

Apuntes regionales para la discusión: la Administración Pública Centroamericana y sus recursos humanos

Mercedes Iacoviello*

SISTEMATIZA LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA, EN EL PERÍODO 2004-2012, A PARTIR DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y DE LAS POSIBLES ESTRATEGIAS PARA CONSOLIDAR LOS ESFUERZOS DE PROFESIONALIZACIÓN, LAS LECCIONES APRENDIDAS DE LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS, LOS DESAFÍOS PENDIENTES Y LOS ACUERDOS NORMATIVOS QUE PERMITAN EL FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS CIVILES DE LA REGIÓN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PÚBLICA; RECURSOS HUMANOS; SERVICIO CIVIL; CARRERA ADMINISTRATIVA; CENTROAMÉRICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; HUMAN RESOURCES; CIVIL SERVICE; CAREER DEVELOPMENT; CENTRAL AMERICA

Introducción

Los desafíos para la profesionalización del servicio civil en los países de Centroamérica son múltiples, pero la buena noticia es que el tema está definitivamente instalado en la agenda gubernamental de la mayoría de los países de la región, que intentan poner en práctica el modelo propuesto por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003).

A partir de los resultados obtenidos recientemente en el Segundo Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica y la República Dominicana, y de las dos evaluaciones previas realizadas desde el mismo marco conceptual por nuestro equipo de trabajo, se puede establecer cuál ha sido la evolución de los servicios civiles de la región en el período 2004-2012.

Si bien perduran algunos casos sujetos a la dinámica pendular que imprimen a esta política pública los sucesivos cambios de gestión, se van asentando normas y prácticas de gestión de las personas que buscan instalar los principios de mérito y flexibilidad. Esta tendencia se puede ver más tímidamente en

* **Coordinadora de Formación Ejecutiva en Gestión Pública, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Argentina.**

Recibido: 2 de julio del 2012.

Aceptado: 30 de julio del 2012.

algunos casos, donde recién comienzan a plantearse concursos públicos de ingreso y mecanismos meritocráticos de progresión en la carrera, y con mayor fuerza fuertemente en aquellos que han partido de una línea de base más sólida, o han sostenido sus esfuerzos de profesionalización durante la última década.

Partiendo de la descripción de la situación actual, nos preguntaremos cuáles son las posibles estrategias para consolidar y profundizar el camino recorrido, para lo cual aprovecharemos los aprendizajes que surgen a partir de las experiencias en un rango más amplio de países, que abarca la región latinoamericana. Reflexionaremos,

además, sobre las tensiones implícitas en las reformas a implementar, que son complejas y sensibles para los actores involucrados.

El documento se estructura a partir de tres preguntas centrales:

1. ¿Cuál es la situación actual de los servicios civiles centroamericanos en términos de implementación del modelo de gestión propuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública?
2. ¿Qué aprendizajes se derivan de las experiencias de profesionalización de la función pública en otros países latinoamericanos?
3. ¿Cuáles son los desafíos a futuro para los servicios civiles

centroamericanos, y cuáles son los acuerdos normativos regionales que pueden orientar su desarrollo a futuro?

Este recorrido nos permitirá partir de una descripción objetiva de los logros y desafíos pendientes en la región, para de ahí mirar la experiencia comparada y los acuerdos normativos regionales que pueden permitir continuar el camino de la profesionalización de los servicios civiles centroamericanos.

Servicios civiles centroamericanos: ¿cómo estamos?

Aprovecharemos para el desarrollo de esta sección los resultados de un proyecto que acabamos de cerrar: el Segundo Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica y República Dominicana, una iniciativa de los países de la región a través del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID.

El informe síntesis contenido en dicho estudio (Longo & Iacoviello, 2012) evalúa la progresión de los resultados obtenidos en una serie de estudios que comprende tres mediciones: la realizada en el 2004 (impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID), el Primer Infor-

me Barómetro elaborado en el 2009 (AECID, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y SICA) y este Segundo Barómetro (AECID y SICA).

La metodología utilizada en el estudio 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 humanos y el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función

Pública (CLAD-ONU, 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 sobre Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana (AECID-FLACSO-SICA, 2009), que tres años después se actualizó a través del Segundo Barómetro (AECID-SICA, 2012).

La información producida por los proyectos anteriores es una interesante línea de base contra la cual se comparan los avances y desafíos pendientes de los servicios públicos de la región, al tiempo que coincide con el que sustenta la Carta Iberoamericana de la Función Pública, CIFP, y que se puede ver en el siguiente gráfico:

EL ESTÁNDAR REGIONAL PARA LA GESTIÓN DE LAS PERSONAS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA O SERVICIO CIVIL



El modelo conceptual de base que subyace a la CIPP coincide con el del Marco Analítico (BID-DRP, 2006) y su posterior versión “calibrada” (Longo y Iacoviello, 2010), utilizada para los diagnósticos institucionales de servicio civil desarrollados en los proyectos antes mencionados.

Se parte de la premisa de que la gestión de los recursos humanos, GRH, es un modelo 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).

En el nivel superior se encuentra la *Planificación de RH*, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de la GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que

aparece conectada. En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica. En primer lugar la *Organización del Trabajo*, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Luego la *Gestión del Empleo*, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En tercer lugar, la *Gestión del Rendimiento*, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el cuarto, por una parte, la *Gestión de la Compensación*, que retribuye esa contribución, y por otra la *Gestión del Desarrollo*, que se centra en el crecimiento individual y colectivo. Por último, la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente. A estos subsistemas se le añade la *Función de Organización de los Recursos Humanos*, que hace foco en las características de la institucionalidad y autoridad del sistema, y la *Función Directiva*, cuya com-

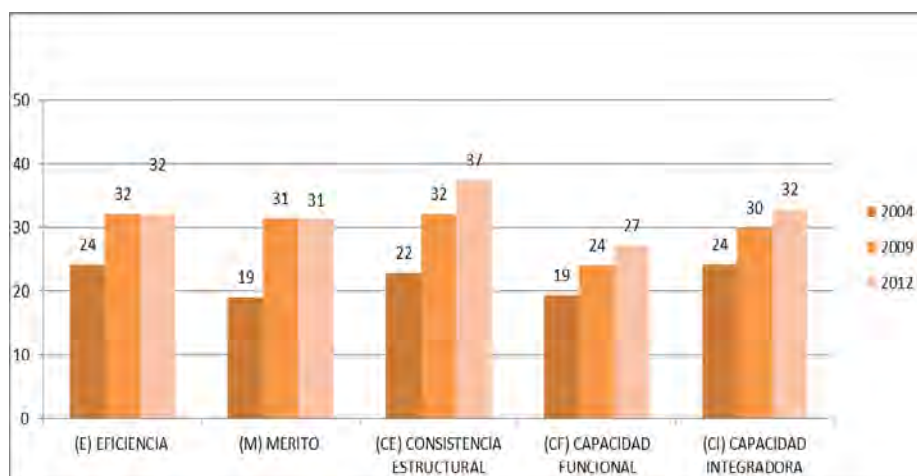
petencia e implicación en la gestión de los equipos a su cargo resulta central para la implantación de las políticas de recursos humanos.

El Marco Analítico, tanto en su versión original como en la versión calibrada¹ que utilizamos en el Barómetro 2012, propone una serie de *puntos críticos* que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Del conjunto de puntos críticos se derivan cinco *índices* que permiten mensurar diferentes aspectos que hacen al desempeño general del sistema de servicio civil: Mérito, Eficiencia, Capacidad Funcional, Capacidad Integradora y Consistencia Estructural.

A partir de los resultados obtenidos por el conjunto de países centroamericanos en los tres estudios de referencia (BID 2004, AECID-SICA 2009 y 2012), se puede ver la progresión que han tenido estas cinco medidas de calidad del servicio civil para la región en su conjunto:

1. La nueva versión de la metodología respeta el marco conceptual subyacente y la lógica de la evaluación, pero la simplifica al concentrarse en una selección de los 33 puntos críticos que resultan más significativos para reflejar el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice, del total de 93 puntos críticos que incluía la versión original.

ÍNDICES COMPARADOS 2004-2009-2012



Fuentes: Barómetros centroamericanos (AECID- SICA 2009 y 2012), y Diagnóstico de los servicios civiles latinoamericanos (BID 2006)

Si se toma en cuenta la línea de base de 2004, se observa que tres de los cinco índices han registrado crecimiento en cada una de las evaluaciones. La Consistencia Estructural es el indicador que muestra avances cuantitativamente más significativos al aumentar un promedio de 7 puntos en las dos oportunidades. Le siguen la Capacidad Integradora (+4,5) y la Capacidad Funcional (+4). Por su parte, el índice de Eficiencia y el de Mérito progresaron con mucha claridad de 2004 a 2009 (8 y 12 puntos respectivamente)

pero se mantuvieron estables del 2009 al 2012.

Los avances en la planificación, reflejado en la sustancial mejora del índice de Consistencia Estructural, y en la gestión de las relaciones laborales, que se asocia a la mejora del índice de Capacidad Integradora, deben ser valorados muy positivamente, ya que constituyen la base para ir ganando coherencia estratégica y sostenibilidad del sistema de empleo público.

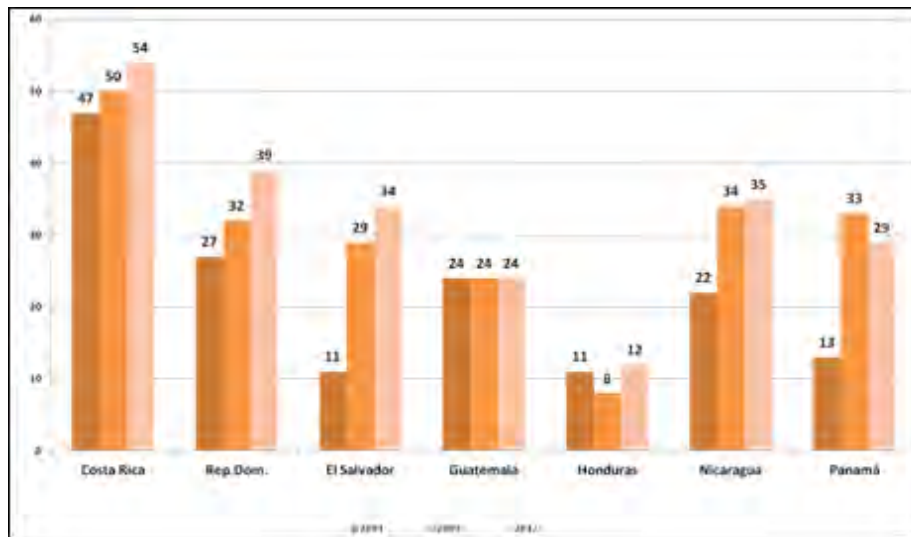
La gestión del empleo ha mejorado levemente, pero la instalación de criterios de acceso transparentes y meritocráticos sigue pendiente en la mayoría de los países, lo mismo que la utilización eficiente de los recursos disponibles, y es por ello que los índices de Mérito y Eficiencia no presentan modificación respecto de la medición anterior.

Al igual que en el 2009, los subsistemas más débiles (rendimiento, compensación y desarrollo) se relacionan con las políticas y prácticas de GRH, conectadas más directamente con el índice menos satis-

factorio, que es el de Capacidad Funcional. Si bien ha mejorado desde la medición anterior, sigue siendo el de menor valoración relativa.

En definitiva, lo que se puede ver es una mejora a nivel regional, ya que crece en torno al 10% el Índice de Desarrollo Burocrático, IDB, calculado como promedio de los cinco índices, para la región en su conjunto, pasando de 29 puntos en el 2009 a 32 puntos en el 2012. En el siguiente gráfico se puede ver la evolución de los siete países estudiados en términos del IDB:

RESULTADOS POR PAÍSES: EVOLUCIÓN 2004-2012



Fuente: Barómetros centroamericanos (AECID-SICA 2009 y 2012) y Diagnóstico de los servicios civiles latinoamericanos (BID 2006).

Como se puede ver, este índice sintético, o Índice de Desarrollo Burocrático, IDB, muestra cambios en la mayoría de los países. Por un lado, República Dominicana (+7), El Salvador (+5), Costa Rica (+4) y Honduras (+4) experimentaron mejora respecto a su posición en el 2009. Algunos de esos países (Costa Rica, República Dominicana) desde una línea de base más alta, mientras que otros (El Salvador y especialmente Honduras), desde posiciones más bajas. Por su parte, Panamá sufrió un retroceso de su IDB (-4), mientras que Guatemala fue el único caso de estabilidad absoluta del indicador agregado, acompañado muy de cerca por Nicaragua (+1).

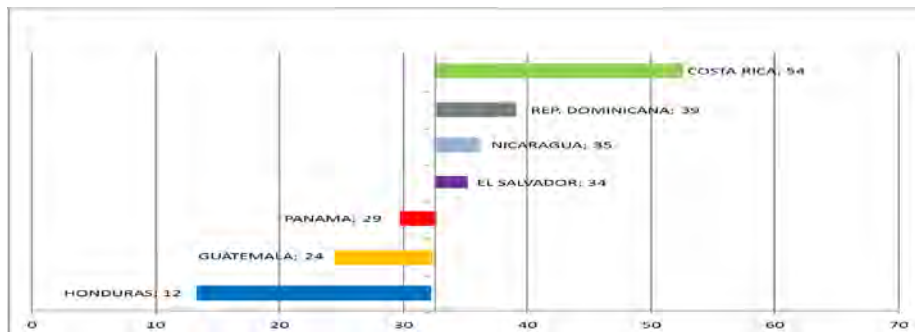
Cabe señalar que República Dominicana y El Salvador son los únicos dos países que han logrado

una evolución significativa del IDB en los dos períodos evaluados (2004-2009 y 2009-2012).

El ritmo de evolución de los distintos países ha resultado variable. Por un lado, hay que mencionar que en las tres evaluaciones realizadas (2004, 2009 y 2012), Costa Rica y Honduras son los países que encabezan y cierran la escala. Por otro lado, el rango de dispersión entre estos dos extremos ha crecido de 2004 al 2009 (pasando de 36 puntos a 42), pero se ha mantenido estable de 2009 al 2012.

La figura a continuación muestra el Índice de Desarrollo Burocrático, IDB, de cada país, en relación a la media para todos los países analizados:

ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE CADA PAÍS EN RELACIÓN AL PROMEDIO REGIONAL



Fuente: *Barómetros centroamericanos (AECID-SICA 2009 y 2012)* y *Diagnóstico de los servicios civiles latinoamericanos (BID 2006)*.

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).

La distribución de los resultados que muestra el gráfico 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 la presente 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.

Por otro lado, cabe señalar que los progresos mayores se han logrado en aquellos países que tuvieron una situación político-institucional de mayor continuidad. De hecho, los países mejor posicionados en el Segundo Barómetro y que registran mayor crecimiento de su IDB, aún habiendo partido de una línea de base más elevada (Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua), son aquellos que han tenido continuidad de al menos cuatro años en los equipos a cargo de sus enti-

dades rectoras. Esto les ha permitido dar mayor estabilidad a las políticas de recursos humanos, logrando mejorar las medidas de calidad de sus servicios civiles.

Por el contrario, en aquellos países donde cambios en la institucionalidad han implicado la discontinuidad de las políticas, lo que suele ser usual en la región, los resultados se han visto afectados, tal como lo muestran los casos de Guatemala y especialmente Panamá. Y si bien existen casos de resultados levemente positivos en un contexto institucional cambiante, como es el caso de Honduras, esto se ha dado partiendo de una línea de base muy inferior, más sensible a iniciativas de mejora.

En síntesis, se puede ver a través de este “Segundo Barómetro” (AECID-SICA 2012) que:

- Los países en su gran mayoría han mejorado o sostenido su posición respecto de las dos mediciones anteriores.
- Las mejoras se concentran en los aspectos más operables desde las áreas centrales: la propia organización de la función de recursos humanos (en su dimensión central o rectora), la organización del trabajo, la planificación.
- El fortalecimiento de las áreas centrales en algunos países es un paso adelante importante que opera como condición

necesaria pero no suficiente para avanzar en la profesionalización.

- Hay menos avances en aquellas áreas que requieren diseños más descentralizados que favorezcan el peso de las unidades de RH en los ministerios y organismos y, sobre todo, la implicación de los directivos de línea.

Servicios civiles latinoamericanos: aprendizajes del camino recorrido

Organizaremos esta sección en función de los grandes ejes de mejora identificados a partir del seguimiento de los servicios civiles latinoamericanos en los sucesivos diagnósticos regionales (Iacoviello y Strazza, 2012), que hemos recuperado recientemente para la producción de un documento de base como parte del consejo de expertos para la producción del último documento doctrinal del CLAD (Iacoviello y Pulido, 2011), recorriendo en función de los mismos las experiencias latinoamericanas que los ilustran.

Deliberadamente estamos excluyendo en esta selección los casos centroamericanos, porque la intención es revisar experiencias por fuera de la subregión que puedan echar luz sobre posibles recorridos a futuro para América Central y la República Dominicana.

Gestión de los requisitos de mérito

La tradicional carrera jerárquica, enfocada en promociones verticales, se ha venido flexibilizando al abrirse el abanico de las promociones horizontales. Argentina desde el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (1991) y luego con el Sistema Nacional de Empleo Público (2008) ha avanzado en este sentido.

Para evitar que sea objeto de manipulaciones arbitrarias, el sistema de acceso al empleo público debe ajustarse a reglas y métodos sencillos, transparentes y monitoreados por el órgano rector del sistema de servicio civil, con la opción de comités que integren terceros actores. El Sistema de Alta Dirección Pública implantado en Chile, por ejemplo, incorpora la figura de un Consejo de perfil técnico y diversidad política, que se constituye en garante de la mejora sostenida del proceso.

Implantación de mecanismos flexibles

El modelo de gestión que sustenta la CIFP, como se ha presentado en la introducción, no plantea un esquema de “suma cero” entre mérito y flexibilidad. Por el contrario, la implantación de mecanismos flexibles, bien calculados, no limitan la gestión del mérito sino que pueden profundizar su sostenibilidad.

Entre los mecanismos de *flexibilidad contractual* introducidos

en la región se pueden mencionar las relaciones de empleo sin estabilidad, por plazos definidos para tareas preestablecidas. En Argentina la Ley Marco del Empleo Público (2005) vino a resolver buena parte de las brechas entre el personal contratado y el de la planta estable, puesto que aún sin estabilidad se consagra el derecho a la misma cobertura social que el personal permanente. En el caso de Chile el personal “a contrata” supera el 50% del empleo público aunque, a excepción de la estabilidad, cuenta con los mismos beneficios que la planta permanente.

La *flexibilidad funcional* facilita que en contextos de cambio permanente se puedan adaptar las decisiones de recursos humanos a los desafíos que enfrentan las organizaciones públicas. Mecanismos como la selección por competencias, la definición de perfiles polivalentes, entre otras técnicas en uso, superan la operación de asignar un individuo a un puesto para entender que se reclutan las personas con miras a generar los mejores resultados de una organización. En este sentido, el Sistema de Alta Dirección de Chile, el Servicio Profesional de Carrera en México, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina y más recientemente el Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú son ejemplos de gestión del empleo flexible, con selección meritocrática con base en antecedentes, competencias técnicas exigibles, y competencias “blandas” necesarias y evaluables.

La *flexibilidad salarial* resulta en este análisis el factor que completaría el repertorio, aunque son aisladas las experiencias en la región. En general el panorama de América Latina está dominado por estructuras salariales inequitativas, que requieren proporcionalidad interna y armonización con el mercado de trabajo, antes que flexibilización. Se destaca Chile con el pago variable mediante un bono asociado al buen desempeño individual e institucional, tanto para los agentes permanentes como para los contratados junto a otros componentes variables. Cabe señalar que Chile ha montado sus avances sobre las sólidas bases de estructuras salariales razonablemente equitativas, tanto en el plano interno como en el externo, y a partir de una cultura fiscal que otorga sustentabilidad al diseño de pagos diferenciados. En el resto de la región todavía hay un gran déficit en términos de equidad interna y externa de las remuneraciones, a lo que se suma la ausencia de mecanismos de evaluación del rendimiento, lo cual agregaría arbitrariedad si se distribuyeran compensaciones atribuidas a supuestos desempeños destacados.

Jerarquización del órgano rector de la política de recursos humanos

La presencia de un área rectora con respaldo político y capacidad técnica es requisito ineludible para sostener la profesionalización del empleo público. Buena parte de las mejoras sostenidas en el servicio

civil de Chile, Brasil, Colombia, y más recientemente en Perú y Paraguay se pudieron concretar a partir del fortalecimiento institucional de las áreas a cargo del respectivo sistema de servicio civil. Se requieren suficientes capacidades instaladas para lograr centralizar la estrategia y descentralizar los procedimientos, por lo que resulta fundamental el desarrollo de competencias para la gestión de las personas.

Liderazgo de los directivos públicos

El mejor diseño de la política de empleo público cae en el vacío sin un segmento directivo con las competencias y los incentivos para involucrarse en la gestión de sus equipos de trabajo. Por eso, nos parece importante analizar y recuperar las experiencias regionales de regímenes especialmente diseñados

para los directivos públicos, diferenciados del sistema general para el servicio civil con la intención de incorporar liderazgos indispensables mediante requisitos especiales tales como refuerzo de las garantías de mérito, gestión de dispositivos de selección externos e independientes, apertura al reclutamiento de profesionales del sector privado, entre otras decisiones.

En un trabajo reciente (Iacoviello, Strazza y Llano, 2012) revisamos varias de estas experiencias en clave comparativa, identificando los puntos comunes y singularidades del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile, del Servicio Profesional de Carrera en México, del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina y del Cuerpo de Gerentes Públicos en Perú. En el siguiente cuadro se vuelcan los rasgos distintivos de estas cuatro experiencias:

	Chile	México	Argentina	Perú
Segmento directivo	Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)	Servicio Profesional de Carrera	Cuerpo de Administradores Gubernamentales	Cuerpo de Gerentes Públicos
Norma y año de creación	2003 Ley de Nuevo Trato Laboral	2003 Ley del Servicio Profesional de Carrera 2007 Reglamento de la Ley	1984 Decreto 993, Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales	2008 Decreto Legislativo 1024 Creación Cuerpo de Gerentes Públicos
Dimensión	980 cargos de "exclusiva confianza" de implementación (excluye cargos que diseñan políticas públicas)	Abarca todos los cargos de conducción y mandos medios del gobierno federal (36.000 cargos aproximadamente)	160 puestos (incorporación suspendida)	140 puestos (total planificado: 350)
Modalidad de contratación	Contrato de empleo para puesto específico, por período determinado. Permanencia sujeta a desempeño.	Contrato de empleo para puesto específico, por período determinado. Permanencia sujeta a desempeño.	Contrato permanente dentro de un cuerpo profesional transversal con doble dependencia. Área de Función Pública financiera, institución de destino asigna tareas.	Contrato dentro de un cuerpo profesional transversal. Permanencia sujeta a demanda efectiva de las instituciones y al desempeño. Financiamiento conjunto (área rectora + institución)
Contexto de la reforma	Escándalo de corrupción en el gobierno de Lagos "MOP-Gate" acelera la aprobación del proyecto, que estaba en gestación.	El PAN llega al poder después de décadas de gobierno del PRI.	Primer gobierno democrático (Alfonsín, partido radical) post-dictadura	Se retoma el impulso para la profesionalización, ante la falta de reglamentación de la Ley Marco de Empleo Público de 2004.
Objetivos	Despoli zación de segmento directivo. Transparencia.	Renovación de cuadros directivos. Legitimidad y transparencia.	Masa crítica para democratización e innovación del Estado. Legitimidad y transparencia. "Bisagra" entre políticos y burócratas.	Agentes de cambio e innovación. Esquema transitorio (se aspira a concursalidad general)
Área rectora	Dirección Nacional del Servicio Civil. Ministerio de Hacienda. Consejo para la Alta Dirección Pública.	Secretaría de la Función Pública Consejo Consultivo SFP	Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros	SERVIR Perú

Fuente: *Iacoviello, Llano y Strazza (2012)*.

Estas menciones no tienen por objeto considerarlas experiencias automáticamente trasladables a otros entornos político-institucionales, pero sí llamar la atención sobre casos concretos de buenas prácticas regionales que pueden servir de inspiración para reformas situadas en la realidad concreta de los países centroamericanos.

En síntesis, a pesar del desarrollo desigual y de los desafíos todavía pendientes en América Latina, en los cuatro aspectos señalados se pueden encontrar iniciativas alineadas con los preceptos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Y nos referimos a iniciativas que van mucho más allá del establecimiento meramente normativo de reglas de juego: se trata de experiencias de implantación de prácticas meritocráticas y flexibles de gestión de las personas en nuestra propia región.

En términos de instalación de requisitos de mérito e institucionalización de las áreas rectoras hay avances concretos en la propia subregión centroamericana: Costa Rica, República Dominicana y El Salvador son buenos exponentes al respecto.

Pero en términos de estrategias para incorporar flexibilidad en los sistemas de gestión, y en el fortalecimiento de la función directiva donde será más útil mirar hacia los países latinoamericanos que ya han transitado similares iniciativas.

Servicios civiles latinoamericanos: ¿por dónde seguimos?

Para establecer el norte hacia dónde orientar los esfuerzos de profesionalización, recuperaremos la producción de acuerdos latinoamericanos de la primera década del siglo. Sucesivamente han surgido en el ámbito del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo el Código de Buen Gobierno y las Cartas Iberoamericanas (Función Pública, Gobierno Electrónico, Calidad en la Gestión Pública, Participación Ciudadana) que aportaron una delimitación y sistematización de los principales campos problemáticos, a efectos de forjar consensos en torno de recomendaciones y propuestas para dinamizar y profesionalizar las administraciones públicas.

LA AGENDA IBEROAMERICANA



El documento “Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” (CLAD, 2010) recoge todos los principios desplegados en el conjunto de acuerdos iberoamericanos, y plantea una agenda de objetivos basada en los siguientes ejes (Iacoviello y Pulido, 2012):

- La democratización que torna transparentes la información y las decisiones públicas y per-

mite activar la participación ciudadana con la facilitación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC, y de los dispositivos del gobierno electrónico.

- La profesionalización de la gestión pública condicionada por las garantías que aseguren el mérito para el acceso y progreso en el empleo público;

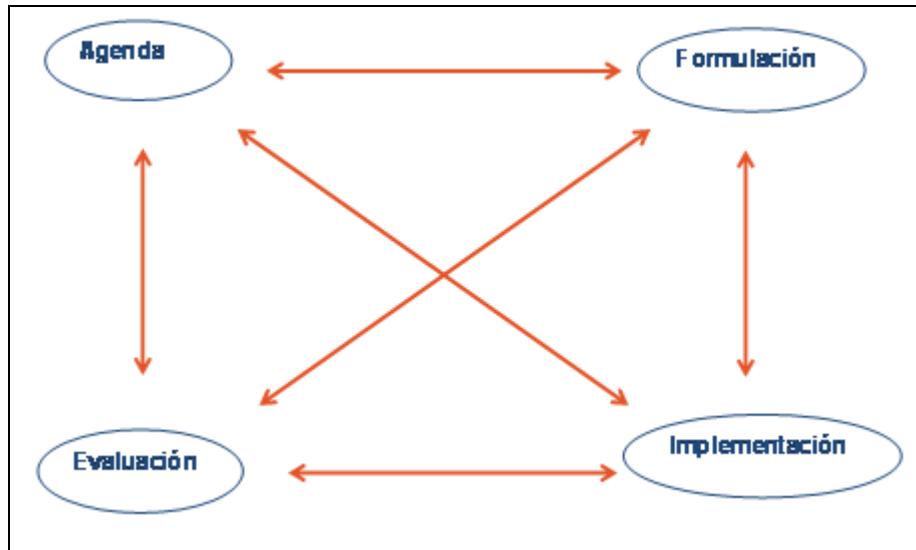
y la flexibilidad funcional para gestionar con calidad los procesos.

- Las nuevas tecnologías de gestión, que sirven, tanto a la racionalidad y eficiencia administrativas como a la dinamización de los vínculos intergubernamentales y de la administración con los ciudadanos; en cuanto a la posibilidad de gestionar mayor equidad en la inclusión social.
- La gestión por resultados orientados al desarrollo, basada en una cultura organizacional que permute la lógica de rutinas por la producción de los servicios y resultados que se aproximen a las expectativas ciudadanas.
- Los mecanismos de la gobernanza que a la vez que refuerzan el rol central que cabe al Estado reconocen su interdependencia, tanto en el plano intergubernamental, transversal y multinivel, como en sus redes de alianza y cooperación con organizaciones de la sociedad civil y del mercado.

Esta desafiante agenda nos encuentra en América Latina con servicios civiles “en construcción”, como surge de la información diagnóstica compartida en la primera sección de este documento. Se impone entonces considerar los desafíos que se plantean para lograr su efectivo desarrollo en una política pública que se despliega hacia el interior del propio Estado al definir las reglas de gestión de las personas, pero que establece las condiciones de posibilidad de todas las políticas públicas destinadas a la ciudadanía.

Si tomamos las reformas de servicio civil desde una perspectiva procesal, se puede remitir a las cuatro clásicas etapas del proceso de políticas públicas: el establecimiento de la agenda, el diseño de los lineamientos de la política, la implementación de los mismos, y la evaluación que retroalimenta el circuito. Estas etapas no se plantean en un sentido secuencial, sino que se articulan en un proceso dinámico que puede implicar definiciones simultáneas, o revisiones de diseño a partir de la propia implementación de la política, como sugieren las interrelaciones del siguiente gráfico:

LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL DESDE UN ENFOQUE PROCESAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Diego Pando (2010) Programa de Formación en Competencias de Gestión para la Alta Dirección Pública, Universidad de San Andrés.

Lo que encontramos en la región es un renovado interés por las políticas de profesionalización del empleo público, lo que es una muy buena noticia y un avance respecto de la situación a principios de los años 2000. Sostener las iniciativas en programas que superen la agenda inmediata de cada gestión, es todavía un desafío pendiente, y persisten cuestiones relevantes a considerar, tanto en la etapa de diseño como de implementación. (Iacoviello y Pulido, 2011)

En términos de diseño, queda claro que ninguna iniciativa de fortalecimiento prosperará sin el necesario soporte político, estratégico, y con las adecuadas bases tecnológicas. La trillada “voluntad política” que se invoca como factor crucial para explicar fracasos y éxitos de las políticas públicas, no puede ser asignada exclusivamente a cuestiones socioculturales, sino que cabe considerar la mirada neoinstitucionalista que la asocia a los incentivos provistos por el andamiaje institucional en cada país. Desde esta pers-

pectiva, será posible entonces diseñar y poner en funcionamiento instituciones que vayan forjando progresivamente patrones de conducta diferentes, que nos vayan alejando de la tradición clientelar que sigue presente en una porción importante del empleo público en la región.

Aún cumplida esta precondición del apoyo político, resulta central que la política de profesionalización esté concebida estratégicamente, y que responda a consensos amplios que incluyan a otros poderes del Estado, a los partidos políticos, a los sindicatos, a las organizaciones de la sociedad civil, y a los actores que en cada caso resulten relevantes. Todo esto sostenido también desde una base tecnológica que permita establecer la línea de base de la cual se parte, con sistemas de información de cantidad y calidad del personal, ya que no hay planificación estratégica posible sin información sólida que alimente el proceso.

En términos de implementación, por su parte, los desafíos pasan por la necesidad de incorporar un enfoque sistémico (en línea con la concepción estratégica antes mencionada), a la vez que participativo, y que contemple los criterios de evaluación que permitan realimentar el proceso.

Las estrategias de intervención pueden plantear etapas escalonadas, pero siempre que se articulen en una intervención sistémica que contemple aspectos que deben estar

necesariamente interconectados. La participación inclusiva es el camino a transitar para sentar las bases de una implementación que no termine obstaculizada por la lógica y esperable resistencia al cambio. Y por último, las instancias de evaluación preventivas y correctivas que permitan registrar problemas de diseño y funcionamiento de las prácticas de gestión de las personas resulta fundamental para realizar los ajustes que requiera la implementación efectiva de profesionalización de las prácticas de gestión de recursos humanos.

Las reformas de innovación necesariamente suponen la existencia de capacidades instaladas en el funcionariado, es que resulta urgente la profundización de los procesos de profesionalización, hasta ahora parciales. También implica la responsabilización frente a la sociedad por parte de la alta dirección pública, para garantizar que las decisiones públicas estén siempre orientadas a las necesidades de la ciudadanía, y que el accionar de la administración no quede cooptado por intereses corporativos internos o externos (Iacoviello y Pulido, 2012).

A modo de cierre, nos remitimos al último documento del CLAD, La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica, que plantea como eje central estructurador de estados orientados al desarrollo la necesidad de establecer una función pública profesional para América Latina. Entre los treinta puntos acordados por los países

signatarios, se incluyen los siguientes compromisos respecto de la profesionalización de la función pública:

- “3. Es importante consultar y construir el modelo de servicio civil de cada nación, en sintonía con su contexto histórico-social, persiguiendo el máximo consenso, incluyendo a los partidos políticos, los otros poderes del Estado, las asociaciones profesionales, las universidades, las organizaciones sociales vinculadas al tema y los diversos actores implicados. El objetivo debe ser la continuidad a largo plazo del sistema.*
- 4. Es crucial reconocer que la Carta Iberoamericana de la Función Pública es un hito de llegada, y que el punto de partida es el diagnóstico inicial riguroso y fiel sobre el servicio civil existente.*
- 5. Para asegurar que habrá un sistema de servicio civil profesional adecuado resulta indispensable un enfoque sistémico, que verifique la coherencia estratégica entre el modelo de gestión pública y el de recursos humanos; que contemple etapas, costos, presupuestos afectados, resultados esperados, y planes de acción con sus cronogramas y respectivas proyecciones financieras. Es preciso adoptar la evaluación de 360 grados para el proceso de reforma del servicio civil, lo cual permitirá contar con múltiples perspectivas sobre los aciertos, errores, debilidades y fortalezas de su implantación.*
- 6. Hay que proteger y reforzar al órgano rector de la reforma del servicio civil con nuevos liderazgos asociados, porque cargar todo el esfuerzo en las áreas de empleo tradicionales, podría significar una débil señal para los actores involucrados en la negociación política de la formulación e implementación. Para ello se tienen que asegurar competencias en los funcionarios de los órganos rectores del servicio civil, con la formación en gestión de recursos humanos y con un clima organizacional de cooperación y diálogo desde el comienzo.*
- 7. La participación de los empleados públicos en las innovaciones a desarrollar es una estrategia clave para ganar aliados que promuevan el cambio, para recibir opiniones valiosas que reduzcan los errores del proceso, para capitalizar los saberes disponibles en la organización en torno de los más adecuados instrumentos y métodos.*
- 8. Un elemento esencial para fortalecer el apoyo social y político es incidir en aspectos vinculados a la representatividad de la burocracia. Una burocracia*

cia que sea como la sociedad donde actúa, que no exprese discriminación vertical de género, que abra vías de acceso protegidas a los discapacitados, que favorezca la equilibrada participación étnica y social, será capaz de actuar de forma más integradora y de expresar mejor la pluralidad social.”

La agenda es clara, y acordada entre los países de la región. Es un avance no menor, pero resta desplegar esfuerzos situados en cada entorno nacional para hacerla realidad en nuestras administraciones públicas.

Referencias

- AECID-FLACSO (2012) *“Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y la República Dominicana”*.
- AECID-FLACSO-SICA (2009) *“Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y la República Dominicana”*.
- BID-DRP (2006) *“Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”*. Washington, DC.
- CLAD (2010) *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____ (2011) *La Transformación del Estado para el Desarrollo en Latinoamérica*. Asunción, Paraguay
- CLAD-ONU (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Iacoviello, Mercedes, Mercedes Llano y Luciano Strazza (2012) Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas (en coautoría con). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°52, Febrero 2012.
- Iacoviello, Mercedes y Luciano Strazza (2009) “De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina” XIV Congreso del CLAD. Salvador de Bahía. Publicado en la *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Año 11. No. 16. Santa Fe, Argentina. 2011
- Iacoviello, Mercedes y Sebastián Essayag “El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina”. Proyecto PNUD. Área de Gobernabilidad Local y Descentralización del Centro Regional del PNUD. Julio.

Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido (2012) *Representatividad, participación y política: nuevo foco para el viejo debate sobre la función pública en América Latina*. Revista Buen Gobierno N^o 12, semestre enero-junio de 2012. Publicado en México D.F. Presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Asunción, Paraguay, 8 - 11 de noviembre.

Longo, Francisco (2002) "Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil". En BID (2006) "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Diálogo Regional de Política. BID. Washington ◇