todavía queda un largo camino por recorrer para considerar las Aduanas de SAT como una práctica que sistémica e individualmente está fuera de riesgos de corrupción, pero las condiciones mejoraron radicalmente.

Debo decir que entre la gente de la Aduana encontré personas impresionantes, con coraje y valentía. Gente que fue amenazada, coaccionada pero que nunca renunció a sus valores a pesar de haber tenido heridos y hasta algunos muertos entre sus compañeros. Esos casos se convierten en paradigmas institucionales, y representan la esperanza y la fe en los valores más altos del ser humano. Cuando fue posible, los hicimos del conocimiento de la institución posteándolos en la intranet.

Medidas visibles, drásticas y de impacto masivo en el corto plazo, integralidad del cambio para generar masa crítica y algún impacto cultural, fueron las combinaciones en casos con resultados favorables. Avanzamos significativamente, pero a mi salida de SAT había una larga ruta por delante para llegarla a considerar una organización que sistémicamente favorece el comportamiento ético institucional e individual. Son cambios que requieren de trabajo con visión, sostenido y de largo plazo.

Incentivos monetarios y no monetarios

Los incentivos monetarios y no monetarios pueden crear un poderoso vínculo entre los objetivos de la organización y el comportamiento y resultados que producen los empleados, jefes y gerentes.

En el segundo semestre de 2005, el Directorio de la SAT aprobó un bono –incentivo que se daba en función de: a) haber alcanzado la meta institucional de recaudación establecida en el presupuesto (no meta, no bono) b) mejorar los indicadores operativos de las unidades preestablecidos, c) implementar los proyectos de reforma en el tiempo previsto y con los recursos asignados; y d) evaluación personal del Jefe inmediato (20%). El bono era relativamente menor si se compara con los salarios de los gerentes pero podía significar más que un sueldo para salarios de los 4 deciles inferiores.

El sistema de asignación se fue perfeccionando cada año. Teníamos un presupuesto fijo para el bono, por lo que tuvimos que normalizar las curvas de resultados. Sólo un pequeño porcentaje de los empleados (10%) podría alcanzar el máximo bono. Asignar 80% de la evaluación a los resultados organizacionales hizo que las personas tuvieran un incentivo para cooperar y monitorear a sus equipos.

Recuerdo que me sorprendió atender a un grupo de empleados que insistían en verme, pues lo que deseaban era que participara la semana siguiente en el lanzamiento de uno de nuestros proyectos de transparencia. Se trataba de publicar en internet una base de datos de las decisiones sobre casos concretos de apelaciones que se toman por el Directorio y las respuestas vinculantes que da la División Jurídica a consultas de los contribuyentes. La SAT tenía varios eventos públicos esa misma semana y les pedí que pospusiéramos el evento pero que abrieran el acceso del público a la base de datos.

Nunca había visto a técnicos tan involucrados en un proyecto. Después de algunos minutos sin comprender su insistencia me dijeron que debíamos hacerlo porque ellos querían cumplir con la última actividad del proyecto, cuya fecha se vencía en esa semana y ellos podrían perder parte de su nota para el bono.

Yo estaba impresionada con un grupo de empleados empujando al Superintendente a inaugurar un importante instrumento de transparencia. Los incentivos pueden motivar y hacer aprender a la gente. Seguramente hay elementos negativos sobre esta herramienta, pero en nuestra experiencia funcionó y 2006 fue un año de mucha energía aplicada a la reforma en toda la organización.

Establecer conexión humana y directa con los empleados

La comunicación directa de los gerentes con los empleados, los boletines internos, consultas rápidas, comunicación vía web y otros medios electrónicos para realizar encuestas, preguntas, tests, para notificar al mismo tiempo a ciertas noticias, crea un sentido de diálogo y puertas abiertas.

Aprovechar Internet para horizontalizar ciertas comunicaciones de la forma más personal posible, puede ser positivo si se hace sistemáticamente y como parte de una estrategia interna de comunicación entre la alta gerencia, la gerencia media y los empleados.

Estas acciones tienen que ser iniciativa personal, ser hechas con sinceridad y de forma sistemática para que sean parte de su expresión humana dentro del trabajo. Si sólo se hacen alguna vez, o con algunos sí y con otros no, pueden generar percepción de preferencias o inequidad.

Nuevas normas para casos nuevos

Aplicar las normas progresivamente, al inicio sólo para empleados de reciente ingreso o para el tratamiento de casos a partir de la fecha de la emisión de la norma, regulación o política, permite disminuir la resistencia de los empleados, usuarios o clientes que se sienten afectados. Además, brinda la oportunidad de introducir cambios cuya percepción no es alta al principio, pero que una vez introducidos van ampliando su cobertura casi imperceptiblemente. Es útil para eliminar privilegios, sueldos fuera de rangos, permisos etc.

Mostrar resultados visibles y de efecto masivo en el corto plazo, permite ganar tiempo y credibilidad para los cambios profundos en el largo plazo

Esta lección puede aprenderse por el camino difícil. En el caso de aduanas es frecuente escuchar quejas de navieros, agentes aduaneros, transportistas, puertos, exportadores y otros grupos de usuarios y clientes, insistiendo en problemas operativos aparentemente menores, que afectan su día a día. Según la concepción interna, éstas son manifestaciones de problemas sistémicos e integrales que se intenta resolver con los grandes proyectos que conforman la visión de futuro. Esa situación es percibida por los usuarios como insensibilidad a sus planteamientos y falta de acción.

Para ganar tiempo al llevar a cabo los cambios que requieren estudios, desarrollo de sistemas etc, es necesario atender necesidades de corto plazo que afectan a muchos, y cuya solución favorece un mejor entendimiento y una percepción de sensibilidad a los problemas de la otra parte. Una forma de conocer qué es lo que el público consideraría una mejora sustancial en las operaciones y su relación con la organización, es realizar encuestas de servicio a los clientes y usuarios, directos e indirectos y preguntar sus preferencias. El cliente oculto (*hidden or disguised client*) es otro instrumento que permite identificar áreas de mejora relativamente fáciles de implementar, y que producen ganancias de eficiencia y eficacia en la atención masiva, e influye positivamente la percepción pública.

La creación de nuevas aplicaciones para trámites en línea y la facilitación del cumplimiento de obligaciones tributarias para el contribuyente, pueden ser una forma de generar rápidamente una buena percepción y ganar tiempo para realizar las reformas más profundas que requieren más tiempo. Para ello es necesario entender qué es lo que el público quiere o necesita de la organización: es parte de mantener atención en el entorno de manera sistemática.

Esta lección es válida para la gestión de los recursos humanos aduaneros. Muchas veces, la atención de demandas que se identifican en las encuestas de clima organizacional, permite acciones de efecto inmediato, de bajo costo y alto impacto para el bienestar de los trabajadores, que muestra el interés y voluntad de resolver los problemas y que pueden generar un ambiente favorable a los cambios más profundos en el sistema.

Estandares y prácticas internacionales

La investigación y difusión de prácticas y estándares internacionales, la gestión y obtención de certificaciones como ISO, y otras aplicables a tecnología y procesos, pueden generar patrones o sistemas de referencia contra los cuales compararse, y producir oportunidades para crear alianzas y colaboraciones con asociaciones de empleados, usuarios y clientes. También suelen ser útiles para convencer a empleados y funcionarios, políticos y detractores. Informar de ellas y de los planes para alcanzarlas puede ser una buena oportunidad de relación y atención positiva de la prensa.

Las evaluaciones, normas, estándares, observatorios y metodologías que producen organismos internacionales como Banco Mundial, BID, OMC y OMA pueden tomarse como referencia.

Si usted no cuenta su historia, otros la contarán por usted. La comunicación social interna y externa debe ser una prioridad gerencial

Mantener monitoreo mediante auditorías de percepción que empresas especializadas realizan entre actores relevantes para la institución, análisis de prensa y entrenamiento a los gerentes y voceros sobre cómo comunicarse con los empleados, asociaciones laborales, grupos de interés, el gran público y la prensa, permite prevenir conflictos, percepciones equivocadas y problemas públicos.

Tomar la iniciativa en lugar de reaccionar en materia de comunicación social es siempre una buena práctica. La Aduana es como una fábrica de noticias, algunas veces buenas y otras veces malas. Es la institución la que decide en qué momento y cómo presenta esas noticias. Pero si la organización no las presenta, alguien las presentará. Es importante decidir cómo se manejará en cada caso la información en forma transparente y veraz. Cuando los empleados, los clientes, los congresistas y la prensa no reciben la información directamente desde la organización, generalmente otras fuentes la presentan desde su propia perspectiva y ésta no necesariamente coincide con los hechos objetivos.

Los gerentes necesitan proactivamente informar por distintos medios. La prensa es quizás el más importante, pero las web pages, blogs, revistas, boletines, memorias, correo directo, programas institucionales, las reuniones con empleados, asociaciones y grupos, espacios pagados y otros, son medios también muy efectivos dependiendo del mensaje y de los grupos objetivo.

Esta lección es plenamente válida para la estrategia de reforma del SGRH utilizándola a nivel interno pues la mayoría de las acciones generan inestabilidad y desinformación. Si la gerencia informa directamente a los empleados y se anticipa al rumor que generalmente se desencadena ante decisiones laborales, disminuye la probabilidad de reacciones negativas.

VI. REFLEXIONES FINALES

La calidad institucional de las aduanas es un factor crítico para el comercio internacional, las inversiones y para la economía de todo país. El recurso humano es para ello un elemento contribuyente u obstaculizador. Es por esto que las políticas públicas orientadas a incrementar la competitividad, la transparencia, la anticorrupción y el fortalecimiento institucional, han privilegiado a las aduanas como objeto de cambio y han identificado al sistema de gestión de recursos humanos como prioridad en ese proceso.

Como ya se indicó antes, la metodología e identificación de opciones de estrategia presentados en este trabajo, persiguen facilitar la formulación de estrategias de aduanas que se enfrentan a retos muy difíciles de abordar, particularmente en aquellos casos en los que la capacidad de decisión sobre las normas y regulaciones de personal son muy limitadas y la corrupción es muy alta.

La aplicación sistemática del marco metodológico propuesto, no proporciona recetas o combinaciones estratégicas infalibles, sino una vía para visualizar en forma integrada las variables endógenas y exógenas que los líderes y autoridades aduaneras necesitan tomar en consideración para formular sus propias estrategias.

El producir estos instrumentos específicamente para las aduanas, proporciona un marco relevante para ese propósito y contribuirá a que en forma conciente y sopesada los funcionarios aduaneros puedan avanzar en la transformación de sus sistemas de gestión de recursos humanos, SGRH, y en mejora de calidad e idoneidad de sus fuerzas laborales.

Como fue planteado antes, siempre que exista voluntad de las autoridades y una buena estrategia, es posible avanzar en los procesos de fortalecimiento y modernización aduanera, aun cuando sea mediante acciones que preparan las condiciones para futuros cambios más profundos y extensos.

BIBLIOGRAFÍA

Este trabajo tomó elementos conceptuales y metodológicos contenidos en los siguientes documentos:

ARENAS, A. (2003, septiembre). Reforma del Servicio Civil en Chile. Sistema de Alta Dirección Pública. Coloquio Centroamericano Sobre Función Pública: Aprendiendo de la Experiencia Comparada.

ACUÑA, C. H. (2001, febrero). “Problemas político institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, en Reforma y democracia. Revista del CLAD, #19.

AGUILAR, L. (2003, febrero 24). La importancia de implementar el servicio profesional de carrera en la administración pública en México, conferencia dictada en el Foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México.

AGUILERA HINTELHOLER R. (1999, enero – junio). “Reflexiones sobre la Profesionalización del Servicio Público en el Ámbito Municipal”, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatal y municipal México, año VII, #15.

ARELLANO, D.; GIL J.R.; MACÍAS J.R., y ROJANO A. (2000, junio). “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México”, en Reforma y Democracia, #17, p.2.

BARRON, Jim. (2003). La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil: una introducción del trabajo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil. Ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003. www.clad.org.ve.

BARZELAY, M. (2001). The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley, Los Angeles. University of California Press.

BOSTON, J., et al. (1997). Public Management: The New Zealand Model. Oxford University Press.

BANCO MUNDIAL, “Subnational Government”, En: Administrative & Civil Reform.

www.worldbank.org/publicsector/civilservice/subnational.htm. Civil Service Reform and Decentralization

BONIFACIO, J.A. (2001 5-9 noviembre). Políticos, funcionarios y gerentes, el interés público en la encrucijada. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires. 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 y Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003. Publicada por CLAD y NU (DES).

UNITED NATIONS. Civil Service Reform Paper, Comité de Expertos en Administración Pública, MDGD United Nations Online Network in Public Administration and Finance.

CARDONA, F. (2002, noviembre) Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments, [trabajo presentado por SIGMA en el seminario sobre servicio civil del Instituto Europeo de Administración Pública], Maastricht.

CHEEMA, S. (2003, 24 febrero). Presentación en el Panel sobre Tendencias Mundiales del Foro Profesionalización del Servicio Público: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México.

CLAD, (1998, octubre 14). Una nueva gestión pública para América Latina, documento aprobado por el consejo directivo del CLAD en su sesión del 14 de octubre de 1998.

COAKELEY, S. (2003, 25 febrero). Operación y beneficios del servicio civil de carrera, documento presentado en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México.

CONZULEO, FERREIRA, M. del P. (2001, 5-9 noviembre). Alcances y límites de la reforma del servicio público, trabajo presentado en el panel Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública ¿De qué estamos hablando? del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

- DALZIEL, M. (1996). Building competitive advantage through people, en "People and Competencies". London. Kogan Page.
- DIWAN, I. (1994). Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean. World Bank technical paper 259. "Reasons to be venal: Can governments reduce corruption by paying more to civil servants?" The Economist, 16 August 1997.
- ECHEBARRIA, K. (1993). La Administración pública en la era del Management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa. Tesis doctoral. Universidad de Deusto.
- Elam, L. B. (1997): Reinventing government privatization style - Avoiding the legal pitfalls of replacing civil servants with contract providers. Public Personnel Management, 26 (1).
- GALLART, María Antonia Gallart y JACINTO, Claudia (1995). Competencias Laborales: Tema Clave en la Articulación de Educación-Trabajo. Boletín No2, año 6, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENAP, diciembre 1995, Buenos Aires
- GOODSELL, C. T. (1994). The Case for Bureaucracy. Chatham, N.J., Chatham House. 98
- GORE, AL (1993). Creating a Government that Works Better and Costs Less. New York, Penguin Books.
- GEOFFREY S. (2003). Experiencia del Banco Mundial en la reforma del servicio civil, Ponencia presentada en el panel Tendencias Mundiales del foro Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero. Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, (1999). Control gubernamental. El servicio de carrera en los órganos de control estatales y municipales, México.
- HOOD, C. (1995). "Emerging Issues in Public Administration." Public Administration, 73.2

HEREDIA, B. (2002). Reforma del servicio civil en América Latina: Atando las manos de los políticos, trabajo presentado en la III Reunión de la Red de Gestión y Transparencia, BID, Washington, 14-15 de noviembre de 2002. The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America, BID, noviembre.

HODGES AEBERHARD, J. (2001). Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes, Organización Internacional del Trabajo, GLLAD, Génova, junio.

HEREDIA, B. La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso, Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Koldo Echebarría Editor, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Diálogo Regional de Política, Washington, DC 2006.

KERNAGHAN, K. (1997): "Towards a public service code of conduct and beyond." Canadian Public Administration, 40 (1).

KETTEL, DONALD F. and others, (1995). Civil Service Reform: Building a Government that Works. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

KLITGAARD, R. (1997). Cleaning Up and Invigorating the Civil Service. Washington, D.C., Operation Evaluation Department, World Bank. 1988. Controlling Corruption. Berkley, Calif., University of California Press.

LEVY-LEBOYER, C. (1997). Gestión de las Competencias: Cómo Analizarlas, cómo Evaluarlas, cómo Desarrollarlas, Ediciones Gestión 2000, Barcelona,

LINDENBERG, Marc y RAMÍREZ, Noel (1989). Managing Adjustment in Developing Countries. ICS Press, San Francisco.

LONGO, F. (2001). "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en Reforma y Democracia nº 19. Caracas. CLAD. MOORE, M.H.

(1995). Creating Public Value. Strategic Management in Government. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

LONGO, F. (2002, abril). Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil - Banco Interamericano de Desarrollo - Diálogo Regional de Políticas. LONGO, F. (2003): La reforma del empleo

público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad en Servicio civil: temas para un diálogo. Editado por Koldo Echebarría. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

LONGO, F. (2001). Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, Francisco Longo, ESADE. Instituto de Dirección y Gestión Pública, Barcelona, abril 2002. Comisionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas.

LUNA, R. (2004). "Regular la administración pública por competencias: Innovaciones y necesidades de la experiencia brasilera " artículo para ser presentado en el 2º Congreso Nacional de la Administración Pública: Proyectos de Cambio. Centro de Congresos de la AIP Junqueira Alcântara - Lisboa noviembre .

MURRAY, R. (2000). "Human Resources Mangement in Swedish Central Government", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) Human Resources Flexibilities in the Public Services. Macmillan Business.

MARELLI, A. (2001). Introducción al Análisis y Desarrollo de Modelos de Competencia. Documento de trabajo fotocopiado. 1999. Citada por Vargas, F.; Casanova, F.; Montanaro, L. El Enfoque de Competencia Laboral: Manual de Formación, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2001

MANNING, N. (1996). Current Good Practices and New Developments in Public Service Management: The Commonwealth Portfolio. London, Commonwealth Secretariat.

MATHESON, A. (2003). Reforma del servicio civil en México: una perspectiva de la OCDE, ponencia presentada en el panel Tendencias Mundiales del foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero.

McTIGUE, M. (2003): La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del parlamento y el ejecutivo para transformar el servicio civil, ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Pág. 107

- MÉNDEZ MARTÍNEZ, J. L., RAICH PORTMAN, U. (2000). Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales, INAP-IFE, México.
- OCDE (1999). The state of the Higher Civil Service after reform: Britain, Canada and the United States. Paris. OECD.
- ORREGO, C. (1998). Modernización del Estado y la gestión pública en Chile: balance y desafíos - presentado en el Seminario. "Presente y futuro de los procesos de reforma del Estado." - Montevideo Diciembre.
- OSLAK, O. (2003). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros en Servicio civil: temas para un diálogo. Editado por Koldo Echebarría. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2003
- OECD/ SIGMA, (1997). Public Service Training Systems in OECD Countries, paper 16. Paris,
- OECD, (1996). Civil Service Legislation Contents Checklist, paper 5. Paris, OECD.
- OCDE, (1999). Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries.
- OSBORNE, D., PLASTRIK, P. (1997). La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno, Paidós, España. Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones, ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003.
- RIDLEY, F.F. (2000). "Public Service Flexibility in Comparative Perspective", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) Human Resources Flexibilities in the Public Services. Macmillan Business.
- SCANS. US Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills. (1992)
- VAN DER KROGT, T., BEERSEN, E. y KEMPER, A. (2000). "The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities", en Farnham, D. y Horton, S. (ed.) Human Resources Flexibilities in the Public Services. Macmillan Business.

VARGAS, F. Competencias en la formación y en la gestión del talento humano: Convergencias y desafíos, Cinterfor/OIT, 2000

WORLD BANK (2000). Administrative and Civil Service Reform. Washington D.C. The World Bank Group.

WORLD BANK. “Evaluating Pay & Establishment choices”. En: Administrative and Civil Service Reform. . www.worldbank.org/publicsector/civilservice/oecdcountries.htm, “Evaluating Pay & Establishment Choices”, en Administrative and Civil Service Reform. .

WORLD BANK. “Salary” Top-ups. En: Administrative and Civil Services. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/evaluatingpay.htm, “Salary Top-ups”, en Administrative and Civil Service Reform.

WORLD BANK. “Rewards and Incentives” En: Administrative and Civil Services. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/salarytops.htm, “Rewards and Incentives”, en Administrative and Civil Service Reform.

WORLD BANK. “Changing Approaches to pay in the OECD”. En: Administrative and Civil Services. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/agency.htm, “Changing Approaches to Pay in the OECD”, en Administrative and Civil Service Reform.

WORLD BANK. “Civil Service Law and Employment Regimes”. En: Administrative and Civil Services. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/changing_oecd.htm Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública pág. 103, “Civil Service Law and Employment Regimes”, en Administrative & Civil Service Reform.

WORLD BANK. “The Scope of Civil Service in OECD and Select Countries. En: Administrative and Civil Services. www.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm, “The Scope of Civil Service in OECD and Select Countries”, en Administrative and Civil Service Reform.

WORLD BANK. “*Rethinking Civil Service Reform. Patronage*”, En: Administrative and Civil Services. www.worldbank.org/publicsector/civilservice, Rethinking Civil Service Reform, PREM notes, num. 31, octubre de 1999, “Patronage”. En: Administrative and Civil Service Reform. p.2,

WORLD BANK. Country Reform Summaries. En: Administrative and Civil Services.
www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/patronage.htm, “Country Reform Summaries”, en Administrative and Civil Service Reform.