

# documentos

## **El Barómetro<sup>1</sup> de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana**

Harys Regidor-Barboza\*

SE REVISAN LOS ANTECEDENTES METODOLÓGICOS QUE DIERON ORIGEN A LA CREACIÓN DEL BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y SUS PRINCIPALES RESULTADOS EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA. EL INFORME, MUESTRA UNA TENDENCIA HETEROGÉNEA Y ALTAMENTE VARIABLE CON UNA SERIE DE INCONSISTENCIAS CLAVES A LO INTERNO DE LOS ESTADOS, QUE SE TRADUCEN ENTRE OTROS ASPECTOS, EN CONDICIONES DESFAVORABLES PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; EMPLEO PÚBLICO; FUNCIÓN PÚBLICA; CENTROAMÉRICA; ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC EMPLOYMENT; PUBLIC SERVICE; CENTRAL AMERICA; BUREAUCRATIC DEVELOPMENT INDEX

### **Metodología: del Marco Analítico al Índice de Desarrollo Burocrático**

El creciente interés por diagnosticar la profesionalización del empleo público en América Latina,

---

\* **Máster en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas**  
Coordinador del Área de Gestión Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

1. Barómetro, es entendido para efectos de esta iniciativa como una "unidad de medida de un proceso o estado de situación" (Castillo, 2012).

Recibido: 15 de noviembre del 2012.

Aceptado: 10 de diciembre del 2012.

impulsó el diseño de un *Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil* (2002) por parte de la Secretaría del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Los resultados de su aplicación se documentaron en el *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (2006), utilizado como línea de base para evaluar e implementar programas de reforma y modernización de las administraciones públicas.

Con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID y el

---

Harys Regidor-Barboza (2013). El Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64): 151-158, junio 2013 151

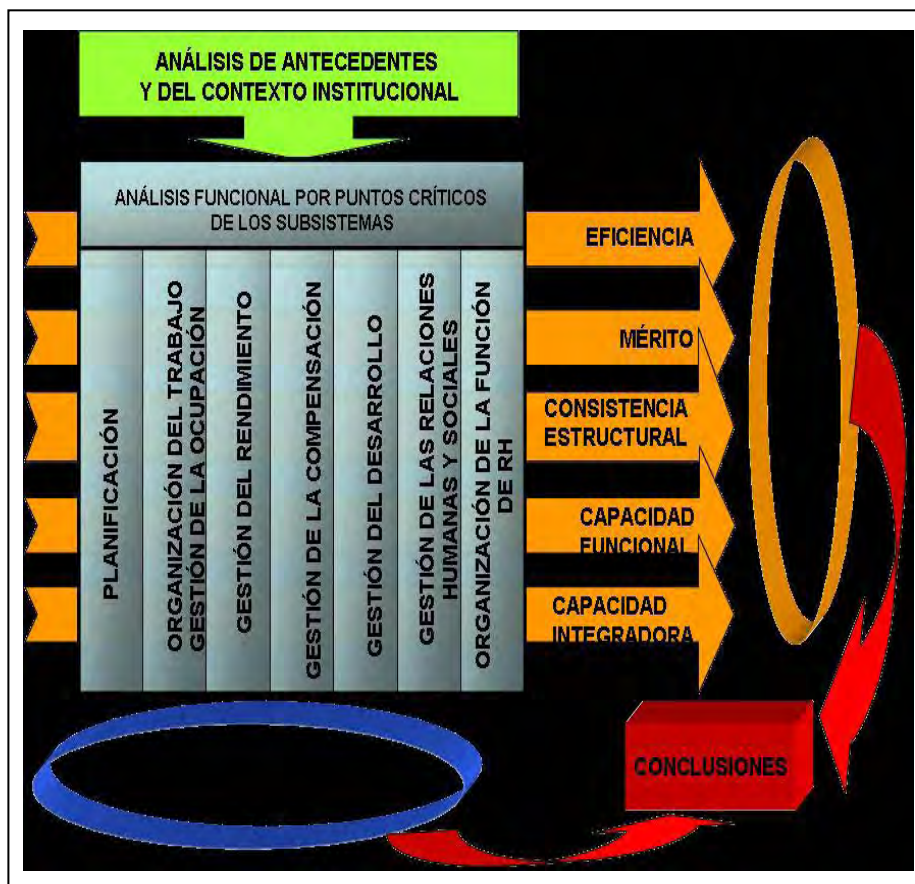
Sistema de Integración Centroamericana, SICA, se propuso la aplicación de este modelo para Centroamérica. Como resultado se obtuvo el primer *Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana* (2009), cuyos informes nacionales han sido actualizados para presentar el *Segundo informe del Barómetro Centroamericano* en el 2012.

El Marco analítico creado en el 2002, consideró noventa y tres puntos críticos sobre buenas prácticas en la gestión de recursos humanos, así como once medidas de calidad del servicio civil y cinco índices de evaluación. El segundo Barómetro presentado en el 2012, fue construido bajo una “versión calibrada”, esto quiere decir, que fue analizado en su complejidad y adaptado a la realidad de la Región, cuyo criterio para evaluación fue el Capítulo 4 sobre Requerimientos funcionales de la función pública de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública, CIFP*, del 2003.

Este segundo Informe se fundamentó en cinco índices de calidad del sistema de servicio civil, a saber: Eficiencia, Mérito, Consistencia estructural, Capacidad funcional y Capacidad integradora. Estos índices se aplicaron de manera transversal sobre los puntos críticos destacados en ocho subsistemas de gestión: Organización de la función de recursos humanos, Organización del trabajo y gestión de la ocupación, Planificación, Gestión de las relaciones humanas y sociales, Gestión del empleo, Gestión de la compensación, Gestión del rendimiento y Gestión del desarrollo. Al considerar estos elementos desde una perspectiva integradora es que se conforma el *Índice de Desarrollo Burocrático, IDB*, que se utiliza como referencia descriptivo de la situación en la región. El gráfico 1, muestra el modelo utilizado en el proceso evaluativo de aplicación del barómetro, que permite observar la perspectiva integradora del Índice de Desarrollo Burocrático, IDB, con base en la CIFP del 2003.

GRÁFICO 1

MODELO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO, IDB  
APLICADO EN EL BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN  
DEL EMPLEO PÚBLICO EN CENTROAMÉRICA  
Y REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: Castillo, Rolando. Presentación de resultados preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público. San José, Costa Rica, 13 de junio del 2012.

**Centroamérica:  
entre la variabilidad  
y la heterogeneidad  
de las administraciones  
públicas**

Según los datos de la primera edición aplicada en Centroamérica para el 2009, el Índice Promedio Regional se situó en 29 puntos de 100 posibles. Costa Rica (quien obtuvo 50 puntos de los 100 posibles) marcó una importante superioridad respecto de los demás países evaluados, siendo el único en llegar a la mitad del puntaje total de la medición. Seguida por Nicaragua (34), Panamá (33), República Dominicana (32) y El Salvador (29), quienes constituyeron un grupo intermedio con importantes hallazgos. No obstante, Guatemala (24) y Honduras (8) fueron los únicos países en esta primera evaluación regional,

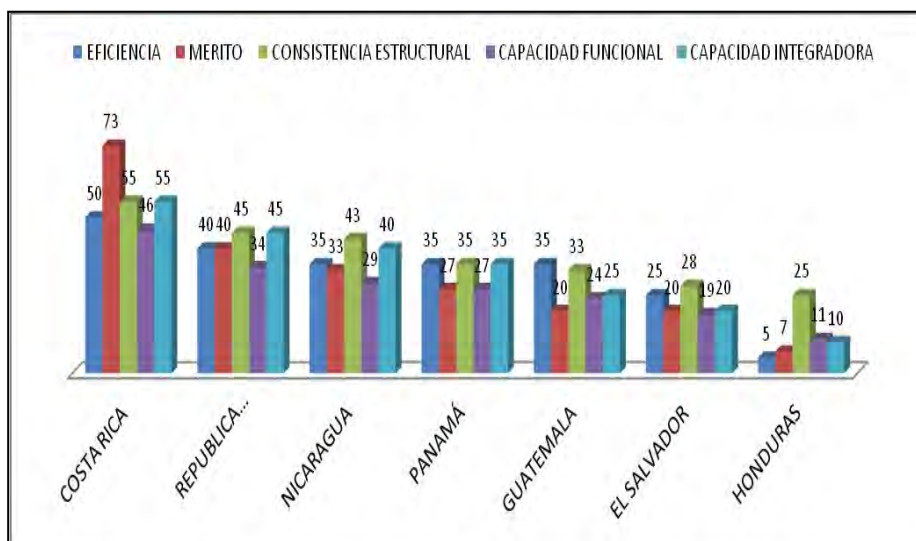
que no lograron superar esta media regional.

La segunda edición del Barómetro presentada en el 2012, mostró leves avances en los países de la región. El tímido crecimiento le permitió a Costa Rica, en términos generales, seguir a la cabeza con un total de 54 puntos de 100 posibles. El rango intermedio en que se ubicaron los cinco países mencionados en la edición anterior, se extendió a casi 15 puntos por debajo del país con mayor puntaje.

Al presentarse los resultados del último Informe, se destaca que uno de los principales hallazgos se concentra en la permanencia de una alta variabilidad funcional y una estructura heterogénea en la Región, según la valoración de los índices de calidad. El gráfico siguiente, muestra precisamente los datos obtenidos:

GRÁFICO 2

DATOS COMPARATIVOS DE LOS RESULTADOS DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL POR PAÍS, BARÓMETRO 2012



Fuente: Longo, Francisco. Presentación de resultados preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público. Santo Domingo, República Dominicana, 3 de abril del 2012.

Al considerar el índice *eficiencia*, el Informe “*evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano en el sistema de servicio civil y su relación con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia*” (Castillo, 2012) Sobre el promedio regional ubicado en 32 puntos, se encuentran Nicaragua (35), Panamá

(35) y Guatemala (35), siendo Costa Rica el país que obtuvo el más alto puntaje (50). Al observar el comportamiento entre los Estados, éste es el segundo índice evaluado con la mayor brecha entre el más alto puntaje y el más bajo Honduras (5).

Respecto al *mérito*, que analiza “*el grado de incorporación dentro*

de las diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas” (Castillo, 2012), es posible identificar en el Informe la brecha más alta entre los países. El máximo puntaje es Costa Rica que alcanza 73 puntos de 100 posibles. El mínimo puntaje es Honduras con 7 puntos. El rango promedio de la región es de 31 puntos, donde únicamente Nicaragua con 40 puntos y El Salvador con 33, logran ubicarse por encima de ésta.

Al observar la *consistencia estructural*, que valora “la solidez e integración sistémica del servicio civil” (Castillo, 2012), la variabilidad se reduce. Es la de menor brecha entre el puntaje máximo Costa Rica (55) y el mínimo Honduras (25). El promedio regional es de 38 puntos, estando por encima únicamente Nicaragua (45) y El Salvador (43). En comparación con el informe del 2008, la consistencia estructural muestra el mayor crecimiento y avance en la región. En el caso específico de Honduras, muestra su mejor proyección país.

La *capacidad funcional*, que evalúa “el grado de influencia positivamente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos” (Castillo, 2012), muestra el promedio más bajo de la región. De

los resultados obtenidos, es posible denotar que este criterio es considerado el de mayor debilidad regional. En el caso de Costa Rica quien obtiene 46 puntos, junto a República Dominicana con 34, son los únicos países que se ubican por encima del promedio, ubicado en 27 puntos.

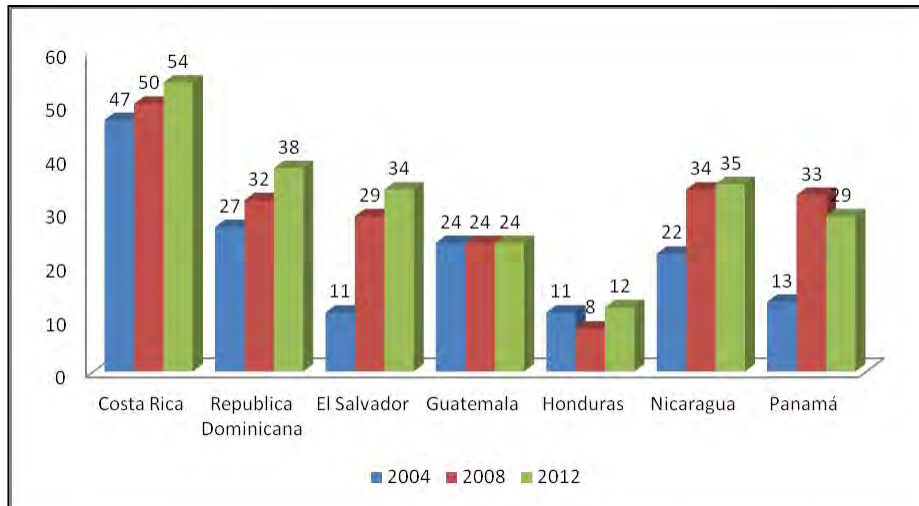
Finalmente, la *capacidad integradora*, vista como “la eficacia con que el sistema de sociedad civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad” (Castillo, 2012), es el único índice en que República Dominicana (55) supera a Costa Rica (45). El promedio de la región es de 33 puntos, donde Nicaragua (25), Guatemala (20) y Honduras (10), quedan rezagados.

### **Avances y retrocesos según el Índice de Desarrollo Burocrático**

Como se muestra en el gráfico siguiente, en términos generales si se observan las tendencias producto de la aplicación de los tres informes implementados en la Región, en cuatro de los siete países evaluados, el IDB, registró una tendencia al aumento. No obstante, en los tres casos restantes, las distancias podrían acrecentarse, surgiendo alertas sobre un posible crecimiento de la debilidad institucional de los servicios civiles en estos países.

**GRÁFICO 3**

**COMPARATIVO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO, IDB, CONSIDERANDO LOS TRES ESTUDIOS REALIZADOS EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA**



*Fuente: Castillo, Rolando. Presentación de resultados preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público. San José, Costa Rica, 13 de junio del 2012.*

Al observar el caso de Costa Rica, este país tuvo un incremento de 50 a 54 puntos, siendo el único país que supera la mitad de la puntuación posible. Le siguen cuatro países que logran superar la media regional ubicada en 32 puntos, como lo son: República Dominicana (39), Nicaragua (35) y El Salvador (34), quienes han mostrado avances importantes pero continúan eviden-

ciando un crecimiento irregular. Al hacer referencia a los resultados de Panamá (29), es preciso denotarlo como el caso que debe llamar la atención con especial cuidado, al mostrar una leve reducción en el proceso evaluativo.

Por otra parte, Guatemala (24) ha mostrado avances insuficientes pero básicos, que le han permitido

mantener su puntaje, siendo este aspecto un elemento de especial interés con respecto a la necesidad de una mayor atención a la administración pública guatemalteca para asegurar el impulso y crecimiento hacia el fortalecimiento de su institucionalidad. Finalmente, cabe destacar que aun cuando mostró un leve

incremento, el Barómetro destaca a Honduras (12) como el caso cuyo puntaje resulta ser el más crítico de la región, el que deberá ser observado con un nivel especial de cuidado, con el propósito de establecer las acciones necesarias para su vitalización

◇