

Hacia un empleo público más profesional en Centroamérica

**Francisco Longo y
Mercedes Iacoviello**

Francisco Longo

Profesor de Dirección de Personas y Organización del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública en ESADE Business and Law School, Barcelona-Madrid-Buenos Aires. Es en la actualidad Secretario General de ESADE. Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas. Fue redactor y ponente de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la Cumbre Iberoamericana y convertida en documento oficial por la Asamblea General de la ONU. Fue autor, para el Banco Interamericano de Desarrollo, de una metodología de evaluación institucional de sistemas de servicio civil aplicada en los últimos años a diferentes trabajos de diagnóstico en América Latina. Pertenece al consejo editorial de diferentes revistas académicas internacionales, es autor de numerosas publicaciones en sus temas de especialidad y ha trabajado como consultor internacional para diversos gobiernos y organizaciones del sector público.

Mercedes Iacoviello

Economista y Bachiller en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina, y Máster en Gestión de Recursos Humanos por la University of Illinois at Urbana-Champaign. Actualmente es consultora internacional en gestión de recursos humanos y empleo público en proyectos regionales y subregionales en América Latina para organismos internacionales (BID, PNUD, AECID, USAID) y para gobiernos de la región (Perú, Chile, Ecuador, Paraguay, Colombia, Argentina, Guatemala). En el ámbito académico, coordina el área de Formación Ejecutiva en Gestión Pública de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, de Rosario y de Buenos Aires, todas en Argentina. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: francisco.longo@esade.edu

mercedesiacoviello@gmail.com

La gestión de recursos humanos es un esquema integrado cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas.

Hacia un empleo público más profesional en Centroamérica*

Introducción

El propósito de este trabajo es presentar la situación del proceso de profesionalización de los servicios civiles centroamericanos con base en los resultados obtenidos recientemente en el Segundo barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana (Castillo Quintana, 2012), y de dos evaluaciones previas realizadas desde el mismo marco conceptual.

Se desarrolla, primero, el marco conceptual y la metodología de análisis utilizada en el Segundo barómetro, y luego se realiza una presentación panorámica de sus contenidos y de sus principales resultados. Los mismos se presentan agrupados, en primer lugar, por los índices de calidad del servicio civil y, a continuación, organizados según los subsistemas de gestión de recursos humanos, con arreglo al modelo de análisis utilizado. Se incluyen, finalmente, algunas consideraciones acerca de los principales desafíos que estos resultados plantean a las estrategias de desarrollo de la profesionalización del empleo público en los países analizados.

La metodología utilizada en esta evaluación es una versión calibrada del Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil (Longo, 2002), a partir del cual se ha realizado un seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los últimos años a través de diferentes proyectos. El primero, de alcance regional, fue el Diagnóstico institucional de los sistemas de servicio civil de América Latina y el Caribe, liderado y coordinado desde el Diálogo Regional de Política del BID a partir del trabajo de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Este proyecto permitió desarrollar y acumular conocimiento estratégico sobre la gestión de recursos

Recibido: 01-08-2012. Aceptado: 25-01-2013.

(*) El trabajo expone los principales contenidos de las ponencias presentadas en el panel "Segundo barómetro de la profesionalización del servicio civil en América Central y la República Dominicana", coordinado por Francisco Longo y presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012.

Los autores agradecen la colaboración de Luciano Strazza en la producción de la información y del análisis comparado de los resultados que se dan a conocer en este documento.

humanos y el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) en Latinoamérica y el Caribe, y resultó de alto interés tanto para los organismos internacionales como para los gobiernos de la región. Posterior, y específicamente aplicado a evaluar los servicios civiles de América Central y la República Dominicana, fue el proyecto Informe barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y la República Dominicana (Longo, 2009), y tres años después se encaró la actualización de dicho estudio con el Segundo barómetro, cuyos resultados se abordan en este artículo.

El modelo conceptual que subyace a la metodología de análisis (y que coincide por otra parte con la establecida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública), propone que la gestión de recursos humanos es un esquema integrado cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas. Esa búsqueda, naturalmente, no se produce en el vacío, sino que está condicionada en forma permanente por el contexto interno de la organización (estructura, cultura, entre otros) y el entorno (marco legal, mercado laboral, entre otros) (CLAD, 2003; Echebarría, 2006: 6-7).

La gestión de recursos humanos, como sistema integrado, se conforma por una serie de subsistemas interrelacionados (Longo, 2002 y 2004):

- *Planificación*: definición de las necesidades netas de recursos humanos y de las estrategias de cobertura.
- *Organización del trabajo*: definición de las características y condiciones de ejercicio de las tareas, y los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas.
- *Gestión del empleo*: gestión de los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización.
- *Gestión del rendimiento*: influencia sobre el rendimiento de las personas para alinearlos a las prioridades de la organización.
- *Gestión de la compensación*: gestión del conjunto de compensaciones que la organización satisface a sus empleados por concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización.
- *Gestión del desarrollo*: estímulo al crecimiento profesional de las personas, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.
- *Gestión de las relaciones humanas y sociales*: gestión de las relaciones entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando estas adquieren una dimensión colectiva.

• *Organización de la función de recursos humanos*: gestión de los mecanismos de administración del sistema y distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

El Marco analítico, tanto en su versión original (Longo, 2002 y 2004) como en la versión calibrada desarrollada a los fines del Segundo barómetro (Castillo Quintana, 2012; Longo e Iacoviello, 2010), propone una serie de *puntos críticos* que se distribuyen en diferentes subsistemas. Cada punto crítico describe una situación específica y *deseada* que hace referencia a algún aspecto clave de la GRH. En ese sentido, el punto crítico es un parámetro que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en el caso de estudio. Esa comparación se operacionaliza en una escala de 0 a 5, donde el máximo puntaje refleja la mayor correspondencia entre la situación expresada en el punto crítico y el caso de estudio.

Del conjunto de puntos críticos se derivan cinco *índices* que permiten mensurar diferentes aspectos que hacen al desempeño general del sistema de servicio civil: Eficiencia, Mérito, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora (Cuadro 1).

Cuadro 1
Índices de calidad del sistema de función pública o servicio civil

Eficiencia: evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de función pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.
Mérito: evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
Consistencia Estructural: evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil, prestando atención al grado de: a) coherencia estratégica, o vinculación de las políticas y prácticas de GRH a las prioridades gubernamentales; b) consistencia directiva, o grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la tecnoestructura central; y c) consistencia de los procesos, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos.
Capacidad Funcional: evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Abarca tres aspectos: a) competencia, o capacidad del sistema de servicio civil para asegurar el aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las competencias clave que el sistema público necesita; b) eficacia incentivadora, o grado en el que las prácticas de GRH promueven el desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio; y c) flexibilidad, o grado en el que dichas prácticas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios en el contexto.
Capacidad Integradora: evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

Fuente: basado en Longo (2002).

Estos cinco índices se calculan promediando la valoración otorgada a los correspondientes puntos críticos y expresando ese valor promedio en una escala 0-100.

A su vez, el promedio de estos cinco índices se constituyen en una medida agregada del grado de desarrollo del respectivo servicio civil, por lo que lo denominamos Índice de Desarrollo Burocrático.

A continuación se presentan los resultados obtenidos para estas medidas de calidad del servicio civil en el Segundo barómetro.

1. Resultados por índices

El Cuadro 2 contiene un resumen de los resultados obtenidos en los cinco índices de calidad por los siete países relevados a lo largo de las tres evaluaciones llevadas a cabo hasta la fecha (2004, 2009 y 2012). Asimismo, se exponen los resultados del indicador "agregado", el Índice de Desarrollo Burocrático (IDB), que representa el promedio lineal de las cinco medidas particulares.

Cuadro 2
Comparación de índices 2004-2009-2012

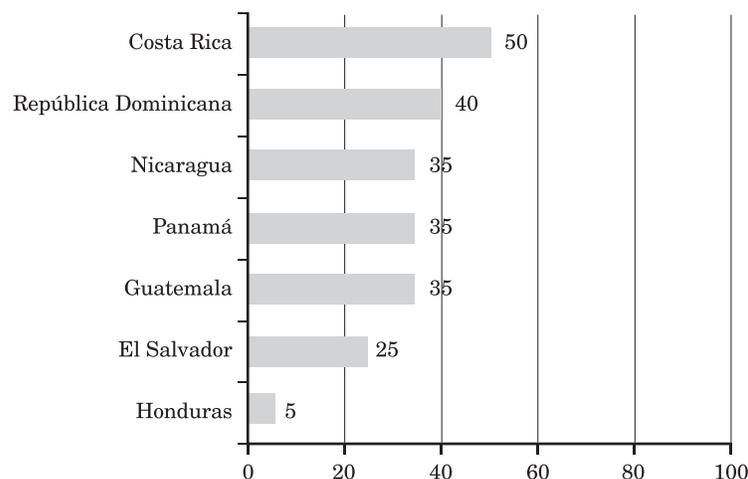
ÍNDICE / PAÍS / AÑO	Costa Rica			Rep. Dominicana			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			Panamá		
	04	09	12	04	09	12	04	09	12	04	09	12	04	09	12	04	09	12	04	09	12
Eficiencia	40	50	50	40	40	40	0	25	25	35	35	35	15	5	5	30	35	35	10	35	35
Mérito	67	73	73	7	20	27	13	33	33	20	20	20	7	0	7	20	40	40	0	33	20
Consistencia Estructural	45	50	55	23	28	38	13	30	43	23	25	28	20	20	25	23	43	45	15	30	33
Capacidad Funcional	41	37	46	24	29	36	17	24	27	16	17	19	7	10	11	14	26	29	16	26	24
Capacidad Integradora	40	40	45	40	45	55	10	30	40	25	25	20	5	5	10	25	25	25	25	40	35
IDB	47	50	54	27	32	39	11	29	34	24	24	24	11	8	12	22	34	35	13	33	29

Fuente: Castillo Quintana (2012).

Índice de Eficiencia

Mide el sistema de servicio civil considerando el grado de optimización de la inversión 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 (Gráfico 1).

Gráfico 1
Índice de Eficiencia 2012



Fuente: Castillo Quintana (2012).

El promedio regional del Índice de Eficiencia se sitúa en los 32 puntos (igual valor que en la evaluación 2009), lo cual no solamente coincide con el promedio regional del IDB, sino que además se encuentra muy próximo al valor promedio de al menos otros dos índices (Mérito y Capacidad integradora). El indicador presenta un rango muy amplio que va de un mínimo de 5 puntos (Honduras) a un máximo de 50 (Costa Rica). En el resto de los países se observa una relativa homogeneidad que oscila entre los 25 y los 40 puntos.

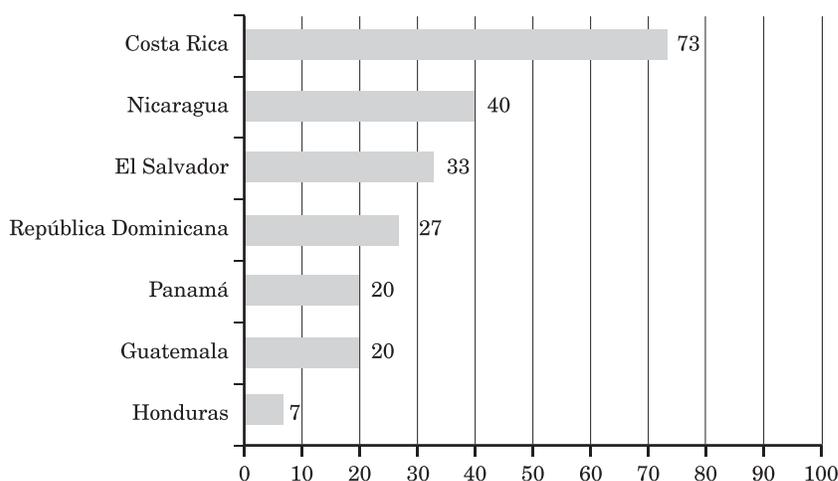
La principal causa de las diferencias en las valoraciones radica en el fuerte énfasis que varios de los países han puesto en los últimos años en las políticas de control del gasto y la racionalización de las dotaciones (Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y Panamá), adoptando una mayor responsabilidad fiscal en las decisiones sobre recursos humanos. No obstante, en algunos casos todavía se perciben oportunidades de mejora, vía planificación, en el equilibrio y tecnificación de las plantas de personal.

Índice de Mérito

Mide las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del sistema de servicio civil y valora, en este sentido, el grado de imparcialidad de las decisiones dentro de cada subsistema de gestión. Más

específicamente, 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 (Gráfico 2).

Gráfico 2
Índice de Mérito 2012



Fuente: Castillo Quintana (2012).

El promedio regional del Índice de Mérito (31 puntos, igual valor que en la evaluación 2009) se ubica levemente por debajo del promedio regional del IDB. Sin embargo, se advierte un rango de variación aún más amplio que en el Índice de Eficiencia, con un mínimo de 7 puntos (Honduras) -uno de los más bajos- y un máximo de 73 (Costa Rica), el más alto. La elevada valoración obtenida por Costa Rica, país con fuerte tradición meritocrática en la región, es un punto a destacar ya que la diferencia con el segundo mejor puntuado, Nicaragua, es de 33 puntos, la misma que existe entre este país y el séptimo de la lista (Honduras).

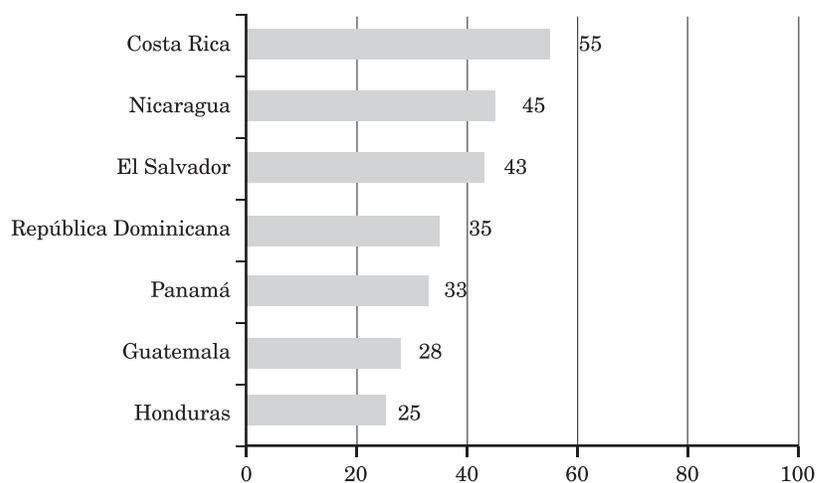
Las diferentes valoraciones resultan, principalmente, del muy diverso grado de implantación del mérito (incluso del "formal") en los distintos países relevados. Resulta característico de los mejor posicionados (Costa Rica y Nicaragua, con los matices propios que resultan del grado de consolidación de uno y otro) el énfasis en la

realización de concursos abiertos, meritocráticos y transparentes para la provisión de puestos. El resto de los países exhibe todavía grietas relativamente visibles a prácticas de índole más discrecional. Sin embargo, aun en los países mejor posicionados, se advierte un margen de mejora en la fructífera combinación de mérito y flexibilidad, con el objetivo de lograr el pasaje del mérito "formal" al mérito "sustantivo". No basta con garantías formales contra la arbitrariedad en las decisiones sobre el personal, sino que se requieren prácticas concretas de gestión a partir de las cuales los cargos públicos sean efectivamente ocupados por funcionarios competentes.

Índice de Consistencia Estructural

Mide la solidez e integración sistémica del servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Comprende el desarrollo de los procesos fundamentales de gestión, su coherencia con otros sistemas de gestión y el desarrollo de la función directiva (Gráfico 3).

Gráfico 3
Índice de Consistencia Estructural 2012



Fuente: Castillo Quintana (2012).

El Índice de Consistencia Estructural es el indicador que presenta mayor crecimiento respecto a la valoración 2009 (de 32 a 38 puntos), ubicándose por encima del promedio regional. A diferencia de los

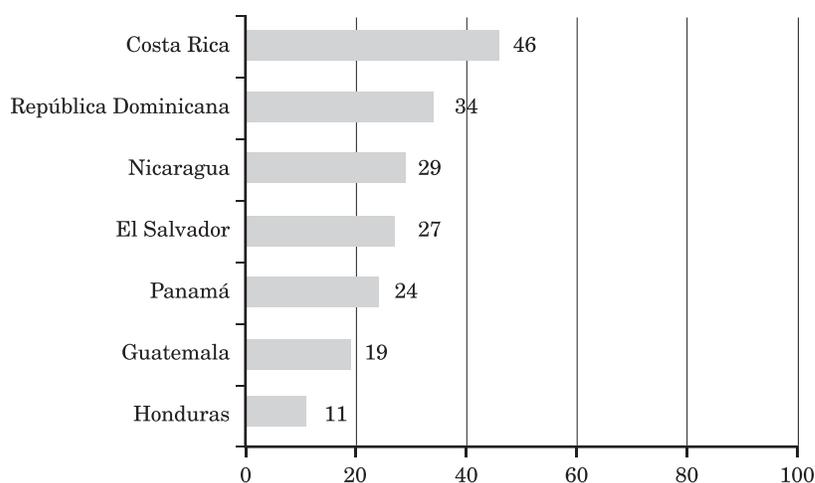
indicadores previos, aquí la dispersión es menor, con un valor mínimo de 25 puntos (Honduras) y uno máximo de 55 puntos (Costa Rica). Un reflejo de este rango más pequeño es que el valor mínimo (25 puntos) está muy por encima del valor mínimo de los restantes índices, mientras que el máximo (55 puntos) es uno de los más bajos, junto con el del Índice de Eficiencia.

Los avances realizados en los campos comprendidos por este índice se manifiestan principalmente en materia de procesos, en especial gracias a los progresos en los sistemas de información y en la clasificación de puestos, herramientas que resultan imprescindibles para gestionar aspectos relevantes del sistema. A pesar de ello, surgen importantes desafíos en lo referente a coherencia estratégica, por la todavía vigente necesidad de fortalecer la planificación en sus diferentes dimensiones, y a consistencia directiva, esto es, la necesidad de fortalecer la franja de la alta dirección.

Índice de Capacidad Funcional

Mide la capacidad del sistema para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Comprende los elementos de cualificación profesional, calidad de los incentivos al buen desempeño y flexibilidad del sistema (Gráfico 4).

Gráfico 4
Índice de Capacidad Funcional 2012



Fuente: Castillo Quintana (2012).

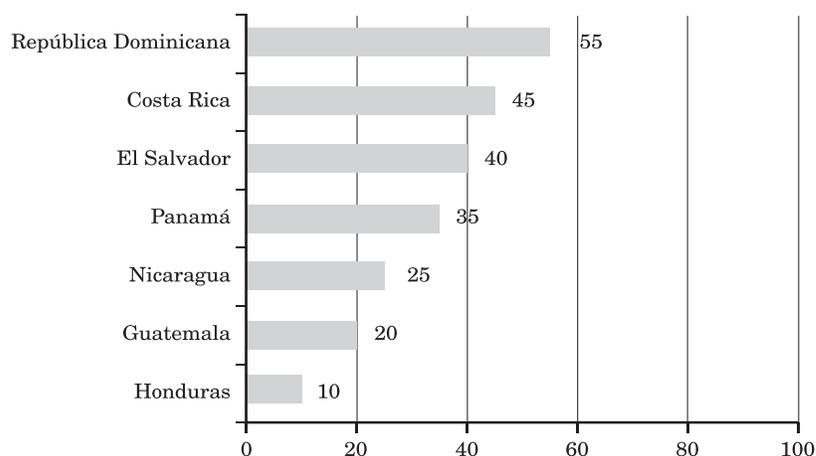
El Índice de Capacidad Funcional continúa siendo el más débil de todos los indicadores a pesar de su crecimiento leve desde 2009 (de 24 a 27 puntos). La debilidad global del índice se ve reflejada en que cinco de los siete países presenta valores por debajo de 30 puntos, y solo Costa Rica y República Dominicana, este último muy levemente, se hallan por encima de ese umbral.

Ha habido iniciativas para intentar establecer mecanismos de seguimiento del desempeño que vayan más allá de un proceso ceremonial en algunos de los países (República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica y Honduras). Sin embargo, todavía persisten las mismas causas de la debilidad general que fueron señaladas en la evaluación anterior, por las materias todavía pendientes en lo relativo a competencias, flexibilidad y, muy especialmente, incentivos (salariales y no salariales). En otras palabras, tal como ocurría en la evaluación de 2009, el bajo desarrollo de la Capacidad Funcional es producto de la falta de maduración de políticas y prácticas de gestión en sí mismas evolucionadas, exigentes y demandantes de actualización permanente.

Índice de Capacidad Integradora

Este índice 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 en presencia, incrementando el sentimiento de pertenencia a la organización y reduciendo la conflictividad (Gráfico 5).

Gráfico 5
Índice de Capacidad Integradora 2012



Fuente: Castillo Quintana (2012).

El Índice de Capacidad Integradora presenta mejora en la mayor parte de los países analizados, provocando un incremento global que va de los 30 puntos en 2009 a los 33 puntos actuales. El rango de dispersión va desde una valoración mínima de 10 puntos (Honduras) a una máxima de 55 puntos (República Dominicana). Los cinco países restantes se encuentran en una posición relativamente homogénea.

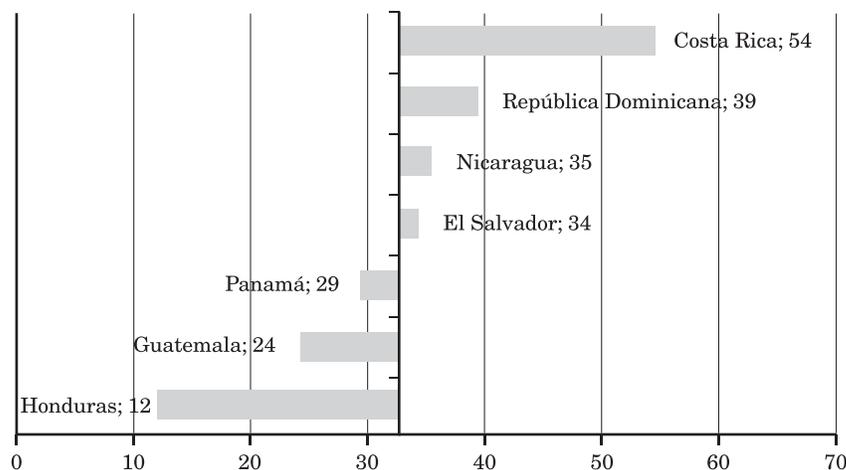
Las mejoras en este índice responden casi exclusivamente a avances en el campo de las relaciones laborales, gracias a la creación de instancias/cuerpos de concertación de intereses y diálogo, resortes necesarios para reducir el grado de conflictividad. Sin embargo, sigue siendo una asignatura pendiente, en casi todos los casos, el fortalecimiento de los canales de comunicación interna y la implantación de prácticas de gestión del clima laboral.

Valoración global de los índices a escala regional

El Gráfico 6 muestra el Índice de Desarrollo Burocrático (IDB) de cada país, en relación con la media para todos los países analizados.

Si se toma como referencia el promedio regional de 32 puntos, cuatro de los siete países se encuentran por encima de dicho umbral: Costa Rica (+22), República Dominicana (+7), Nicaragua (+3) y El Salvador (+2); en tanto que los tres restantes se ubican por debajo: Panamá (-3), Guatemala (-8) y Honduras (-20).

Gráfico 6
Índice de desarrollo burocrático de cada país en relación con el promedio regional



Fuente: Castillo Quintana (2012).

Como se observa, la dispersión del IDB resulta marcadamente más amplia que la presentada en el caso de los índices particulares. Mientras el rango de dispersión de los índices registra un máximo promedio de 38 puntos (Consistencia Estructural) y un mínimo de 27 puntos (Capacidad Funcional), lo que redundaría en una diferencia de 11 puntos, en el índice sintético (IDB) la brecha se amplía a 42 puntos (diferencia entre Costa Rica y Honduras).

Esto pone de manifiesto las grandes diferencias intrarregionales que existen en la profesionalización de los servicios civiles. Dichas diferencias, lógicamente, resultan tajantes cuando se compara el grado de profesionalización, justamente de Costa Rica y Honduras (países que ocupan el primer y último puesto tanto en esta medición como también en la de 2009), signado por profundas diferencias entre un país con elevado grado de institucionalización del servicio civil y otro que intenta revertir debilidades de base e inercias nocivas de larga data.

Los restantes cinco países, por su parte, se encuentran distribuidos en una franja mucho más estrecha. Por un lado, solamente quince puntos separan al segundo país mejor posicionado (República Dominicana) y el segundo peor (Guatemala), lo que es casi la misma diferencia que existe entre este último país y Honduras. Por otra parte, nunca la diferencia entre este conjunto de países (que no incluyen a los países de los extremos, Costa Rica y Honduras) es mayor a los cinco puntos (en 2009 era de ocho puntos).

Visto desde una perspectiva más general, es de notar un punto importante: los cuatro países que se encuentran por encima del promedio se han despegado del mismo todavía más de lo que podía observarse en 2009. Por su parte, salvo en el caso de Panamá, los países posicionados por debajo del promedio han logrado reducir la brecha que existía en 2009. Esto, en conjunto, marca no solamente un rendimiento regional que crece por encima del promedio a un ritmo más acelerado, sino que también lo hace de forma más homogénea, ya que, como se puede observar, el crecimiento del IDB regional no se explica por una gran mejora de pocos países, sino más bien por mejoras tal vez más "suaves" pero verificables en casi la totalidad del universo de estudio.

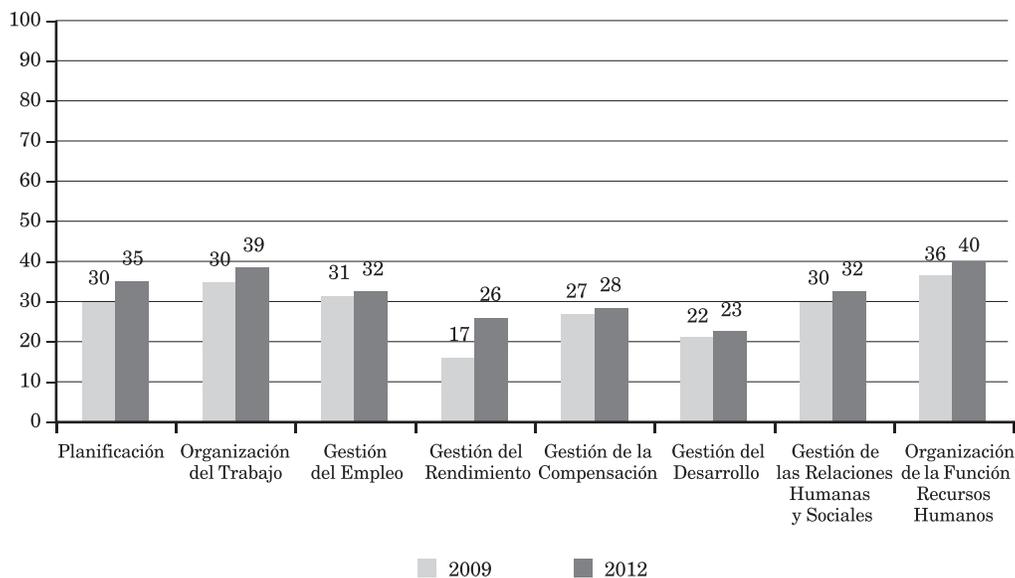
Ahora bien, a pesar de estas brechas cuantitativas, el comportamiento "cualitativo" de los siete países resulta un tanto más homogéneo.

Esto significa que, en general, el perfil de las fortalezas y debilidades que presentan los países guardan bastante similitud. Por supuesto, las diferencias cualitativas se hacen más claras y variadas si la comparación se hace tomando a los países ubicados en los extremos de la escala, pero en el resto de los casos el perfil de puntos fuertes y débiles muchas veces solo reconoce diferencias de grado.

2. Resultados por subsistemas

En este apartado se exponen y comentan los resultados obtenidos por los siete países analizados en cada uno de los subsistemas de gestión de recursos humanos. Esta evaluación añade valor al diagnóstico puesto que permite la sistematización de los puntos fuertes y débiles detectados en las prácticas de gestión concretas. El Gráfico 7 contiene los resultados de los siete países en los ocho subsistemas. La inclusión de los resultados de los diagnósticos 2004 y 2009 brindan la posibilidad de observar su evolución en el tiempo.

Gráfico 7
Promedio de los siete países para cada subsistema 2009 - 2012



Fuente: Castillo Quintana (2012).

Planificación

El subsistema de planificación presenta un avance en los siete casos de estudio que, en promedio, alcanza los 5 puntos desde 2009 (pasando de 30 a 35 puntos). Dos causas principales explican la evolución general. Una de ellas es el esfuerzo de varios países por conectar la planificación de recursos humanos con la planificación estratégica, expresada en planes nacionales de desarrollo, planes institucionales, planes operativos anuales, etc., buscando así que la gestión de los recursos humanos resulte funcional a los intereses institucionales. Aquí se destacan los casos de República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. La segunda causa, verificable en la mayor parte de los países, es la mejora en materia de sistemas de información, recurso clave para la planificación.

A pesar de estos logros, continúa muy instalado el sesgo presupuestario como criterio para la planificación. Si bien el control del gasto resulta condición necesaria para la gestión eficiente de los recursos humanos, resulta conveniente combinarlo con otras dimensiones y criterios de calidad que permitan trascender la planificación más básica (cantidad de plazas, perfiles, etc.) y alcanzar prácticas de gestión de todos los subsistemas (gestión del rendimiento, gestión del desarrollo, gestión de las relaciones humanas y sociales, etc.).

Organización del trabajo

La organización del trabajo es, con 39 puntos, el segundo subsistema mejor evaluado. En promedio, ha experimentado una destacable progresión desde 2009, escalando de los 35 a los 39 puntos, en gran parte gracias al impulso de El Salvador y República Dominicana.

La evolución del subsistema se vincula principalmente a los progresos que varios de los países mencionados lograron en la clasificación de puestos y perfiles y en la elaboración / actualización de manuales (genéricos e institucionales). Más allá de estos avances puntuales, a nivel general se percibe que aún prevalece la titulación y la experiencia como criterios centrales de las descripciones de puestos, que poco a poco comienzan a ser complementados con la introducción de la gestión por competencias (Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador).

Gestión del empleo

Este subsistema ha permanecido en valores similares a los registrados en 2009 (pasó apenas de 31 a 32 puntos), y presenta el rango

de dispersión más amplio (6:1), con un máximo de 60 puntos (Costa Rica) y un mínimo de 10 (Honduras).

La dinámica ha sido diversa en los últimos tres años. Por un lado, existe un conjunto de países (República Dominicana, Honduras y Costa Rica) que han fortalecido el esquema de selección de personal mediante la aplicación más numerosa y sistemática de concursos internos o externos de provisión de cargos, difundidos a través de diferentes canales (tradicionales y electrónicos), y regulados por instancias de evaluación y control (comités, comisiones). En paralelo, surge un segundo grupo de países (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) donde la gestión del empleo se ha mantenido en los niveles de 2009, lo que en algunos casos significa la continuidad de procesos ya en marcha. Por último, en el caso de Panamá se ha producido un cierto retroceso respecto a los avances logrados hasta 2009.

Desde una perspectiva más general, sobresalen dos cuestiones. Una de ellas es que, si bien se advierte un incipiente interés por evaluar competencias en el proceso de incorporación, estas todavía tienen un menor protagonismo que los parámetros "duros" (titulación y experiencia, principalmente). La otra cuestión a destacar es que las prioridades y, por ende, las mejoras se concentran en el ingreso, dejando en segundo plano el interés por los restantes procesos de la gestión del empleo, la movilidad y la desvinculación.

Gestión del rendimiento

La gestión del rendimiento es el subsistema que menor puntuación presentaba en la medición de 2009 (17 puntos) y eso explica el salto que ha logrado (llegó a 26 puntos). Partiendo de un nivel tan dramáticamente bajo, las incipientes iniciativas de evaluación resultan una mejora respecto de la crítica situación anterior.

A excepción de El Salvador y Panamá, el resto de los países ha mostrado leves avances. Las iniciativas son variadas. En primer lugar, se han diseñado nuevos modelos de evaluación que pasaron a reemplazar a los esquemas utilizados hasta el momento (Costa Rica y República Dominicana). En segundo lugar, se han elaborado instructivos y herramientas de gestión específicas (Costa Rica, República Dominicana y Guatemala). Finalmente, se han puesto en marcha experiencias piloto de evaluación de desempeño (República Dominicana y Nicaragua). Se trata de iniciativas desde las áreas centralizadas, que todavía resta que sean efectivamente apropiadas por las instituciones.

La gestión de la compensación es un subsistema crítico en la región que no ha tenido cambios significativos en los últimos tres años. Junto con la gestión del empleo, es el subsistema que mayor dispersión presenta.

En paralelo, aparecen dos desafíos principales para los países de la región. Desde el punto de vista metodológico, surge como prioridad la mayor conexión entre los objetivos de gestión y la misión de la organización, así como también diseñar indicadores de medición adecuados. Desde la perspectiva del alcance, sería deseable lograr una mayor implicación de los directivos y desarrollar mecanismos de evaluación del impacto real de los nuevos instrumentos y experiencias piloto.

Gestión de la compensación

La gestión de la compensación es un subsistema crítico en la región que no ha tenido cambios significativos en los últimos tres años (pasó de 27 a 28 puntos). Junto con la gestión del empleo, es el subsistema que mayor dispersión presenta (6:1), con un puntaje máximo de 60 puntos (Costa Rica) y un mínimo de 10 (Honduras). Fuera de estos extremos, los restantes países presentan valores homogéneos que van desde los 20 a los 30 puntos.

La alta dispersión se debe, por un lado, a las políticas activas de reducción de las distorsiones salariales aplicadas en los últimos años en Costa Rica, que se combinó con las persistentes dificultades de los otros países para reducir los déficits significativos de equidad interna y de competitividad externa, que plantean serios problemas para atraer, retener y motivar al personal. Sigue primando, en la mayoría de los países, la falta de coherencia estratégica del sistema de remuneraciones y la dispersión en múltiples regímenes descoordinados entre sí.

Gestión del desarrollo

Actualmente, la gestión del desarrollo es, con 23 puntos, el subsistema de menor valoración global y el único que prácticamente no se ha incrementado en los últimos tres años.

La debilidad general de este subsistema es fruto de la precariedad de sus dos componentes: el sistema de carrera y la capacitación. En relación con la primera, lo usual es que, más allá de lo dispuesto en los marcos legales o en las planificaciones en desarrollo, no exista en la práctica un diseño de carrera con reglas de progresión institucionalizadas, equitativas y transparentes, sino a lo sumo dinámicas más informales de mejora de la posición individual. Esto, a su vez, lleva a que resulte difícil encontrar esquemas que prevean la promoción horizontal como recurso complementario al ascenso vertical.

Además, de forma similar a lo detectado en 2009, sigue sin evidenciarse el interés en la implementación de estrategias mixtas que combinen el sistema de carrera tradicional con el sistema de empleo (abiertos al mercado), tal como ocurre en varios de los servicios civiles más desarrollados del mundo como modo de aumentar los incentivos para atraer y retener recursos humanos a un menor costo técnico y político. Esto se debe a que los sistemas de carrera se caracterizan por demandar altas capacidades de evaluación y por generar comportamientos "endogámicos" que afectan, justamente, la salud de los incentivos.

Por su parte, si bien la capacitación presenta amplia variabilidad entre países, en general suele estar poco conectada con las prioridades estratégicas de la institución y puede estar condicionada por las preferencias particulares de los servidores. Además, al ser usualmente una función descentralizada, su magnitud y calidad resultan muy sensibles a las capacidades presupuestarias de las propias instituciones.

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema experimentó un leve incremento desde 2009, pasando de 30 a 32 puntos. Las leves mejoras que se presentan en todos los países, con excepción de Guatemala y Panamá, se centran fundamentalmente en el campo de las relaciones laborales, gracias a la constitución de instancias de diálogo y resolución de conflictos (por ejemplo, Comités de Apelaciones), la constitución de Asociaciones Profesionales y, en algunos casos, como por ejemplo República Dominicana y Nicaragua, a la expresa voluntad de cooperación entre el gobierno y los actores sindicales.

Estos progresos conviven con debilidades generalizadas en la gestión del clima y la comunicación interna, temas que no parecen ser prioritarios en la agenda de modernización de los países centroamericanos. Si bien en casi todos los casos se registran experiencias de aplicación de herramientas de gestión del clima y comunicación interna, esto no es resultado de una política global liderada por la entidad rectora, sino de iniciativas particulares de instituciones con capacidades técnicas y presupuestarias relativamente más altas.

Organización de la función de recursos humanos

Este es el subsistema mejor puntuado globalmente (40 puntos) y uno de los que más ha crecido desde 2009 (+4 puntos). Al mismo

tiempo, es el que presenta la mayor dispersión (7:1) de acuerdo a una puntuación máxima que es la más elevada de todas las registradas en este diagnóstico (Costa Rica, 70 puntos) y una mínima que es la segunda más baja (Honduras, 10). Sin embargo, si se excluyen estos dos extremos se observa que el resto de los países se distribuye entre los 60 y los 30 puntos (2:1).

Esta evolución es reflejo de las altas valoraciones de países como Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua, donde el área rectora ha logrado mantener por más de cuatro años la continuidad de su equipo de trabajo, a la vez que también comprende la importante mejora lograda por El Salvador gracias a la creación de su propia entidad rectora, lo que le ha permitido a la función de recursos humanos ganar solidez técnica y legitimidad política.

Al observar el conjunto de casos se puede apreciar que el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad del servicio civil se ven muy beneficiados por dos aspectos que se interrelacionan: la estabilidad de las autoridades y el equipo de trabajo de la entidad rectora, y la construcción de una mirada estratégica de mediano y largo plazo.

Como desafíos prioritarios de este subsistema se pueden mencionar, por un lado, la debilidad y poca implicación de la función directiva de línea en materia de recursos humanos, cuestión que compromete avances futuros. Por otra parte, el fortalecimiento de la institucionalidad tiene como requisito incrementar y homogeneizar las capacidades de las ORH institucionales, de manera tal de garantizar el alineamiento con la planificación estratégica que orienta los procesos de cambio.

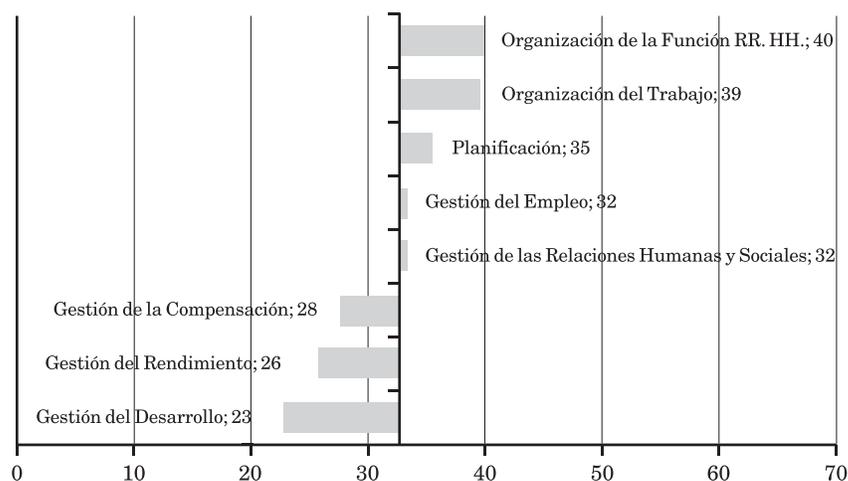
Desarrollo relativo de los subsistemas

En el Gráfico 8 se muestra el valor regional de cada subsistema en relación con la media.

Cinco de los subsistemas se encuentran por encima de la media de 31 puntos, valor equivalente a aproximadamente un tercio de la escala, mientras que los restantes tres tienen valoraciones inferiores. El hecho de que la Organización de la Función de Recursos Humanos y el subsistema de Planificación sean dos de los aspectos con mejor valoración, debe ser considerado como positivo dada su transversalidad e impacto en el resto del sistema. Por el contrario, la valoración por debajo de la media que presentan los subsistemas de Gestión de la Compensación, de Gestión del Rendimiento y de

Gestión del Desarrollo resulta un punto delicado a revertir, pues refleja la debilidad de la estructura de incentivos de los servicios civiles de la región, lo cual suele impactar en forma directa sobre los resultados.

Gráfico 8
Promedio de los subsistemas: distancia respecto de la media



Fuente: Castillo Quintana (2012).

3. Consideraciones finales

De acuerdo a lo analizado hasta aquí, surge una serie de observaciones que resumen la dinámica de mejoras obtenidas y asignaturas pendientes de los servicios civiles centroamericanos, considerando su evolución reciente (Iacoviello y Strazza, 2011 y 2012).

En primer lugar, las mejoras se concentran en los aspectos más operables desde las áreas centrales tales como la propia organización de la función de recursos humanos (en su dimensión central o rectora), la planificación y la organización del trabajo. El progreso en estos aspectos, especialmente en los dos primeros, es algo muy importante de acuerdo a su carácter transversal y potencial impacto en el conjunto del sistema.

Particularmente, los avances en la planificación deben ser valorados en forma muy positiva pues, conceptualmente, constituyen la base para ir dotando de coherencia estratégica al sistema de

Se encuentra un leve progreso del sistema de acceso meritocrático. La gestión del empleo ha mejorado, pero muy levemente a nivel regional. La instalación de criterios de acceso por mérito sigue pendiente en la mayoría de los países.

empleo público, así como también para lograr su coordinación con las políticas presupuestarias. Por otra parte, desde el punto de vista empírico, su progreso es muy valorable por haber sido uno de los aspectos más débiles captados en el Barómetro 2009. Si bien el fortalecimiento de las áreas centrales que se constata en varios países es un paso adelante de considerable importancia, debe tenerse presente que esto opera como condición necesaria pero no suficiente para avanzar en la profesionalización.

En segundo lugar, se registran avances más moderados en aquellas áreas que requieren diseños de tipo más descentralizado que demandan un mayor peso de las oficinas de recursos humanos institucionales y, sobre todo, la implicación de los directivos de línea. También este era un aspecto débil en la evaluación de 2009.

En tercer lugar, se encuentra un leve progreso del sistema de acceso meritocrático. La gestión del empleo ha mejorado, pero muy levemente a nivel regional. La instalación de criterios de acceso por mérito sigue pendiente en la mayoría de los países. Los avances en este campo exigen combinar reglas, capacidades y cultura. Los países dotados de marcos reguladores meritocráticos tienen desafíos importantes en los otros dos campos. Al igual que lo observado en 2009, los esfuerzos parecen haberse concentrado en garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección.

En cuarto y último lugar, el punto más débil sigue siendo la estructura de incentivos. Como en 2009, los subsistemas más débiles (rendimiento, compensación y desarrollo) se relacionan con las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos que corresponden al índice de calidad más precario en esta evaluación: la Capacidad Funcional (27 puntos).

En otras palabras, las mejoras constatadas en la región siguen sin poder traducirse en capacidad efectiva para influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios a través de una estructura de incentivos adecuada.

Este es el desafío más complejo de resolver, ya que no implica el mero diseño de normas sino la instalación y desarrollo de capacidades avanzadas para la gestión en los segmentos directivos, tanto de las organizaciones públicas como de las oficinas de recursos humanos que deben darles apoyo.

Se desprenden de estos resultados un conjunto de consideraciones finales a tener en cuenta por las estrategias de fortalecimiento institucional de los servicios civiles centroamericanos, de acuerdo a los

principios consagrados por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), refrendados en documentos normativos más recientes (CLAD, 2010 y 2011). A nuestro juicio, algunos de los principales desafíos que estos procesos deberían asumir son los siguientes.

• *Garantizar la continuidad del proceso de cambio*

Una de las características más importantes de la calidad de las políticas públicas es la estabilidad. En el caso de las políticas de recursos humanos, que deben alcanzar a un universo amplio y complejo, así como también intervenir en un contexto regional de debilidades históricas e inercias negativas, la perdurabilidad se convierte en un atributo clave. Particularmente al considerar la presente evaluación, se constata una cierta correspondencia entre aquellos países que han logrado dar continuidad al proceso de cambio y los resultados por ellos obtenidos. Dentro de ese marco, es deseable garantizar la estabilidad estratégica del proceso (evitando cambiar recurrente y completamente de "rumbo") y, en la medida de lo posible, la estabilidad institucional. Esto resulta fundamental para que la entidad rectora y las oficinas de recursos humanos tengan la posibilidad de aprender y acumular capacidades.

• *Es clave lograr la conexión entre las políticas de recursos humanos con la política fiscal*

Resulta deseable que la racionalidad técnica de las políticas de recursos humanos incluya la dimensión fiscal, de modo tal de alcanzar un equilibrio razonable entre la necesidad de responsabilidad fiscal que surge de un contexto de recursos escasos y crisis financiera (lo que muchas veces opera como un incentivo de los procesos de modernización), y un control excesivo del gasto hasta el punto de crear problemas de inversión en el desarrollo de procesos, prácticas e instrumentos claves en la gestión de las personas. En este marco, dado que la política fiscal funciona como marco de posibilidad de la modernización del servicio civil, la administración del equilibrio mencionado hace indispensable el diálogo fluido entre el área responsable de las políticas de recursos humanos y el área encargada de la gestión de los recursos públicos.

• *Las estrategias de cambio deben basarse en los distintos puntos de partida relativos de los países*

Esto implica tener muy en cuenta que más allá de que existan objetivos deseables que resultan comunes a todos los servicios civiles,

la estrategia de llegada a esos puntos no necesariamente es siempre la misma para todo tiempo y lugar. Es preciso, en cambio, dar cuenta de los diversos grados de desarrollo que cada servicio civil tiene a la hora de elaborar su estrategia de cambio, observando fortalezas y debilidades particulares.

• *La reforma legal acompaña al proceso, pero no lo garantiza ni lo condiciona*

Muchas veces en la región se ha tendido a confundir la reforma legal como un fin en sí mismo antes que como un instrumento para el logro de propósitos. Esto ha llevado a concentrar esfuerzos en la producción de soportes normativos que, una vez concretados, no necesariamente se acompañaron del desarrollo de instrumentos específicos y, en especial, de la implantación de procesos y del desarrollo de capacidades. Esta lógica está basada en el supuesto (erróneo) de que la legislación por sí misma es generadora de prácticas y capacidades.

• *Hay que enfatizar la instalación y el desarrollo de capacidades*

Relacionado con el punto anterior, para que el proceso de modernización del servicio civil pueda ser puesto en marcha, aprovechable en toda su potencialidad y, sobre todo, hacerse perdurable en el tiempo (favoreciendo la obtención de resultados positivos), resulta imprescindible disponer de un *stock* de capacidades acordes a esos propósitos. Esas capacidades pueden ser de cuatro tipos: i) estructurales: relativas a aquellas condiciones (presupuestarias, informáticas, organizacionales, etc.) que sirven de apoyo al diseño e implementación de políticas de modernización; ii) estratégicas: determinantes para el abordaje del sistema como un todo y para la generación de políticas adecuadas al contexto particular del servicio civil en cuestión y fundamentalmente conectadas con las prioridades del gobierno y de las instituciones; iii) técnicas: fundamentales no solamente para el diseño de alternativas de política e instrumentos, sino también para su implementación efectiva, aspecto clave donde se juega buena parte de su éxito o fracaso; y iv) directivas: cruciales para liderar el proceso de cambio en su conjunto y administrar las capacidades anteriores. Resulta esencial considerar la complementariedad de estas cuatro capacidades y la necesidad de implantarlas y desarrollarlas tanto en la entidad rectora como en las oficinas institucionales de recursos humanos.

Muchas veces en la región se ha tendido a confundir la reforma legal como un fin en sí mismo. Esto ha llevado a concentrar esfuerzos en la producción de soportes normativos que, una vez concretados, no necesariamente se acompañaron del desarrollo de instrumentos específicos y, en especial, de la implantación de procesos y desarrollo de capacidades.

- *La reforma del empleo público es una reforma estructural del Estado que debe comprometer a amplios sectores de la sociedad*

La modernización del servicio civil es un proceso complejo no solamente desde el punto de vista técnico. Su carácter estructural, la afectación del *statu quo* que implica la implantación de nuevas lógicas y prácticas, y la necesidad de darle sostenibilidad en el tiempo para favorecer la obtención de los resultados buscados, son elementos que introducen gran complejidad al proceso. Si bien se trata de una reforma estructural del Estado, lo señalado antes obliga a la búsqueda de amplios compromisos que exceden las fronteras estatales, involucrando no únicamente a actores de este ámbito (por ejemplo, el área rectora, la autoridad presupuestaria y las oficinas institucionales), sino también a actores de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones profesionales, universidades y expertos) y actores mediadores entre una y otra (típicamente, los partidos políticos). Mientras más elevado sea el compromiso y la cooperación entre actores de las diferentes esferas, el proceso de modernización gozará de mejores condiciones políticas y técnicas.

Bibliografía

- Castillo Quintana, Eduardo Rolando (coord.) (2012), *Segundo informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*, Ciudad Merliot, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Sistema de Integración Centroamericana, <http://informebarometro.com/> descargas, 15-04-2013.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre.
- _____ (2010), "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 50, Caracas, junio, pp. 191-226.
- Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre.

- _____ (2011), "La transformación del Estado para el desarrollo en Latinoamérica", documento aprobado por la XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Asunción, Paraguay, 30 de junio y 1° de julio.
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo (ed.) (2006), "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Iacoviello, Mercedes y Strazza, Luciano (2011), "De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 11 N° 16, pp. 51-95.
- _____ (2012), "La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización", documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Longo, Francisco (2002), "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil", documento presentado en la III Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública "La Reforma del Servicio Civil", BID. Diálogo Regional de Política, Washington, 14 y 15 de noviembre.
- _____ (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica (Paidós Empresa; N° 102).
- _____ (coord.) (2009), *Informe barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y la República Dominicana*, Guatemala, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Sistema de Integración Centroamericana, <http://informebarometro.com/descargas>, 15-04-2013.
- Longo, Francisco e Iacoviello, Mercedes (2010), "Metodología para el diagnóstico de la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 18). Aprobada en el

Hacia un empleo público más profesional en Centroamérica

Consenso de Buenos Aires,
por la XII Conferencia
Iberoamericana de Ministros
de Administración Pública y
Reforma del Estado, Buenos

Aires, 1 y 2 de julio; y
ratificada por la XX Cumbre
Iberoamericana de Jefes de
Estado y de Gobierno, Mar
del Plata, 3 y 4 de diciembre.