

documentos

Centroamérica: el Macrosistema de Servicio Civil**

Delegación de Guatemala*

PREDISEÑO DE INVESTIGACION PARA CONOCER EL MACROSISTEMA DE SERVICIO CIVIL CENTROAMERICANO, PARA ADOPTAR POLITICAS COMUNES PARA EL ISTMO. PROPONE ESTUDIAR LA PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO PÚBLICO, SU BASE LEGAL, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, POLITICAS, ESTRATEGIAS, PLANES Y PROYECTOS.

Introducción

La Oficina Nacional de Servicio Civil —ONSEC— en nombre del Gobierno de Guatemala, se permite presentar y

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Mario Rodolfo Argueta Noriega, Ariel Batres Villagrán, José Rodolfo Payés Reyes, Augusto Alejandro Porras Ruano, Ana Lucrecia Villegas González; de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

** **Centroamérica: el Macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano - Prediseño de Investigación - Guatemala.** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala - ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en Ciudad Guatemala, Guatemala.

someter a consideración de los participantes en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, que se celebra en Guatemala durante el período del 6 al 8 de agosto de 1996, la ponencia que los distinguidos delegados tienen ahora en sus manos, intitulada: El Macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano (Prediseño de Investigación).

El objetivo central de la ponencia es que de ser aprobado su contenido, pueda desarrollarse una investigación regional cuyos resultados permitan conocer a fondo el problema objeto de estudio: el macrosistema de Servicio Civil o de empleo público, amén de que se formulen y adopten políticas comunes en materia de administración de recursos humanos.

Analizada como proceso, la ponencia plantea que al finalizar la VIII Reunión los jefes de delegación, con el apoyo del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– la prueben y por ende brinden facilidades y recursos para la ejecución de la investigación.

El sentido de identificar la ponencia como un Prediseño de Investigación, está en función de que ONSEC considera que el diseño definitivo debe ser elaborado por un equipo de investigadores centroamericanos que, con base en las conclusiones y recomendaciones aprobadas en la VIII Reunión, lo revise y amplíe, para someterlo a consideración de los Directores o responsables del Servicio Civil o Empleo Público del Istmo Centroamericano, quienes le validarán y definirán como Diseño de Investigación. Posteriormente este equipo efectuaría la investigación, ofreciendo a los funcionarios un informe final que consolide los diagnósticos de cada país y formule propuestas de políticas comunes en el campo de los recursos humanos que emplea el sector público de la región.

Es por ello que el Prediseño de Investigación, al justificar el proyecto como necesario e indispensable, define el problema objeto de estudio y lo sitúa con base en un marco teórico susceptible de ser mejorado, ampliado y modificado, partiendo de una hipótesis de trabajo que pretende abarcar la problemática a nivel centroamericano, en el contexto de la globalización y modernización institucional, la cual se

orienta a la vez por objetivos generales y específicos a lograr, los cuales dan lugar a fijar un bosquejo preliminar de temas.

Describe también el método y técnicas a emplear, la programación a seguir y los recursos a invertir (humanos, materiales y financieros), incluyéndose una lista bibliográfica mínima.

En suma, se pretende que con el desarrollo de la investigación se pueda estar en la disponibilidad de estudiar ampliamente y a fondo el problema objeto del conocimiento, con el fin de que los gobiernos de la región reciban el aporte de sus propios representantes, en calidad de investigadores o responsables del Servicio Civil, coordinados por el ICAP, de quienes se confía puedan aportar elementos de juicio para la futura formulación de políticas de empleo público.

Ergo, al someter a discusión esta ponencia, la ONSEC espera que de ser aprobada se ponga inmediatamente en marcha el proceso que su ejecución y aplicación requiere, para lo cual anticipadamente agradece a los delegados ante la VIII Reunión y al ICAP, su valioso apoyo.

Justificación

La modernización institucional en los últimos años, se ha convertido en un tema obligado no sólo en los círculos científicos y académicos especializados, sino también ha atraído la atención de la sociedad civil y parti-

cularmente de los gobiernos de la región centroamericana.

En efecto, ha sido preocupación de los gobernantes del istmo centroamericano, que la administración pública desarrolle sus funciones con eficiencia y eficacia y con estricto apego al marco jurídico-administrativo que la rige; no obstante, se ha contemplado con creciente preocupación el desajuste, cada vez más acusado, entre los paradigmas normativos de las administraciones públicas y las exigencias derivadas de las transformaciones económicas, políticas y sociales de las últimas décadas.

En consecuencia, dado el carácter multidisciplinario de esta problemática, aparece como impostergable prioridad efectuar el análisis, desde una perspectiva regional, de la organización y funcionamiento de las instituciones centrales del sector público, encargadas de administrar las políticas de personal al servicio del Estado.

En este sentido, se hace necesario contar en el istmo con un Servicio Civil o Sistema de Empleo Público fortalecido, que responda a los desafíos del entorno y posibilite su adecuación organizacional, estructural y funcional, a las nuevas demandas que las sociedades nacionales planteen, razón por la cual se programó para 1996 realizar la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, con el propósito de conocer los avances y esfuerzos en pro de la modernización institucional y de la administración del recurso humano-

no al servicio del sector público, y servir de foro para ponderar las iniciativas que se puedan introducir en la función pública de la región.

Por tal motivo, la Oficina Nacional de Servicio Civil, en nombre del Gobierno de Guatemala, propone ante los Delegados a la VIII Reunión, la discusión de la presente Ponencia: El Macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano (Prediseño de Investigación), la cual pretende, realizar en cada país la investigación que se plantea, establecer los medios y condiciones que con cuenta cada uno de los macrosistemas, cuyos resultados servirán de base para la formulación ulterior de políticas en materia de administración de recursos humanos.

Adicionalmente, cabe justificar que a la fecha no existe en el istmo un informe de investigación que consolide y compare la problemática que gira alrededor del empleo público en la región, diagnóstico, y por ende que de manera propositiva oriente acerca del futuro que debe ser. En tal virtud, la Ponencia de Guatemala se basa en la necesidad imperiosa de conocer qué sucede en cada país, fortalezas y debilidades, así como los planes de modernización respectivos, con el objeto de que como resultado se cuente con un informe que describa las características del Servicio Civil y que a la vez proponga la adopción de políticas comunes en materia de administración de recursos humanos. Será decisión de los órganos responsables de su administración en el ámbito nacional,

aprovechar lo que del resto de países les parezca útil y aplicable.

Definición del problema

El Servicio Civil del Istmo Centroamericano y las instituciones que tienen a su cargo su administración, adquieren hoy por hoy mayor relevancia como instituciones de corte horizontal, en los esfuerzos por modernizar y mejorar la administración pública de los países centroamericanos.

No obstante, ante la urgencia de modernizar las organizaciones públicas de la región, es prioritario reestablecer por esta vía los canales de acercamiento entre funcionarios de alto nivel del Servicio Civil, definir vínculos de cooperación recíproca a través del intercambio de experiencias de investigación y desarrollo en la administración del recurso humano al servicio del sector público, además de conocer en este sentido las limitaciones y los avances frente a los problemas comunes que enfrentan los países de la región, siendo estos aspectos los que permiten definir el sentido y orientación de la presente ponencia.

Por tal razón, conviene realizar una investigación del Servicio Civil regional, que permita identificar, entre otros aspectos, características de la organización y funcionamiento de la

1. Tome en cuenta el lector que a partir de acá, cuando se utilice la expresión Servicio Civil, deberá entenderse como sinónimo de Empleo Público (ABV).

Administración Pública; base legal, estructura organizativa, objetivos y funciones de las oficinas centrales que administran el personal público; condiciones en que operan cada uno de los sistemas que integran el respectivo macrosistema; y, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos.

Asimismo, se pretende superar las necesidades y limitaciones de investigación focalizadas en torno a los problemas de administración de recursos humanos del sector público centroamericano, señaladas a continuación:

- Inexistencia de información suficiente y actualizada del Macrosistema de Servicio Civil o Empleo Público¹ de los países del istmo centroamericano e instituciones que lo administran.
- Ausencia de investigaciones en torno a los avances, necesidades y problemas reales del Servicio Civil regional.
- Carencia de estrategias regionales permanentes para relacionar al Servicio Civil, limitando acceso a información de avances en materia de modernización institucional.
- Precaria o nula interacción institucional en materia de cooperación científica-técnica regional.
- Falta de una política regional de investigación en materia de administración de recursos humanos; por lo general, ésta es relegada a esfuerzos puntuales en diagnósticos del macrosistema de Servicio Civil, que sur-

gen de iniciativas nacionales o individuales.

- Experiencias aisladas de investigación y diagnóstico del Macrosistema de Servicio Civil (caso de Guatemala), las que sin embargo no reflejan completamente la situación actual y futura del Servicio Civil de la región.
- No se cuenta con estrategias de investigación multidisciplinarias para el abordaje del Servicio Civil; generalmente los estudios realizados a la fecha provienen de disciplinas específicas, económicas o jurídico-normativas, sesgando la comprensión de fenómenos administrativos, técnicos y humanos que ocurren en la gestión propiamente dicha de la administración de personal.
- Los proyectos de investigación del Macrosistema de Servicio Civil, no disponen de recursos financieros estatales; de hecho la investigación en este campo se encuentra marginada a las realizadas esporádicamente por organismos internacionales.
- Los informes, trabajos y ponencias presentados por funcionarios, en las anteriores reuniones de Directores de Servicio Civil de la región, han carecido de sistematicidad y seguimiento, por lo que no han tenido impacto más allá de los resultados concretos de dichas reuniones.

Además de dichos problemas de investigación, cabe indicar que el Ser-
enero-diciembre/1996

vicio Civil de cada país presenta una gran heterogeneidad jurídico-normativa, técnica, administrativa, financiera y humana, en virtud de las características y circunstancias específicas de cada país, de modo que la problemática que a continuación se destaca es de carácter general:

- Inexistencia de información sobre la misión, metas y estrategias del Servicio Civil de cada país centroamericano, en torno a los procesos de modernización institucional y administrativa.
- La labor del Servicio Civil de la región tiende a responder más a demandas coyunturales y puntuales que plantean los respectivos gobiernos o trabajadores, que a estrategias de modernización institucional y administrativa para el corto, mediano y largo plazo.
- Precaria adecuación de las estructuras de las oficinas centrales de Servicio Civil a sus funciones actuales y futuras, presentándose una brecha entre los programas y actividades de administración de personal y las necesidades concretas del proceso de modernización del aparato estatal.
- Existen diversidad de enfoques respecto al rol del Servicio Civil por parte de los respectivos gobiernos y el sistema de valores prevaleciente en cada país.
- El apoyo político a las instituciones que administran el Servicio

Civil tiende a ser insuficiente, lo que en oportunidades se manifiesta en la asignación limitada de recursos financieros y en consecuencia en una precaria inserción como agente de cambio en los procesos de modernización administrativa-institucional.

- Predomina la tendencia a considerar a las instituciones de Servicio Civil como ejecutoras de programas altamente operativos y sólo excepcionalmente participan en la formulación e instrumentación de políticas de administración y desarrollo de recursos humanos a mediano y largo plazo, aún cuando se manifiesta desde el punto de vista de sus funcionarios, una tendencia hacia la "Centralización normativa y descentralización operativa".
- Poco interés en el rediseño de los marcos jurídicos-normativos que regulan la relación de los servidores públicos con el Estado.
- No existe suficiente consistencia y claridad, particularmente en la carrera administrativa, que garantice competencia, desarrollo sostenido, alta moral y compromiso de los servidores públicos para eficientar la Administración Pública.
- Se desconocen los mecanismos de evaluación de programas y proyectos administrados por las instituciones del Servicio Civil,

que permitan medir el impacto de su actuación y adaptación a las demandas y variaciones del entorno.

- El Servicio Civil está inmerso en problemas de crisis salarial, lo que contribuye aún más a que los programas que administra, tengan efectos marginales en el desarrollo del personal y la prestación de los servicios públicos.

Resumiendo, las disfuncionalidades más comunes del Servicio Civil se focalizan en torno a los marcos siguientes:

- a. JURIDICO-NORMATIVO: Carencia de una normatividad moderna y articulada; ausencia de una necesaria codificación de las leyes relativas a la administración del personal público.
- b. FINANCIERO: Limitaciones presupuestales derivadas de la insuficiencia de recursos que permitan atender sus compromisos.
- c. ADMINISTRATIVO: Excesiva regulación en los procedimientos con el único propósito de justificar la existencia de una burocracia ociosa.
- d. ESTRUCTURAL: Rigidez de las estructuras administrativas e inadecuación institucional a las nuevas demandas de la sociedad y cambios del entorno.
- e. TECNICA: Obsolescencia o desactualización administrativa y carencia de herramientas opera-

tivas para la correcta administración de los recursos humanos.

Con base en lo planteado, el Servicio Civil regional necesita ser estudiado en sí mismo, de manera rigurosa, especialmente en sus componentes claves: direccionamiento, modelos organizacionales, sistemas de planeamiento, sistemas de evaluación y control, modelos de administración del recurso humano, manejo de la crisis y conflictos, capacidad de negociación, métodos de mejoramiento de la calidad, toma de decisiones y manejo del cambio.

Marco Teórico

La necesidad de disponer de una base teórica y empírica que particularmente gire en torno a la Administración Pública y al Servicio Civil de la región centroamericana, es una labor ardua, laboriosa y con múltiples obstáculos, toda vez que existe una carencia de fuentes para hacerlo; por lo que quien lo intenta tiene que abrirse paso ante la problemática descrita anteriormente; empero, los resultados de esta investigación justificarán el esfuerzo emprendido.

En consecuencia, para la construcción del presente marco teórico, se recurrió a fuentes indirectas: libros, revistas, documentos, estudios y periódicos, que por lo disperso de la información fue difícil consultar, lo que se debe en gran medida a la carencia

de investigaciones específicas sobre el Servicio Civil y de un centro de documentación que recoja periódicamente los documentos producidos por éstos o por funcionarios, servidores e investigadores.

Dicho material presentó serias dificultades para su análisis, por lo precario de su información, sumando a esto el ocultamiento de estudios, ensayos e informes del Servicio Civil, así como la desaparición o ignorancia de su existencia, no lográndose obtener información necesaria relativa a la historia del Servicio Civil Centroamericano, estudios e investigaciones previas.

Por tal razón, se consultaron fuentes indirectas y no oficiales tales como libros sobre administración pública, administración de recursos humanos, gerencia, revistas especializadas y la prensa, aportando información sobre la imagen de la administración pública en la opinión pública, y otras publicaciones de investigadores que contribuyeron con aspectos teóricos o experiencias preliminares, proporcionando puntos de vista acerca de temas de la vida institucional del Servicio Civil.

En síntesis, el marco teórico se fundamenta en dicha información (ver bibliografía), de la cual se tomaron las ideas esenciales sobre el tema, hallazgos y principales aportes; asimismo, en algunos casos se transcribieron literalmente conceptos y referencias de sus autores, encuadrando el mismo en tres grandes líneas: el problema fundamental de la investigación del Servicio

Civil; la Administración Pública, enfoques y esfuerzos de modernización; y, finalmente, el Servicio Civil: desafíos y cambio.

El problema fundamental

Problema fundamental para el desenvolvimiento de la investigación del Servicio Civil de la región, ha sido la incomprensión de la necesidad de contar con una propia investigación, como indispensable apoyo para las instituciones que lo administran.

Sin el respaldo de la investigación se corre el riesgo de cometer los mismos o más errores, el de no encontrar respuestas a las cambiantes situaciones actuales y mucho menos a las futuras; la carencia de un programa de investigación permanente hace que los investigadores y la misma Administración Pública sean meros reproductores de añejas teorías, prácticas o modelos cada día más desvinculados de la realidad que pretenden servir, conservar o transformar.

Al postular la conveniencia de contar con una investigación propia no se pretende desconocer la importancia de un marco teórico, trabajos de investigación y logros alcanzados en otros países, siempre y cuando su aplicación a la región se adecúe a sus características y no sean instrumentos para perpetuar la dependencia o el camino fácil de la copia o imitación, recurriendo a lo ya hecho sin el tamiz de la crítica o de su confrontación con el contexto re-

gional, experiencias e innovaciones propias.

Las deficiencias e insuficiencias supervivientes en materia de investigación en Administración de los Recursos Humanos del Sector Público explican, al lado de otros factores, entre ellos la dependencia científica-técnica del exterior, el llamado Subdesarrollo Administrativo Público. El perfeccionamiento de la investigación del Servicio Civil coadyuvará a propiciar un conocimiento acorde con la realidad de la región, al de los estudios y al de las administraciones públicas de cada país.

Es conveniente aclarar que la investigación del Servicio Civil aportará elementos para la actualización y desempeño del administrador público de recursos humanos de la región; principalmente contribuirá al desarrollo de la cultura y del conocimiento administrativo que permita responder apropiadamente a la sociedad.

La investigación fundamental del Servicio Civil se presenta como una reflexión sobre la ciencia de la administración.

Todas las ciencias requieren indagar sobre sí mismas, sobre su objeto, límites, métodos y resultados. La ciencia de la administración de los recursos humanos está obligada a definir sus rasgos específicos dentro de las ciencias sociales y a desarrollar los métodos que le son propios. La investigación básica de Servicio Civil debe conducir a la elaboración de una teoría general. Toda ciencia avanza median-

te la investigación teórica; ésta es siempre la génesis de una mejor práctica. En el ámbito de la investigación básica se requerirá indagar antecedentes de la administración y de la ciencia particular que la orienta, para precisar los conocimientos sobre ella y propiciar su aplicación.

El Servicio Civil y la misma Administración Pública necesita de la investigación. Las administraciones requieren de ésta para conocerse, para saber su situación real, para conservarse, o transformarse, o bien apreciar los resultados de su acción.

De la misma manera, los resultados de la investigación que Guatemala propone, auxiliarán la aplicación de nuevos modelos, sistemas, métodos y técnicas o acciones en cada país; solamente con una investigación a fondo se tendrán bases sólidas, conociendo las fortalezas, debilidades, resultados probables y experiencias para realizar los cambios con éxito.

En consecuencia, en este estudio se elaborará un marco teórico basado en los esfuerzos y desarrollos previos de autores en materia de Administración Pública, Gerencia y estudios del Servicio Civil de países de la región, que servirán de fundamento en la investigación del Servicio Civil del Istmo Centroamericano.

Una visión fatalista de la ineficiencia pública

La formación y actualización de gerentes públicos se encuentra en-
enero-diciembre/1996

marcada con alta frecuencia en la región, en una estructura de razonamiento subyacente que sugiere *a priori* que el campo organizado o sector público, conduce necesariamente a la ineficiencia. El Estado es siempre ineficiente; sólo el mercado puede lograr la eficiencia; los funcionarios no tienen nunca interés real de sus labores; no se puede lograr alta productividad del recurso humano del sector público; la burocratización es inherente a la actividad pública; y, otras semejantes. Ubicada en este marco referencial, la tarea formativa de directores de Recursos Humanos se convierte en una labor de incentivos limitados, por cuanto "sus productos" estarán predestinados al fracaso. Se trataría en todo caso de evitar la magnitud del mismo, pero las variables productoras del fracaso serían invencibles.

Esta visión fatalista no puede lógicamente estimular la búsqueda, mayormente la investigación, innovación y acción orgánica en este campo. Más bien induce a los funcionarios públicos a tomar el campo público, como una etapa de pasaje hacia el mercado, en donde se podría pensar seriamente en alcanzar realización profesional y excelencia.

¿Qué grado de evidencia empírica existe soportando éstas informaciones?; ¿en qué medida se basan las investigaciones comparadas rigurosas, para llegar a las afirmaciones tan graves que formulan?

La evidencia disponible señala distancias considerables entre las pre-

sunciones expuestas y el fluir de la realidad organizacional. Desde ya gruesos sectores de actividad pública se caracterizan en América Latina por bajos niveles de eficiencia y requieren reestructuraciones radicales. Pero de ahí a sostener axiomáticamente una incapacidad insuperable hay una brecha amplia. La eficiencia y la ineficiencia no parecen pertenecer necesariamente a ningún sector específico; son calidades alcanzables tanto en el sector público como en el sector privado.

La cuestión no es sumergirse en el fatalismo axiomático sino buscar cómo aprehender de esas experiencias

La investigación comparada apunta en esta orientación y demuestra que el campo está contaminado de mitos como los que destacan Downs y Larkey en su amplio estudio sobre la eficiencia gubernamental: "Los gobiernos son más eficientes y las empresas privadas menos eficientes de lo que popularmente se cree" (The Research for Gubernamental Efficiency, Random House New York, 1986). Indica que la productividad es un tema en el que no caben traslados mecánicos y debe separarse cuidadosamente el análisis de las formas organizacionales públicas y privadas, para no cometer serios errores. Edward Woodhouse concluye de sus estudios de casos concretos de organismos públicos, que "medir productividad como un atributo puramente interno de una organización singular interferirá probablemente con los esfuerzos para mejorar la productividad gubernamental", subrayando las incidencias de los con-

textos en la productividad pública (Policy Studies Review, febrero 1985). Dorothy I. Riddle, citado por B. Kliksberg sobre la ineficiencia de la Gerencia Pública en: Investigación y Gerencia, 1990, plantea: "el mito de que el sector de servicios en general y el sector público en particular son menos productivos que otros sectores de la economía proviene principalmente de un problema de medición".

Es por ello que además de los éxitos de organizaciones concretas, es posible encontrar Estados que han demostrado alta eficiencia en campos muy amplios de su actividad general como el sueco, por ejemplo, o en áreas específicas complejas y sofisticadas como el brasileño, en la ciencia y la tecnología.

Se requiere pasar del "fatalismo" a un "realismo sustentado" que parta de las ineficiencias pronunciadas actuales, para concentrarse en cuanto a formación de gerentes no en el "lamento" o la copia mecánica de recetas mágicas, sino en dotarlos de capacidades que les permitan actuar como diseñadores, promotores e implementadores del proceso de cambio y reconversión tecnológica de las estructuras estatales.

De la Reforma del Estado a la Modernización Administrativa

Las sociedades occidentales han contemplado con creciente preocupa-

enero-diciembre/1996

ción el de ajuste, cada vez más acusado, entre los paradigmas normativos de la Administración Pública y las exigencias derivadas de las transformaciones económicas, políticas y sociales de las últimas décadas. Entre finales de los setentas y principios de los ochentas, las tensiones entre la Administración y el mundo exterior se hacen insoportables, provocando la aparición de un amplio movimiento renovador de consecuencias insospechadas para el funcionamiento del sector público. Desde el comienzo de los ochentas y sin solución de continuidad hasta la fecha, las administraciones occidentales se han visto sacudidas por cambios constantes y graduales, que han hecho temblar los cimientos fundacionales de la Administración contemporánea.

Se ha acuñado la expresión "modernización administrativa" para bautizar un movimiento histórico de cambios que ha capturado la atención prácticamente unánime de las administraciones occidentales. Un reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– (1990), destaca el hecho de que todos sus Estados miembros se encuentran embarcados en programas para la mejora de la gestión pública. La denominación específica y la intensidad de las reformas varía en cada país, en virtud del énfasis principal de su programa de cambio: "estrategia de eficiencia" en el Reino Unido, "desburocratización" en Alemania, "descentralización" en Holanda, "desregulación" en Estados Unidos, "reno-

vación" en Suecia y Francia, "restauración" en Dinamarca y, por supuesto, "modernización", como sucede por ejemplo en España y Latinoamérica, son algunos de los lemas preferidos. La introducción de cambios sustanciales en el funcionamiento de la Administración se ha convertido en una de las urgencias más reiteradas por los discursos políticos y científicos de los últimos años y el término "modernización administrativa" ofrece un punto de referencia común, como demuestra su general aceptación por todos los Estados miembros de la Comunidad Europea, en una encuesta realizada por el Instituto Europeo de Administración Pública (Thoenig, 1989).

Hablar de "modernización administrativa" conlleva la pretensión simbólica de romper con la connotación de fracaso que se asocia al movimiento precedente de "reforma administrativa". El cambio de significante, como señala Nieto (1989: 103), expresa un tránsito del instrumento: la reforma al fin de la actividad, la modernización con el objetivo de reforzar su atracción verbal. Como advierten Metcalfe y Richards (1987a) : 72), "las experiencias pasadas de reforma eran muy decepcionantes y los observadores habían adquirido un profundo sentimiento de dejavú". La modernización administrativa se enfrentaba a la tarea de remontar el vacío de legitimidad de las iniciativas de cambio en la Administración Pública, como consecuencia del fracaso de innumerables proyectos de reforma.

Hoy en día, desde la perspectiva que parece más de una década de cambios, la modernización administrativa es algo más que una promesa retórica nacida de una mera percepción intelectual de crisis. Sorprendentemente para muchos, su ímpetu no ha sido efímero, sino que se ha mantenido con fuerza y sentido del propósito durante todo este tiempo.

Difícilmente se puede cuestionar la realidad de los cambios introducidos en numerosas administraciones occidentales, sin perjuicio de la valoración favorable o desfavorable que merezcan sus resultados finales. Las masivas reducciones de funcionarios y el descenso en la participación del gasto público en el producto interior bruto, son dos indicadores representativos para constatar su envergadura, aunque resulten poco cualificados para juzgar su impacto final.

Los cambios son fruto, no obstante, de diferentes prioridades políticas, ritmos e intensidades, lo que revela una panorámica de difícil interpretación común. En el Reino Unido, cuyo programa de reformas se inició con el ascenso al poder de los conservadores en 1979, los cambios revelan la mayor transformación de la administración británica desde mediados del siglo pasado. Además del Reino Unido, se puede acreditar la realización de cambios de relieve en países como Holanda, Suecia, Dinamarca, Estados Unidos, Japón e Irlanda, que pueden incluirse en una primera ola de iniciativas de modernización. Desde mediados de la década, otros países se han

sumado a los anteriores, añadiendo sus propias estrategias y preocupaciones; este es el caso de Francia, cuyo programa revela un enfoque diferenciado y, más recientemente, de España.

Desafíos del Servicio Civil

Reflexionar acerca del Servicio Civil en las circunstancias actuales resulta una tarea de gran interés e importancia, no sólo por lo que significa desde la perspectiva de la administración de los Recursos Humanos sino sobre todo, por lo que representa desde la perspectiva de las alternativas que se le presentan a la región centroamericana en la búsqueda de su desarrollo.

En este sentido se partirá de la premisa que un análisis del Servicio Civil deberá implicar consideraciones sobre el contexto en que se desenvuelve y en el cual se manifiesta su comportamiento de manera concreta. Sería muy parcial, y tal vez hasta engañoso y reducido, una visión intraorganizacional sin considerar las condicionantes, necesidades, juegos de poder, manejos de recursos, toma de decisiones, orientaciones políticas y económicas que se dan en su entorno, que la influyen en sus resultados, sin que esto la elimine como una construcción social particular.

Para ello se tomará en cuenta, tal como lo señala Crozier (1977:130), que: "...el ambiente no es un campo
enero-diciembre/1996

unificado y homogéneo está constituido por el contrario por una multiplicidad de campos fraccionados, si no separados los unos con relación a los otros y que conllevan 'exigencias' fluctuantes, ambiguas y a menudo divergentes si no contradictorias... las exigencias del ambiente no son 'factores' desencarnados que se imponen a la organización por mecanismos impersonales y/o automáticos. Ellas no se vuelven restrictivas para una organización, y a la postre ni existen, sino a través de sus actualizaciones en la acción de un cierto número de individuos o de grupos, es decir, de actores sociales colocados al interior o al exterior de la organización stricto sensu que, conciente o inconscientemente, las incorporan y las utilizan en y para sus estrategias personales"

En este sentido el presente diseño pretende observar la relación existente entre el medio socio-político y el Servicio Civil, partiendo de la premisa que no es posible aproximarse al rol de dicha institución centrándose únicamente en lo intraorganizacional. Ello permitirá evaluar las implicaciones de su inserción en una sociedad que determinó la democracia como modo de vida.

El análisis requiere partir de otra premisa: que no es posible visualizar el problema de los recursos humanos en la Administración Pública y de las instituciones encargadas de su gestión, únicamente desde un punto de vista técnico-operacional, sino que será necesario verlo desde la perspectiva política. Tal premisa será aplicable

enero-diciembre/1996

también a los procesos de cambios necesarios para llevar a cabo el rol que se le demanda.

Democracia y Servicio Civil

Dentro del proceso de la democracia una de las etapas es la elección popular y la confianza en la representatividad de los elegidos. Una segunda etapa es cuando los funcionarios escogen, seleccionan y delegan poderes en otros funcionarios, nombrados y removibles por ellos. Y una tercera etapa "Tiene que ver con la designación de personal que no es ni electa ni políticamente nombrada ni removida, sino que más bien es escogida sobre la base de criterios establecidos: clase social, casta, familia, competencia general, especialización en ciertas tareas y habilidades, etc., y una vez nombrados son protegidos de la remoción del terreno político. Es claro que la vasta mayoría de los empleados y funcionarios públicos se encuentra en esta categoría..." (Mosher, 1968:3)

Esta situación reviste especial significado para el Servicio Civil al constituir la interfase entre el gobierno y los ciudadanos. De esta manera, el rol del Estado en la búsqueda del desarrollo nacional establece dimensiones nuevas al rol del Servicio Civil, insertándolo en la problemática de la democratización de la sociedad.

Al parecer, de manera irreversible existe la tendencia a una mayor espe-

cialización, tanto nacional como internacional, y a una mayor complejidad social y tecnológica, lo cual incrementa la necesidad, y por lo tanto la dependencia, de un servicio público que hay que nombrar y proteger, y que como se indicó anteriormente, está distante de la elección popular, es decir de la democracia directa. Esto conduce a preguntarse con Mosher (1968:3).

¿Cómo puede un servicio público ya constituido, hacerse operar de una manera compatible con la democracia? ¿Cómo puede asegurarse que un cuerpo de empleados públicos altamente diferenciados, actuarán en el interés de todo el pueblo? ¿Será un instrumento de todo el pueblo? Por lo tanto, no resulta casual los tipos de problemas que tiene que manejar el Servicio Civil, según lo que sucede en diversos países y que la Organización de Naciones Unidas –ONU– (1985:1) ha sugerido englobarlos así:

- La política y el Servicio Civil
- Organización, estructura y tamaño del Servicio Civil
- Productividad y rendimiento
- Responsabilidad
- Estrategias de reforma administrativa
- Importancia de la reforma del Servicio Civil y la administración de la fuerza de trabajo para la modernización

- Interacciones complejas entre servicios públicos de un lado y la economía y sociedad del otro
- Centralización y descentralización

Cambio Organizacional y Servicio Civil

La pertinencia del Servicio Civil dentro del medio centroamericano es una realidad. No obstante, depende de la posibilidad de cambio que sea capaz de llevar a cabo en sí misma y en sus relaciones interorganizacionales, de conformidad con el enfoque de cambio que se presenta. Lo que implicará por lo tanto definir su posición, preparación y comportamiento frente a los hechos que se han venido presentando y de los que se podrían resaltar:

Consenso social

No hay duda que el Estado futuro será el producto y el garante de la concertación social. ¿Podrá ser el Servicio Civil el canal e instrumento legítimo de este proceso? Es posible que obtenga el carácter de actor en tan importante proceso.

Modernización del Estado

Si bien el Estado mantendrá su vigencia como ente importante en la

sociedad, es innegable que habrá modificaciones en su estructura. Estos cambios significan transformaciones en las formas tradicionales de los grupos al interior de la Administración Pública, así como del tratamiento por parte de las instituciones gubernamentales, incluido el Servicio Civil.

¿Participará éste más allá del manejo de los mecanismos operativos?; ¿Con qué enfoque organizativo (también aplicado a la Administración Pública) lo hará?; y, ¿Cuál será su visión de los cambios?

Productividad y eficiencia

Cualquiera que sea el proyecto de sociedad que prevalezca, es innegable que el enfoque de productividad y eficiencia sea implantado. ¿Cuál será la posición y estrategia del Servicio Civil; y, ¿Cómo las integrará con los otros subsistemas de recursos humanos, como política salarial, capacitación y desarrollo?

Lo político

¿Las consideraciones sobre la relación de lo técnico con lo político será parte de su nueva forma de, razonar?; ¿Cómo se conceptualizará lo político y qué estrategia de negociación establecerá?; y, ¿Bajo qué esquema conceptualizará las relaciones de poder intra e interorganizacional?

Organización Interna

¿La decisión de niveles estructurales, la movilización del personal y la capacitación, requerirán un cuidado especial en función de los desafíos del Siglo XXI?; ¿Qué estrategia de cambio organizacional se seguirá?; y, ¿Cómo establecerá su nueva red de relaciones interorganizacionales?

No hay duda que en la búsqueda de una Centroamérica con democracia, eficiente eficaz en la producción y justa en la distribución, el Servicio Civil puede jugar un rol real y con participación activa, para lo cual deberá tomar los desafíos planteados.

Tales desafíos implicarán un cambio organizativo del Servicio Civil, que posibiliten su actuación sobre el exterior y una integración en lo interior. Para ello se hace necesario e impostergable un cambio organizacional.

Centroamérica requiere un mejor Servicio Civil y éste sólo es posible si se estudia e investiga, tomándolo como fenómeno o problema a resolver. Existen múltiples obstáculos, siempre los ha habido, pero pueden remontarse y proseguirse para la consecución de los objetivos de la modernización institucional y administrativa.

Hipótesis

Tanto el marco teórico como la exposición de problemas de investiga-

ción y disfuncionalidades del Servicio Civil, permite plantear de su actual situación la siguiente hipótesis.

El macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano se caracteriza por una estructura y un marco jurídico-administrativo formalista, rígido y centralista, que contribuye a que planes y programas para la gestión y desarrollo del recurso humano del sector público, se perpetuen o petrifiquen; en consecuencia, los cambios en su funcionamiento administrativo son reactivos² frente a demandas puntuales del contexto, careciendo de una orientación proactiva³ para resolver problemas del futuro.

-
2. Reaccionar frente a lo que ya ha sucedido, con el objetivo de poner las cosas en orden. Puede considerarse como correctiva. Sólo atiende a las deficiencias en el rendimiento. En la mayoría de los casos, se ocupa básicamente de ir a la par con las necesidades de ayer; i.e. a menudo es comparable con ponerle cerrojo a la puerta del establo después de que el caballo se ha escapado.
 3. Es preparatoria propicia la planeación del recurso humano. Requiere más reflexión, dirección, planeación, deseo de cambio y riesgo. Está en el tiempo y la visión de mirar adelante, para conducir a la organización hacia el cumplimiento de su misión. i.e. consiste en asegurar que el establo tenga una puerta que se pueda cerrar con cerrojo y que alguien sepa cómo y cuándo utilizarlo antes de meter el caballo.

Objetivos de investigación

Generales

- Establecer la situación actual y futura de las instituciones responsables de administrar el Servicio Civil de la región centroamericana.
- Obtener un conocimiento global del Servicio Civil regional y efectuar el análisis comparativo de fortalezas, debilidades y planes de modernización en la administración del recurso humano.
- Elaborar un diagnóstico regional que sirva de fundamento para la formulación de políticas regionales en el campo de la administración del recurso humano.

Específicos

- Recabar información de leyes de Servicio Civil, reglamentos y disposiciones legales en materia de administración de personal público.
- Determinar la existencia, organización y funcionamiento de instituciones responsables de la administración del Servicio Civil en cada país de la región centroamericana.

- Consistenciar los diagnósticos y estudios de redefinición del servicio civil de cada país centroamericano.
- Identificar qué instituciones públicas de la región centroamericana se rigen por sus propios estatutos en materia de administración de personal, o bien por los establecidos por el Servicio Civil.
- Determinar estructuras, organización, políticas, objetivos y funciones de las Oficinas centrales que administran el Servicio Civil en cada país centroamericano.
- Establecer las condiciones y mecanismos con que operan los respectivos sistemas que integran el Servicio Civil de cada país.
- Identificar fortalezas, debilidades y planes de modernización en la administración de recursos humanos en cada país de la región.

Bosquejo preliminar de temas

- Organización de la Administración Pública en cada país centroamericano.
- Base legal, decretos, normas y procedimientos para la administración de personal público.
- Estructura administrativa de las instituciones responsables de la

administración del Servicio Civil o Empleo Público.

- Políticas, estrategias de modernización, objetivos y funciones sustantivas del Servicio Civil.
- Planes de trabajo, programas y proyectos a realizarse en el corto, mediano y largo plazo.
- Avances en materia de modernización del Sistema de Servicio Civil.
- Organización superior del Servicio Civil.
- Identificación del esquema de funcionamiento y problemática de los subsistemas que integran el Servicio Civil (clasificación de puestos; administración de salarios; selección y contratación de personal; desarrollo de personal; otros).
- Principales barreras y limitaciones del Servicio Civil para la consecución de sus objetivos.
- Implicaciones de los procesos de modernización del Sector Público, en el Servicio Civil de carrera.
- Proyecciones del Servicio Civil para el siglo XXI

Método

Para este tipo de investigación se utilizará el método descriptivo, que bajo un enfoque "Ex post facto", explicará y explorará la realidad actual y futura del Servicio Civil centroamericana-

no y las instituciones que lo administran; con base en la información recabada, su análisis y diagnóstico, se elaborarán propuestas de innovación en la administración del personal público.

La recopilación de dicha información y documentación oficial se obtendrá a través de las diferentes fuentes directas e indirectas que se consideren pertinentes, para garantizar su cantidad y calidad en aspectos jurídico-normativos, económicos, administrativos, técnicos y humanos, cuya veracidad será posible comprobar dentro de ciertos límites.

La utilidad de este método está, en la posibilidad de elaborar un diagnóstico comparativo global del Servicio Civil regional, aportando nuevos conocimientos y detectar necesidades y acciones de modernización y desarrollo.

Técnicas

En función de que se propone efectuar una investigación completa acerca de el Macrosistema de Servicio Civil o Empleo Público del Istmo Centroamericano, que cubra como mínimo los temas y subtemas identificados en el bosquejo preliminar descrito supra, lo aconsejable es desarrollar y aplicar técnicas de investigación documental y de campo, tales como:

Documentales

Elaboración de fichas bibliográficas y de trabajo sobre el material que se recopile en cada país, lo que permitirá a cada investigador nacional conocer y aprovechar lo que sus homólogos en el resto de países vayan anotando; esto sugiere que tales fichas deben procesarse en medios electrónicos para ser enviadas a todo el istmo por correo electrónico o por lo menos mediante diskettes, siendo deseable aprovechar la red de Internet.

Creación de un banco de información que contenga información para ser utilizado en la construcción del marco teórico; descripción de sistemas que integran el Macrosistema; y, en especial estadísticas de empleo público elaboradas con un diseño común.

De campo

- Diseño de cédulas de entrevista, dirigida a funcionarios clave en cada país.
- Diseño de cuestionarios, a ser enviados a mandos medios (administradores de personal)
- Observación, participante y no participante, a efectuar por el equipo de investigadores en cada país, basadas y orientadas por una guía de observación.

- Encuesta (muestra y cuestionario) dirigida a los usuarios del Macrosistema en la región centroamericana.

Investigación propuesto por Guatemala y elaboren cédulas de entrevista, cuestionarios y guías de observación a aplicar en cada país en forma estandarizada.

Programación de actividades

La ejecución de la investigación que Guatemala propone a través del presente Diseño puede realizarse en un período de 38 semanas equivalentes a 9.5 meses calendario; de ser aprobada por los participantes en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano y contando con la anticipada y decidida colaboración y coordinación del ICAP.

Descripción de Actividades

Curso de Capacitación a investigadores

Curso intensivo dirigido a tres profesionales de cada país del istmo centroamericano; 18 participantes en total. El curso incluiría como materias mínimas: técnicas de investigación; administración pública; administración de recursos humanos; estadística; descentralización y desconcentración del aparato estatal; y, otras, que a juicio del ICAP sean indispensables. El curso incluirá también la realización de un taller donde los participantes revisen, amplíen y validen el Diseño de

Reunión de responsables de servicio civil e investigadores

Con el objeto de aprobar en definitiva el diseño de investigación que los participantes corrigieron en el curso anterior, los directores o responsables de Servicio Civil de cada país, con el apoyo de uno de los investigadores que recibió dicho curso, sostendrán una reunión organizada por el ICAP en sus propias instalaciones, donde revisarán y aprobarán en definitiva el Diseño de Investigación; las observaciones y correcciones que surjan serán efectuadas previo a concluir la reunión.

Ejecución de la investigación

Esta actividad constituirá prácticamente la parte esencial del proceso y a su vez será la base para el desarrollo de actividades ulteriores. La misma involucra la realización de varias tareas.

- Integración de equipos nacionales de investigación en cada país, con recurso humano proveniente de las propias unidades que administran el Servicio Civil o empleo público.

- Capacitación de investigadores por los tres participantes que asistieron al curso en el ICAP, actuando uno de estos últimos como coordinador del equipo nacional y responsable ante el ICAP de presentar informes de avance.
- Desarrollo de la investigación, cumpliendo con el bosquejo preliminar de temas y subtemas aprobado en la reunión indicada en actividad anterior (investigación documental y de campo; aplicación de cuestionarios, cédulas de entrevista y guías de observación; recolección y procesamiento analítico de información y datos).
- Elaboración del informe. El ICAP preparará y enviará a cada equipo nacional de investigación, un esquema de estructura de informe final, con los requerimientos técnicos del caso, así como los detalles en cuanto a tamaño de papel y marginado; utilización de *diskettes* y su capacidad; lenguaje y *software* a utilizar.

Presentación de resultados

El ICAP organizará un Seminario, donde los 18 investigadores del Istmo Centroamericano, harán una exposición del informe correspondiente a su país; intercambiarán copias de informe, y recibirán y harán las observaciones verbales y escritas a cada informe.

Como resultado, al concluir las dos semanas, cada país habrá recibido las observaciones del contenido y forma que correspondan, con lo cual se obliga a corregirlas en la siguiente actividad.

Informe Final

Cada país hará las correcciones a sus propios informes (nacional). Posterior a ello se reunirán exclusivamente los coordinadores de cada equipo nacional de investigación, para proceder a elaborar el informe final (consolidado).

Reunión de responsables de Servicio Civil e investigadores

Los Directores o responsables del Servicio Civil o empleo público de cada país, se reunirán para oír la presentación de resultados, donde fundamentalmente se espera que tales funcionarios validen las propuestas de adopción de políticas comunes en materia de administración de recursos humanos.

Bibliografía

Batres Villagrán, Ariel. El Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala

- Ponencias: - Algunas Consideraciones (21 págs). Guatemala, junio 12 de 1995. - Diagnóstico (XI-248 págs.). Guatemala, junio 23 de 1995. - Proyecto de Políticas (V-50 págs.). Guatemala, julio de 1995.
- ; El Papel del Sector Público guatemalteco ante el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Ponencia para el IV Congreso Nacional de Administración Pública. (IV-34 págs.). Guatemala, junio 7 de 1995.
- Chanes Nieto, José. Introducción Bibliográfica a la Administración Pública Mexicana. INAP, Junio 1993. México.
- Clarke, Milton. Los males de la administración pública y cómo eliminarlos. San José, Costa Rica. MIDEPLAN, 1989.
- Correa Gallego, Margarita. Servicio Civil de Costa Rica hacia la Modernización. Colombia: 1993 Carta Administrativa, Nov-Dic.No. 77
- Crozier, Michel. "El cambio en las administraciones públicas". Gestión y política pública. I (1): 93-100, julio-diciembre, 1992.
- Cuyán Barrera, Hugo Rolando. Referencia de Aspectos Relacionados con el Servicio Civil. ICAP.
- IEAP. Trabajo presentado en la Reunión de Coordinación sobre Servicio Civil, realizada en San José, Costa Rica, 14-15 junio 1990.
- Drucker, Peter. "Liderazgo: Hacer más que ostentar". En Administración y Futuro (Managing for the Future). Buenos Aires. Editorial Suramericana, 1993. Cap. 15, pp. 100-102.
- Echebarria, Koldo. Administración Pública en la Era del Management. "La concepción del Management en la modernización administrativa: Progresos e insuficiencias". Barcelona, ESADE, 1993.
- Echebarria, Luis E. De la reforma y la Modernización Administrativa /s.p.i./
- Falcon, David. Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público. ICAP-IEAP. Experiencias Europeas en la Reestructuración del Estado. Efectos sobre el Empleo Público y Medidas Concretas de Modernización. San José, Costa Rica, 29-30 noviembre 1990.
- Guerin, Wils Le Louarn. Planeación Estratégica de los Recursos Humanos. Colombia 1992, Legis Editores S.A. 362p.
- Kliksberg, Bernardo. "Sobre la Ineficiencia de la Gerencia Pública". En: Investigación y Gerencia, 1990. Pp. 197-202.
- ; "Las Perspectivas de la Gerencia Empresarial en los Años Noventas". Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política, 1991. Pp. 141-164.
- Metcalf, Les. "Desarrollo de la gestión pública: el reto del cambio". En: MAP. Modernización Administrativa y Formación. Madrid: INAP, 1993. Pp. 121-136.

Oficina Nacional de Servicio Civil. El Servicio Civil frente a los Retos del Ajuste Económico y la Democratización. Informe presentado por Guatemala ante la Reunión de Coordinación ICAP-IEAP, San José. Costa Rica, junio de 1990.

ONU. Reforming Civil Service Systems For developing Countries, New York, 1985.

Rojas Bolaños, Manuel. El proceso democrático en Costa Rica. En: Manuel Rojas, et al; "La Democracia

Inconclusa". DEI. San José, Costa Rica, 1989.

Siglo Veintiuno (Diario). El Salvador: Plan de Modernización del Estado incluye reducción de empleos. Guatemala, 7 de agosto de 1995.

Siles, Berman. Desafíos del Servicio Civil ante las perspectivas del Desarrollo Costarricense. ICAP-IEAP. Trabajo presentado en la Reunión de Coordinación sobre Servicio Civil, realizada en San José, Costa Rica, 14-15 junio 1990 Δ