

artículos

La calidad de los servicios civiles centroamericanos: Una aproximación empírica*

Francisco Longo**

Mercedes Iacoviello***

Laura Zuvanic****

PRESENTA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA LAS PRINCIPALES TENDENCIAS REGIONALES Y LAS DISTINCIONES ENTRE LOS SERVICIOS CIVILES DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA, PANAMÁ Y LA REPÚBLICA DOMINICANA, LOS QUE FUERON EVALUADOS RECIENTEMENTE A TRAVÉS DEL PROYECTO BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES EN CENTROAMÉRICA, AUSPICIADO POR LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, AECID.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; SERVICIO CIVIL; CENTROAMÉRICA; PANAMA; REPÚBLICA DOMINICANA; CALIDAD TOTAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; CENTROAMÉRICA; PANAMÁ; DOMINICAN REPUBLIC; OVERALL QUALITY

Introducción

La metodología utilizada para la evaluación ha sido aplicada por el mismo equipo consultor en la eva-

luación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo

* Trabajo presentado en el XIV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. En el Panel: "Profesionalización de los Servicios Civiles en América Central y la República Dominicana". Salvador de Bahía, Brasil. 27 - 30 de octubre de 2009.

** Profesor del Departamento de Dirección de Recursos Humanos y Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, ESADE, Universidad Ramon Llull, en Barcelona, España.

*** Consultora Independiente a nivel Internacional para el área de Desarrollo Organizacional y Recursos Humanos del sector público y privado. Profesora de

Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, entre el 2002 y el 2005 (BID-DRP 2006 y 2008). Por otro lado, el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública¹ que fue aprobada en el 2003 por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

Esta metodología o Marco Analítico (Longo, 2002, en BID-DRP 2006) define el Servicio Civil o Función Pública como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran. Esta noción comprende: normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas e implícitas,

la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**** **Consultora Independiente a nivel Nacional e Internacional en el área de Gestión de Capital Humano. Coordinadora del área de Formación para la Alta Dirección Pública de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés de Buenos Aires, Argentina.**

Recibido: 9 de octubre del 2010.

Aceptado: 3 de enero del 2011.

1. La Carta Iberoamericana de la Función Pública fue aprobada por la Conferencia de Ministros de la Cumbre Iberoamericana de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y elevada ese mismo año a documento oficial de Naciones Unidas por su Asamblea General.

procesos, prácticas y actividades de diferente signo, que contribuyen a configurar, en una realidad nacional y momento determinados, el funcionamiento efectivo del sistema de gestión del empleo público. Así, se pone el énfasis en las prácticas reales en las que se concreta el manejo del empleo y los recursos humanos en cada realidad analizada. Así pues, extiende la evaluación de los Servicios Civiles más allá de la valoración de la calidad de los marcos normativos vigentes en cada país.

Aunque integra una batería de indicadores cuantitativos referidos a ratios o estándares de gestión del empleo público que pueden ser objeto de medición, y lo son, de hecho, con alguna frecuencia, dependiendo del grado de desarrollo de capacidades de los diferentes sistemas, la metodología es fundamentalmente cualitativa. Consiste centralmente en el análisis cualitativo y posterior cuantificación de una colección de “puntos críticos” que corresponden a buenas prácticas de gestión del empleo. Estos puntos críticos se agrupan en ocho subsistemas de gestión, a saber: planificación; organización del trabajo; gestión del empleo; gestión del rendimiento; gestión de la compensación; gestión del desarrollo; gestión de las relaciones humanas y sociales; y organización de la función de recursos humanos.

A partir de las valoraciones obtenidas para los puntos críticos la metodología propone la construcción de cinco índices, que capturan las dimensiones básicas que determinan

la calidad de un sistema público de gestión del empleo y los recursos humanos: mérito, consistencia estructural, eficiencia, capacidad integradora y capacidad funcional.

En este trabajo se presentan los resultados del relevamiento empírico realizado bajo esta metodología en los siete casos nacionales correspondientes a América Central y la República Dominicana desde dos perspectivas. Por un lado, se aborda la evolución de los servicios civiles de la región respecto de la situación relevada cuatro años atrás. Por otro lado, se presenta la comparación del nivel alcanzado por cada servicio civil en términos de los cinco índices antes mencionados. Por último, se comparten algunas reflexiones sobre tendencias regionales y aprendizajes efectuados a partir de las experiencias de reforma de corte profesionalizador en la región.

Para mayor detalle sobre la información que se presenta en las siguientes secciones nos remitimos al Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica² publicado por la AECID, Gobierno de España, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y el Sistema de Integración Centroamericana, SICA. Allí se presentan los resultados detallados de los siete casos nacionales analizados (Iacoviello, 2009; Zuvanic, 2009; Iturburu, 2009), el informe de contraste donde se muestran los

datos más relevantes y las tendencias de fondo desde el punto de vista comparado (Iacoviello y Zuvanic, 2009), y el informe de síntesis que evalúa dichos datos y presenta consideraciones analíticas acerca de su alcance y significado (Longo, 2009).

Panorámica de la región: esfuerzos de profesionalización en un marco de restricciones presupuestarias y falta de orientación estratégica

Tal como adelantamos en la sección anterior, el marco metodológico nos permite distinguir cinco dimensiones de la calidad de los servicios civiles: el nivel de instalación de criterios de mérito, la consistencia estructural del sistema, la eficiencia de las decisiones sobre los recursos humanos, la capacidad funcional para operar sobre las conductas laborales de los individuos y grupos de trabajo, y la capacidad integradora o de articulación entre los intereses de los distintos actores en las relaciones de empleo.

Ahora bien, ¿cuál es el grado de desarrollo relativo de estas cinco dimensiones para la región? Pasaremos revista a continuación a los cinco índices propuestos por la metodología, definiendo brevemente los aspectos que cada uno captura, y los resultados para el promedio de los siete países evaluados.

2. El informe completo está disponible en <http://www.funcionpublica.org/portal>

El índice de 'Eficiencia' mide el grado de optimización de la inver-

sión en capital humano, así como la relación de esta inversión con la política fiscal y con sus mercados de referencia. Relaciona los resultados obtenidos por el Sistema de Servicio Civil con los recursos invertidos en su funcionamiento, así como la presencia de las consideraciones de eficiencia del gasto en los procesos de toma de decisiones.

A pesar de los desafíos todavía pendientes en la región, se sitúa, a escala regional, por encima del promedio de valoración del conjunto de índices. Es, de hecho, el que presenta una mejor valoración relativa. Esto es así por los procesos de ordenamiento financiero y presupuestario que todavía imprimen cierto control sobre el gasto en personal en la mayoría de los países de la región.

El segundo índice con mejor valoración es 'Capacidad Integradora' que mide la eficacia con que el Sistema de Servicio Civil resulta capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia a la organización y reduciendo la conflictividad. Esto se debe a la tendencia regional hacia la mejora de las relaciones laborales, con la excepción de Honduras, que sigue presentando fuertes conflictos gremiales en el ámbito público.

El índice de 'Mérito', mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista

y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados.

Mérito, si bien muestra mejoras en relación a la evaluación del 2004, presenta una enorme variabilidad, en dos sentidos. Por una parte, evidencia una gran brecha entre el mejor evaluado, Costa Rica, y el de menor puntaje, Honduras, y por otra, un gap relevante entre Costa Rica y el segundo mejor evaluado, Nicaragua. Es así, que exceptuando el solitario caso costarricense (Longo, 2009), la región todavía evidencia la presencia de fuertes tradiciones clientelistas en el manejo del empleo público y de estadios diferentes de sus procesos de profesionalización en cuanto al grado de instalación efectiva de las garantías meritocráticas. La mejora del índice muestra que el ordenamiento de la gestión del empleo ha sido el paso inicial de todos los intentos, exitosos o no, de reforma de los servicios civiles de la Región, y ese solo paso ya implica un salto en los valores de los puntos críticos comprendidos por la medición. La excepción es el caso de Honduras, que se ubica en el extremo en términos de politización del sistema, y en el que mérito resulta ser el índice más bajo para ese país, mientras que para el resto de los países presenta valores intermedios dentro de los cinco índices medidos.

En el extremo de menor desempeño regional, se encuentra 'Capacidad Funcional' que indica, los resultados más bajos, situándose por debajo del promedio.

Esto es altamente relevante ya que 'Capacidad Funcional' mide la capacidad del Sistema de Servicio Civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones:

- *Competencia*, que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional.
- *Eficacia incentivadora*, que evalúa el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.
- *Flexibilidad*, que mide el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones.

Dentro de este índice, el promedio más bajo para la región corresponde al subíndice de 'Eficacia Incentivadora' por el escaso desarrollo de la gestión del rendimiento y por la limitada vinculación de las remuneraciones con la formación y el desempeño. Este subíndice es sistemáticamente el más bajo para todos los países dentro del índice de Capacidad Funcional. En términos relativos, tanto el subíndice de Competencia como el de Flexibilidad

resultan mejor valorados en promedio, aunque con mayor dispersión dependiendo del perfil del servicio civil de cada país.

El último índice, 'Consistencia Estructural', mide el grado de solidez e integración sistémica del Servicio Civil y está conformado por tres sub-índices:

- *Coherencia estratégica*, que mide la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales.
- *Consistencia directiva*, que evalúa el grado de desarrollo de la función de dirección.
- *Consistencia de los procesos*, muestra el grado de implantación y desarrollo de los procesos básicos de gestión del empleo y los recursos humanos.

Dentro de este índice se destaca para la región la debilidad del subíndice de 'Coherencia Estratégica', por la generalizada dificultad para consolidar procesos de planificación que permitan ajustar las decisiones de recursos humanos a los requerimientos organizacionales en función del contexto. Esta debilidad se compensa con un valor algo mayor en Consistencia de Procesos, por la articulación de acciones entre subsistemas que se verifica en aquellos casos donde comienza a consolidarse el rol del área rectora. Los

resultados del índice de Consistencia Estructural nos lo ubican en el promedio de valoración del conjunto de los índices (27 puntos). El hecho de superar por poco la cuarta parte de la evaluación potencial máxima, nos muestra el largo camino que los Servicios Civiles de Centroamérica deben recorrer todavía para fortalecer su infraestructura básica de gestión del empleo público.

En síntesis, la región presenta un desarrollo todavía incipiente de los cinco índices de calidad del servicio civil, pero con un énfasis algo mayor en términos de eficiencia y capacidad integradora, una amplia variación en el nivel de instalación de criterios de mérito en las decisiones sobre los recursos humanos, y los mayores desafíos concentrados en la posibilidad de orientar estratégicamente las reformas, generar incentivos eficaces y desarrollar las condiciones de flexibilidad en sus sistemas de empleo público.

Diferenciación de perfiles de servicio civil en los países de la región

En esta sección se analizará con mayor detenimiento el perfil de cada país en términos del desarrollo relativo de los cinco índices de calidad del servicio civil que propone la metodología. En el cuadro 1 se presentan los resultados obtenidos por los siete países para cada uno de los índices.

Costa Rica claramente lleva el liderazgo de la región en términos de consolidación del servicio civil, y es el caso mejor valorado para los cinco índices, con el índice sintético más alto. La distancia con el resto de los países es mucho más pronunciada en el índice de 'Mérito', por la generalizada presencia de criterios meritocráticos para las decisiones respecto de los recursos humanos, amparadas por sólidas garantías contra la arbitrariedad. Al mismo tiempo, estas garantías generan cierta rigidez en el sistema que impacta sobre el índice de 'Capacidad Funcional', especialmente por los desafíos pendientes para consolidar la Eficacia Incentivadora del sistema.

En el extremo contrario, Honduras presenta los resultados más bajos de la región para los cinco índices, concentrados sobre un promedio de 10. Sin embargo, la relación entre los valores de 'Mérito y Capacidad Funcional', si bien son muy cercanos, es exactamente inversa a la anterior. El servicio civil hondureño está permeado por criterios políticos para las decisiones sobre los recursos humanos, pero esa misma politización genera una cierta flexibilidad, mínima y en algunos casos pernicioso, que eleva el índice de capacidad funcional apenas por encima del primero. La ausencia de criterios técnicos para la toma de decisiones impacta también negativamente sobre todos los otros aspectos de la gestión de recursos humanos.

CUADRO 1

COMPARATIVO DE ÍNDICES 2008-2004

Índices	Subíndices	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		República Dominicana	
		2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Eficiencia		40	46	8	30	29	32	15	11	28	33	10	29	38	39
Mérito		58	61	9	30	18	19	17	8	15	34	2	24	19	26
Consistencia Estructural		45	46	12	27	19	22	13	11	20	37	14	24	21	25
	<i>Coherencia Estratégica</i>	69	43	14	27	16	21	13	11	14	39	13	23	10	11
	<i>Consistencia Directiva</i>	59	47	7	17	21	21	7	4	23	36	11	26	36	41
	<i>Consistencia Procesos</i>	66	50	14	38	19	23	19	18	23	36	18	25	18	23
Capacidad Funcional		57	44	17	23	17	18	9	12	15	28	13	23	26	31
	<i>Competencia</i>	56	53	18	29	21	23	13	13	18	30	18	29	33	34
	<i>Eficacia Incentivadora</i>	66	35	14	15	8	8	5	7	5	16	5	15	18	28
	<i>Flexibilidad</i>	49	43	18	26	22	24	10	16	23	37	15	25	26	30
Capacidad Integradora		51	48	6	22	26	29	14	10	27	29	18	33	30	35
Índice Sintético		45	49	12	26	12	24	11	11	20	32	14	27	27	29

Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.

Fuente: Longo (2009). Informe de Síntesis - Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

El resultado obtenido para el resto de los países muestra menor variación entre sí, y se pueden realizar algunas distinciones al interior de este grupo intermedio, tanto en términos de nivel de desarrollo general como en el perfil que asume en términos del desarrollo relativo de cada uno de los índices analizados.

Las fortalezas relativas de República Dominicana se ubican en el desempeño de 'Capacidad Integradora' por los esfuerzos de construir mayores garantías contra la arbitrariedad y por el fortalecimiento de las áreas rectoras, rediseñadas en el nuevo marco legal, y en el índice de 'Eficiencia' por haberse retomado en la presente gestión la política de ordenamiento financiero y presupuestario, en cuyo marco se viene conteniendo el gasto en personal de la administración central. El índice de 'Capacidad Funcional' resulta el segundo más alto para la región, principalmente debido a la generalización de la evaluación individual de desempeño y a las incipientes iniciativas de reconocimiento por desempeño e iniciativas de mejora. Si bien el índice de 'Mérito' mejoró sustancialmente durante la presente gestión, por la reformulación del marco legal y la reversión de la política de cancelaciones masivas presenta junto a 'Consistencia Estructural' los valores más bajos en la valoración del país.

En Nicaragua, se ha dado un avance en la mayoría de los índices en comparación con la evaluación del 2004. Estas mejoras muestran el

mejor desempeño en el índice de 'Consistencia Estructural' por el rol activo del área rectora en el proceso de planificación de recursos humanos y la existencia de un modelo conceptual que guía las acciones de mejora, y 'Mérito' por haberse logrado implementar, tanto la acreditación de funcionarios a la carrera, como los concursos abiertos de ingreso con supervisión activa de la Dirección General de la Función Pública. El aspecto que requiere mayor atención es la 'Eficacia Incentivadora' del sistema, por la todavía pendiente implementación de la carrera y gestión del rendimiento, que reduce el valor del índice de 'Capacidad Funcional' presentando el valor más bajo de los índices.

Por su parte, los índices sintéticos de Panamá (27), El Salvador (26) y Guatemala (24) se ubican por debajo de la media de la región. A pesar de los valores casi idénticos en promedio entre Panamá y El Salvador los perfiles son claramente diferenciados, mientras que el caso de Guatemala se ubica algo por debajo de los dos primeros.

En Panamá se destacan en términos relativos el índice de 'Capacidad Integradora' debido al fluido diálogo entre el gobierno y el sindicato que nuclea a los trabajadores estatales, y 'Eficiencia' por haberse retomado la contención del gasto y por la competitividad de las condiciones laborales respecto del mercado de referencia. El mayor avance en relación del diagnóstico de 2004 se dio en el índice de 'Mérito'

por haberse revertido la tendencia histórica de cancelaciones ante los cambios de gobierno, y por el esfuerzo desarrollado por la actual gestión de acreditar en la carrera administrativa a una amplia proporción de los servidores en funciones. Queda pendiente generalizar las incipientes experiencias de reclutamiento y selección por mérito para el ingreso de nuevos funcionarios. Los índices de 'Capacidad Funcional' y de 'Consistencia Estructural' han mejorado, pero en términos relativos a los tres primeros están algo rezagados, consistente con los desafíos pendientes en la planificación estratégica, en el seguimiento del desempeño y en la gestión salarial.

En El Salvador a diferencia de Panamá, el índice que obtiene el menor puntaje es aquel que en el anterior caso logra el máximo nivel. Así, el índice de 'Capacidad Integradora' es el que mayor necesidad de mejora presenta, porque está todavía pendiente la entrada en vigencia de la sindicalización de los empleados públicos, persisten inequidades salariales y todavía no se logra superar la formalidad en la evaluación del desempeño. En el extremo contrario, los índices de 'Mérito' y 'Eficiencia' presentan los valores más altos. El primero responde al avance en la selección por mérito, con intervención del Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas de la República, mientras que el segundo refleja la disciplina fiscal, el énfasis en el control de nóminas y a la articulación del sistema de información financiera y el de recursos

humanos. El índice de 'Consistencia Estructural' es más alto que en el caso panameño, porque la disponibilidad de información permite mayor capacidad de planificación. Terminado la comparación, vemos que en el índice de 'Capacidad Funcional' se produce una coincidencia entre Panamá y El Salvador, siendo necesario en ambos casos la plena implementación de la gestión del desempeño y la salarial.

Por último, en Guatemala los índices de mejor desempeño son 'Eficiencia' y 'Capacidad Integradora', dado que el gasto en personal sigue manteniéndose en parámetros razonables y que se han dado avances sustantivos en la presente gestión tendientes a la búsqueda de relaciones laborales armónicas. Son los otros tres índices los que explican el índice agregado de Guatemala que queda algo rezagado respecto de los casos de Panamá y El Salvador y que centralmente señalan la persistencia de las debilidades del Servicio Civil guatemalteco ya señaladas en la evaluación del 2004.

Notas comparativas de los resultados del 2009 vis a vis 2004

Como se señala anteriormente, el uso de la misma metodología permite utilizar como antecedente de este barómetro el diagnóstico institucional realizado por el BID en América Latina y El Caribe en el 2004.

Este contraste resulta, creemos, de singular utilidad, ya que permite trasladar las consideraciones anteriores a un análisis de carácter dinámico, que pone de manifiesto las tendencias de cambio constatables a lo largo del período inmediatamente anterior.

Comenzaremos entonces por describir la panorámica obtenida recientemente. ¿Cómo se ve la situación de los siete países de la región en marzo de 2009? El gráfico 1 nos muestra un índice sintético comparado que distribuye las evaluaciones obtenidas por los diferentes países a uno y otro lado de la magnitud promedio que se ubica en 29 puntos.

Este índice sintético, calculado como el promedio de los cinco índices propuestos por la metodología, refleja el grado de profesionalización alcanzado por cada Servicio Civil nacional. Aparecen aquí importantes diferencias intrarregionales en el nivel de profesionalización del empleo público, que se ponen de manifiesto en los 38 puntos de diferencia existentes entre el mayor y el menor de los siete índices sintéticos.

Estas diferencias se disparan cuando hablamos de los niveles superior e inferior de las evaluaciones. Se pone de manifiesto un liderazgo solitario de Costa Rica, con una diferencia de 17 puntos sobre el país que le sigue en segundo lugar, y es, también, significativamente amplia la diferencia entre el país que resulta con más baja evaluación,

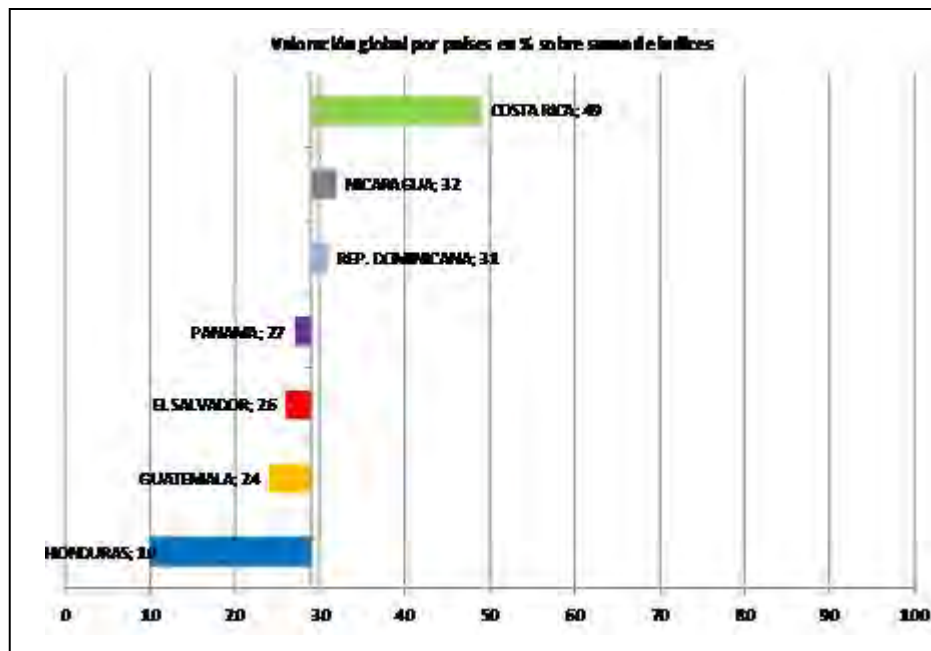
Honduras, y el que le precede, Guatemala, con 13 puntos.

Sin embargo, los restantes cinco países se concentran en una estrecha franja central, a uno y otro lado de la línea del promedio regional, con diferencias máximas entre ellos de solamente 8 puntos.

Ahora bien, ¿cómo se compara esta panorámica de la región con la capturada en el diagnóstico de diciembre de 2004? Como puede observarse en el gráfico 2 la región mejora, en conjunto, sus resultados, respecto de la evaluación realizada en el 2004, pasando el índice de 22 puntos a 29. Esta mejora de las evaluaciones se concentra en cuatro países: Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Puede considerarse que el resto de los países se mantienen en las posiciones de 2004, teniendo en cuenta que las modificaciones, ya sean al alza (Guatemala) o a la baja (Honduras, Costa Rica) son demasiado pequeñas para poder considerarse significativas.

Por otro lado, los mayores avances se registran en dos países dado el punto de partida muy bajo que presentaban en el 2004. El Salvador pasa de un índice agregado de 11 puntos en la medición anterior a uno de 26 en la actual, y Panamá de 14 a 27. Esto parece ilustrar el efecto del “fruto bajo”: es más sencillo lograr efectos visibles de cambios institucionales en las etapas iniciales del proceso de desarrollo.

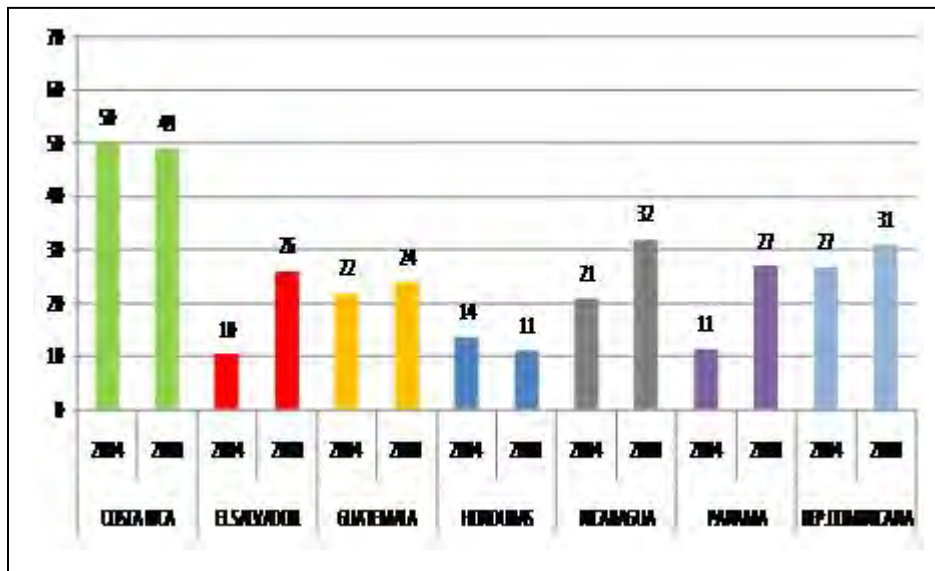
GRÁFICO 1
ÍNDICE SINTÉTICO



Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.

Fuente: Longo (2009). Informe de Síntesis - Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

GRÁFICO 2
ÍNDICES COMPARADOS 2004-2008



Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.

Fuente: Longo (2009) Informe de Síntesis-Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

La situación en el extremo opuesto de la tabla refuerza esta hipótesis, ya que parece requerir mayor tiempo y esfuerzo, modificar aspectos del Servicio Civil, una vez pasado cierto punto de logros sustantivos, tal como muestra el caso Costa Rica, que si bien continua liderando la región, no evidencia una modificación sustantiva en términos de su valoración³ y su distancia con el promedio regional es menor que en la medición del 2004.

En el caso de Nicaragua, la brecha de mejora alcanzada es menor que en los dos casos anteriores (Panamá y El Salvador) y tiene su origen en el avance sostenido de un proceso de reforma iniciado a mediados de los noventa.⁴ Por su parte, República Dominicana, muestra una mejora leve, producto de la reforma del servicio civil, que si bien se centró en la refundación normativa y el reposicionamiento del área rectora, también ha sido acompañada por la planificación de la implementación de la nueva ley, con el desarrollo de un modelo de calidad para la administración pública en base al modelo difundido en los países de la Unión Europea, UE (Iacoviello, 2009).

Se puede, así, inferir que algunos países de América Central han experimentado impulsos positivos hacia una mejora en la profesionalización de sus sistemas de ges-

ción del empleo público. La naturaleza de estos impulsos y su peso en la evolución de estos sistemas son analizados en los correspondientes Informes-País. Por otra parte, la mejora regional registrada debe ser, en alguna medida, matizada. Conviene recordar que América Central continúa situándose por debajo de un tercio de la valoración potencial de sus sistemas de Servicio Civil, lo que pone de manifiesto la existencia de un margen muy amplio de mejora en cuanto a la profesionalización de sus sistemas de empleo público.

Los procesos de reforma del servicio civil: cambios normativos y esfuerzos de implementación

Nos parece interesante analizar las trayectorias normativas recientes de los países evaluados, como una primera aproximación para comprender los cambios capturados por el barómetro de los servicios civiles en comparación con la evaluación anterior.

La situación que encontramos en términos de trayectoria normativa del empleo público y regulación sobre la carrera administrativa varía entre los siete países.

Tomando el período que aborda el barómetro, se observa que en algunos casos se encararon cambios normativos de alcance relevante, mientras que en otros no se registraron modificaciones en las normas en esta etapa.

3. El promedio del índice subió de 45, en el 2004 a 49 en el 2009.

4. En el 2004 el promedio de Nicaragua era de 20, alcanzando 32 en el 2009.

Aquellos países que modificaron sus marcos normativos de empleo público desde el anterior diagnóstico fueron la República Dominicana, El Salvador y Panamá. Los dos primeros han modificado el contenido sustantivo de sus leyes centrales, mientras que en Panamá se privilegió la implementación de la norma ya existente.

El caso más relevante en términos del alcance de la reforma es el de República Dominicana, a través de la aprobación de la nueva Ley de Función Pública (Ley 41-08) que reemplaza a la anterior de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley 14-91). Con esta ley el ámbito de aplicación de la carrera es mayor, por lo que la profesionalización de la administración tendería a profundizarse. Por otro lado, se jerarquiza el área rectora otorgándole el nivel de Secretaría de Estado, lo que resulta también un indicador de la importancia que se ha otorgado a este tema.

La vocación reformadora se ha dado también, aunque con mucho menor alcance, en el caso de El Salvador, cuya Ley del Servicio Civil, sancionada en 1961, tuvo una última reforma en el 2006 con el propósito de incorporar herramientas para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. Para la plena efectivización de estos cambios sigue pendiente una reforma constitucional, por lo que todavía no tiene efectos concretos en la gestión del empleo público.

Un caso particular resulta el de Panamá, porque si bien se han

dictado dos leyes recientes (Ley 24 de 2007 y Ley 14 de 2008) que modifican la Ley de Carrera Administrativa (Ley 9 de 1994), éstas se orientan a acelerar el proceso de acreditación de funcionarios y a extender el ámbito de aplicación de la carrera, pero no implican cambios sustantivos en la normativa del empleo público.

Los países que no han modificado su marco normativo desde el 2004 son Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y Honduras. La ausencia de cambios normativos tiene razones diferentes en cada caso.

Nicaragua cuenta con una ley joven, aprobada a fines del 2003 y reglamentada en agosto de 2004. El período de análisis coincide entonces con la puesta en marcha de esta nueva norma que regula el empleo público, anteriormente regido por el Código de Trabajo.

Por otro lado, tanto en Honduras como en Guatemala, los proyectos de reforma a las respectivas leyes de servicio civil, desarrollados a mediados de la década del 2000, no han logrado avanzar en las legislaturas. La gravedad de la crisis institucional en Honduras hace suponer que seguirá pendiente, a menos en el mediano plazo, concretar una reforma de su débil servicio civil. En el caso de Guatemala, con el cambio reciente de gobierno y en consenso con los sindicatos, se ha vuelto a retomar la cuestión de modificar la ley existente, tema ya abordado por el anterior gobierno, sin éxito.

Por último, en el caso de Costa Rica, las tendencias reformadoras del marco legal de los noventa han dejado paso, por el momento, a un cambio más acotado pero sustantivo, que es la búsqueda de la aprobación por parte de la Asamblea de la Personería Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC. Este cambio permitiría una mayor capacidad de acción al área rectora y acelerar el proceso de profesionalización del empleo público.

Parece interesante analizar la relación existente entre los cambios registrados en las evaluaciones de algunos países y la evolución de los marcos reguladores del empleo público en la región. Se puede visualizar este contraste en el gráfico 3. En ella, la línea horizontal refleja la mayor o menor amplitud e importancia de los cambios normativos, mientras que la línea vertical alude a las mejoras traducidas en el incremento de los índices sintéticos de los países.

Como puede observarse, si bien está fuera de duda que la mejora de los resultados obtenidos por

algunos países se debe a importantes esfuerzos de mejora de elementos sensibles de sus sistemas de empleo público, ello no implica que las mejoras en la profesionalización se deban siempre a la existencia de reformas legales.

Es cierto que allí donde ha habido modificaciones de los marcos normativos (República Dominicana, sobre todo, y también Panamá y El Salvador, con menor amplitud y alcance), se registran mejoras de resultados. Ello podría obedecer, por una parte, a la existencia de un impulso transformador del que la reforma legal es una evidencia, y también al hecho de que los nuevos marcos normativos faciliten cambios que permanecían bloqueados por la legislación anterior.

Sin embargo, el caso de Nicaragua muestra progresos que no pueden imputarse a la reforma legal, que había sido realizada en un período anterior. En este caso, parece haber sido la inversión de esfuerzo y recursos en crear algunas infraestructuras básicas del sistema, así como en poner en marcha procesos de selección y acreditación por mérito la clave de la mejora en resultados. Tampoco las ligeras mejoras detectadas en Guatemala han tenido su origen en cambios legales.

A partir del análisis realizado, se pueden efectuar tres inferencias sobre los procesos de reforma de signo profesionalizador:

- La primera es que, como sugiere la conocida metáfora de la “reina roja”,⁵ en materia de

5. La hipótesis de la Reina Roja, el efecto Reina Roja o la carrera de la Reina Roja, es una metáfora extraída de la biología y usada frecuentemente en el mundo de los negocios, que señala la necesaria mejora continua de las especies, solo para mantener el *statu quo* con su entorno. El término es tomado del cuento de Lewis Carroll, Alicia a través del espejo, en él los habitantes del país de la Reina Roja, deben correr lo más rápido que puedan, solo para permanecer donde están, pues el país se mueve con ellos.

GRÁFICO 3
CAMBIOS NORMATIVOS Y EVOLUCIÓN



Fuente: Fuente: Longo (2009). Informe de Síntesis - Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

profesionalización del empleo público el mero mantenimiento de rutinas establecidas tiende a producir retrocesos. Los Sistemas de Servicio Civil que no se actualizan y renuevan corren el riesgo de erosionarse, perdiendo calidad en atributos que les caracterizaron anteriormente.

- La segunda es que las estrategias de reforma requieren continuidad, ya que sus resultados pueden no ser inmediatamente percibidos. Así, resulta previsible que algunos esfuerzos importantes de reforma legal (caso de República Dominicana) presenten, si hay continuidad en la implementación, impactos positivos todavía más visibles a lo largo de los próximos años.
- La tercera es que los esfuerzos de modernización y reforma institucional tienden a producir impactos más visibles cuanto más bajo es el punto de partida. Los avances y mejoras desde posiciones relativamente superiores exigen esfuerzos proporcionalmente mayores.

Conclusiones

El trabajo ha abordado los resultados del “barómetro” en relación a los índices del Servicio Civil desde una visión comparativa, resaltando

algunas características individuales por país y planteando la relación existente entre cambio normativo y desempeño del servicio civil. Tomando lo analizado, se puede puntualizar los siguientes aspectos a modo de conclusiones:

- A diferencia del 2004, con la excepción de Costa Rica, la mayor parte de los países de la región presentaba bajos promedios de calidad de su servicio civil; hoy se puede observar, una mejora focalizada en un grupo de países, Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

Estos avances han puesto sus esfuerzos en torno al desarrollo de prácticas mayormente vinculadas a la preservación del mérito con grados diferentes de implementación pero con una misma vocación. Es así, que es necesario señalar, que estas mejoras más que expresar una plena instalación del principio de mérito, dan cuenta de cierta reversión de la práctica recurrente de tomar al empleo público como “botín” político. Esto nos permite inferir, que quizás estemos frente a un cambio sustancial, que de transformarse en aprendizaje institucional, nos acercaría a una administración pública dirigida y controlada por la política, pero no patrimonializada por ésta. El Salvador y Panamá, son dos casos que pondrán a prueba

esta inferencia, teniendo en cuenta el cambio de gobierno producido recientemente.

- Así, como el mérito, *strictu sensu*, pareciera abrirse camino en la región, son todavía aisladas, la prácticas que, asociadas al mérito, promuevan la flexibilidad. La evaluación de los subsistemas de gestión del rendimiento, desarrollo y de las compensaciones, obtienen los puntajes más bajos, mostrando, desde otra mirada, los magros resultados del índice de capacidad funcional. Es aquí, sin duda, donde el diagnóstico regional presenta sus mayores debilidades, exponiendo las dificultades que encuentran todos los sistemas nacionales de servicio civil para introducir, en la conducta de los servidores públicos, mecanismos de estímulo efectivo de la productividad, la calidad y el aprendizaje. Estas políticas de recursos humanos presuponen la existencia, en el sistema, de capacidades instaladas y dotadas de un nivel medio-alto de sofisticación y actualización.
- Lo señalado en el punto anterior, expresa que uno de los desafíos centrales de los Servicios Civiles centroamericanos es, sin duda, construir sistemas de empleo público meritocráticos y flexibles al mismo tiempo. El caso de

Costa Rica es el que mejor ilustra esta situación ya que aún con un desempeño significativamente mayor que el resto de los países y esfuerzos crecientes del área rectora, no se logra en forma integral promover el cambio dentro del sistema. Como contracara, vemos que las mejoras muestran mayor impacto cuando se parte de situaciones de bajo desarrollo o extrema vulnerabilidad, con el riesgo de quedarse estancadas y rigidizadas luego de un avance inicial.

- Por último, la debilidad exhibida por el subsistema de planificación, acorde con los bajos resultados obtenidos por el subíndice de coherencia estratégica, señala que un atributo central, como es la conexión entre el funcionamiento de los sistemas y las prioridades de los gobiernos, no ha variado significativamente desde el 2004. La debilidad de esta dimensión era una de las evidencias más destacables del diagnóstico institucional del BID en el 2004, donde aparecía como un déficit extendido a la totalidad de América Latina y El Caribe. Este Barómetro del 2008 muestra en Centroamérica una escasa progresión, inferior a la mejora promedio producida en índices y subíndices, que deja este atributo en una cuarta parte de su valor potencial máximo.

Puede considerarse que se trata de una de las debilidades más notables de los Servicios Civiles a escala regional.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 29-82 y 225-274, en <http://www.funcionpublica.org/portal>

Referencias bibliográficas

- BID-DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Echebarría, K. (Ed.) Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.
- CLAD-ONU (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre.
- Iacoviello, M. (2009). "Informe de República Dominicana e Informe de Panamá". *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID,
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic (2009). "Informe de Contraste". *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 381-442.
- Iturburu, M. (2009) Informe de Honduras e Informe de El Salvador. "Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica". AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 125-172 y 275-330, en <http://www.funcionpublica.org/portal>.
- Longo, F. (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington DC, noviembre

14-15. Incluido como Capítulo I en Echebarría, K. (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC, pp. 3-72.

_____. (2009). Informe de Síntesis. *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Ri-

ca – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 1-28, en <http://www.funcionpublica.org/portal>.

Zuñanic, L. (2009). Informe de Nicaragua, Informe de Guatemala e Informe de Costa Rica. *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 83-124, 173-224 y 331-380, en <http://www.funcionpublica.org/portal> ◇