



## INFORME BARÓMETRO de síntesis

Francisco Longo y Mercedes Iacoviello

# Informe de Síntesis

## ▶ 1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este informe es presentar y analizar los resultados del trabajo de diagnóstico institucional desarrollado en Centroamérica y República Dominicana durante el período que comprende desde febrero de 2008 hasta febrero de 2012, con el propósito de evaluar el grado de profesionalización alcanzado por los servicios civiles<sup>1</sup> de siete países: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Los organismos coauspiciantes de este trabajo han sido la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID, Gobierno de Es-

paña) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en la dinámica de consultoría que se realiza en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) bajo el eje del fortalecimiento institucional.

El trabajo aprovecha para evaluar la progresión de los resultados obtenidos en una serie que comprende tres mediciones: la realizada en 2004 (impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-), el Primer Informe Barómetro elaborado en 2008 (AECID, FLACSO y SICA) y este Segundo Informe Barómetro (AECID y SICA).

<sup>1</sup> A los fines de este trabajo, y de acuerdo con la metodología utilizada, la expresión “servicio civil” se utiliza como equivalente a “sistema de gestión del empleo público” en un ámbito nacional determinado. La expresión tiene idéntico significado a la de “función pública”, tal como se utiliza en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

El trabajo de investigación de la consultoría ha sido dirigido por Francisco Longo y realizado por un equipo integrado por Mercedes Iacoviello -a cargo de la coordinación-, Luciano Strazza y Mónica Iturburu -encargados del relevamiento y análisis de los siete países-, y Yanina Azzolina -en el rol de asistente general-.

El diagnóstico, que tomó como línea de base las mediciones referidas, fue realizado sobre el fundamento de un trabajo de campo que permitió el relevamiento in situ de la información, mediante misiones presenciales en los siete países participantes, llevadas a cabo entre los meses de enero y febrero de 2012. Este trabajo de campo ha posibilitado la obtención de información cuantitativa y cualitativa procedente de diferentes fuentes, así como también de documentación complementaria de diversa índole. Toda la información recolectada fue luego procesada y analizada de acuerdo con la metodología ya utilizada en los diagnósticos precedentes.

Como resultado del trabajo de relevamiento de información y su respectivo análisis, se obtuvieron dos tipos de productos:

► **Informe-País** con los resultados detallados de la evaluación institucional realizada sobre los siete servicios civiles de la región. Cada informe contiene cuatro secciones sustantivas: (1) información del contexto (contexto institucional y antecedentes del servicio civil); (2) valoración y análisis de los subsistemas de recursos humanos; (3) valoración y análisis de los índices de calidad del servicio civil; y (4) conclusiones y recomendaciones. Lo anterior se acompaña con información cuantitativa sobre la situación del empleo público y una tabla comparativa que resume la situación del año 2008 versus la situación del año 2012, además de una ficha técnica con la bibliografía / normativa consultada y el detalle de los participantes durante los talleres de relevamiento.

► En el presente Informe Comparativo, se evalúan, en forma panorámica, los datos y las tendencias regionales, buscando detectar la dinámica de progresión observada desde el año 2008. Este informe incluye, además, un conjunto de consideraciones analíticas acerca del alcance de los resultados y un listado de recomendaciones orientadas a profundizar y consolidar las estrategias de profesionalización del empleo público en la región.

## ► 2. METODOLOGÍA Y ANTECEDENTES

La metodología utilizada en la presente 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 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.

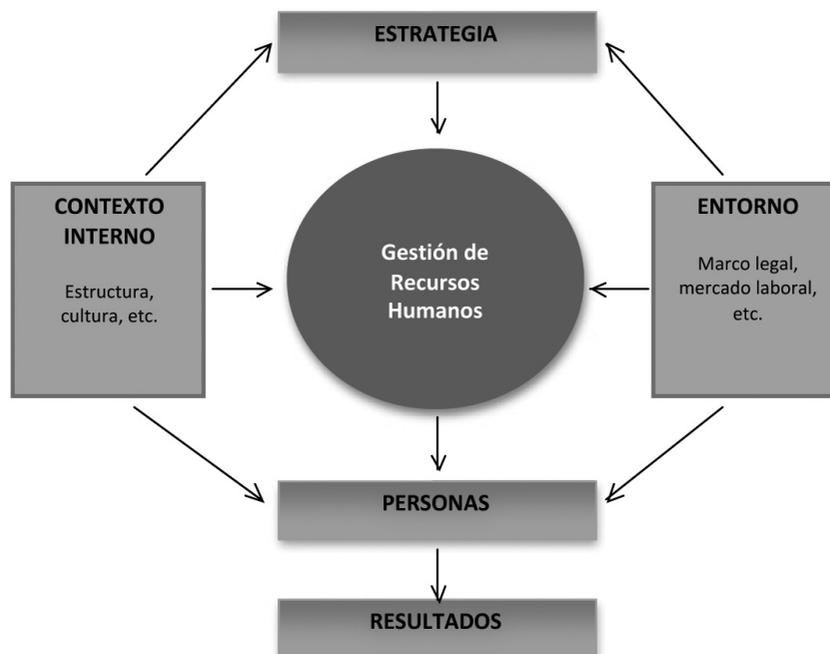
Posterior, y específicamente aplicado para evaluar los servicios civiles de América Central y República Dominicana, fue el proyecto Informe Barómetro sobre profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana (AECID-FLACSO-SICA, 2009), que tres años después estamos actualizando a través de la presente consultoría. La información producida por los proyectos anteriores, según el “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002)<sup>2</sup>, es una interesante línea de base contra la cual comparar 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).

## 2.1 El marco conceptual: perspectiva estratégica y sistémica para la GRH

El modelo conceptual de base que estamos proponiendo sigue siendo el mismo que se utilizó en el Marco Analítico. Así, 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, por ejemplo) y el entorno (marco legal, mercado laboral, entre otros) (BID-DRP, 2006: 6-7).

► **Cuadro No. 1:**  
Modelo Integrado de Gestión Estratégica de Recursos Humanos



Fuente: Longo, 2002.

<sup>2</sup> Ver BID-DRP (2006). Pp. 3-77.

Tal como se muestra en el cuadro a continuación, la GRH está integrada por un conjunto de *subsistemas*.

► Cuadro No. 2: Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos



Fuente: Longo, 2002.

En el nivel superior, se encuentra la *Planificación de Recursos Humanos*, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de 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 tanto individual como 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.

El Marco Analítico, tanto en su versión original como en la versión calibrada que utilizamos en este trabajo, propone una serie de puntos críticos que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Cada *punto crítico* describe una situación específica y deseada que hace referencia a algún aspecto clave de la GRH, ya sea perteneciente a un subsistema en particular o a la interconexión de varios. En ese sen-

tido, el *punto crítico* es un parámetro concreto y sustantivo 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.

A partir del conjunto de puntos críticos, se derivan cinco *índices* que permiten medir diferentes aspectos que evalúan el desempeño general del sistema de servicio civil: Eficiencia, Mérito, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora.

## 2.2 La metodología utilizada en el segundo Barómetro: el Marco Analítico "calibrado" ▼

La nueva versión de la metodología respeta el marco conceptual subyacente y la lógica de la evaluación, pero la simplifica al concentrarse en la 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. El listado completo de los puntos críticos considerados se puede ver en el Anexo 1.

A partir de los 33 puntos críticos seleccionados, se construyen cinco medidas de calidad, que corresponden a los cinco índices del Marco Analítico, y cuyas definiciones se presentan a continuación:

### ► Cuadro No. 3: 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 (SC), 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 la 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 (GRH).

**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 claves 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 la cual el sistema de SC logra armonizar las expectativas y los 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 de 0 a 100. La modificación en la cantidad de puntos críticos considerados y en el proceso de cálculo (que en la versión original eran más complejos) no afecta en absoluto la comparabilidad de los resultados, ya que los datos de las evaluaciones anteriores, en este caso el primer Barómetro, se han recalculado.

### 2.3 Línea de base de referencia ▼

Tal como indicábamos, es importante notar, que para la comparación del actual informe Barómetro,

tomaremos como referencia una línea de base ajustada de acuerdo con la nueva metodología. En el Anexo 1, se indican las valoraciones obtenidas por cada uno de los países para los 33 puntos críticos que se incluyen en la versión calibrada.

Recalculando entonces los cinco índices para los siete países, tomando en cuenta esta selección de puntos críticos para las dos evaluaciones disponibles (BID-DRP, 2006; AECID-FLACSO-SICA, 2008), la línea de base a considerar para la comparación con la situación actual es la siguiente:

#### ► Cuadro No. 4:

Línea de base recalculada: resultados 2004 y 2008 conforme a la metodología calibrada

ÍNDICE	COSTA RICA		REPÚBLICA DOMINICANA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		PANAMÁ	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
EFICIENCIA (E)	40	50	40	40	0	25	35	35	15	5	30	35	10	35
MÉRITO (M)	67	73	7	20	13	33	20	20	7	0	20	40	0	33
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE)	45	50	23	28	13	30	23	25	20	20	23	43	15	30
CAPACIDAD FUNCIONAL (CF)	41	37	24	29	17	24	16	17	7	10	14	26	16	26
CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	40	40	40	45	10	30	25	25	5	5	25	25	25	35
ÍNDICE AGREGADO	47	50	27	32	11	29	24	24	11	8	22	34	13	32

Fuente: elaboración propia con base en:

- la información relevada en el presente proyecto.
- AECID, FLACSO y SICA (2009). *Informe Barómetro. Servicio civil y función pública en Centroamérica y República Dominicana.*
- BID-DRP (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C.

Es interesante señalar que hay otros países de la región que ya han sido evaluados con esta metodología calibrada desde la evaluación original realizada para toda la región a finales del año 2004 (BID-DRP, 2006). Se trata de los casos de Chile (Iacoviello y Amaya, 2009), Perú (Iacoviello y Strazza, 2010) y Ecuador (Iacoviello y Strazza, 2011). A futuro, esta circunstancia permitirá enriquecer el análisis comparativo considerando, como parámetro, el recorrido realizado por otros países de América Latina.



# Panorámica

## ▶ 3. PANORÁMICA DE RESULTADOS Y VALORACIÓN GENERAL<sup>3</sup>

### 3.1 Resultados por índices ▼

A continuación, se presenta una síntesis de los resultados de diagnóstico institucional, la cual se acompaña del análisis cualitativo de las valoraciones asignadas a los aspectos más relevantes de la gestión de los recursos humanos. Con esta finalidad, el apartado presenta, primero, el análisis de los cinco índices de calidad del servicio civil y del indicador agregado (Índice de Desarrollo Burocrático), para luego avanzar hacia el análisis de las tendencias generales observadas en cada uno de los subsistemas<sup>4</sup>.

El cuadro No. 5 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, 2008 y 2012). Asimismo, se presentan los resultados del indicador “agregado”, el Índice de Desarrollo Burocrático (IDB), que representa el promedio lineal de las cinco medidas particulares. Presentamos a continuación los resultados obtenidos por los siete países para cada índice.

▶ Cuadro No. 5:  
Cuadro comparativo de índices 2004-2008-2012

ÍNDICE / PAÍS / AÑO	COSTA RICA			REPÚBLICA DOMINICANA			EL SALVADOR			GUATEMALA			HONDURAS			NICARAGUA			PANAMÁ		
	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	12	04	08	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
Índice de Desarrollo Burocrático	47	50	54	27	32	39	11	29	34	24	24	24	11	8	12	22	34	35	13	33	29

Fuente: elaboración propia con base en:

- la información relevada en el presente proyecto.
- AECID, FLACSO y SICA (2009). *Informe Barómetro. Servicio civil y función pública en Centroamérica y República Dominicana.*
- BID-DRP (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C.

<sup>3</sup> Agradecemos la colaboración de Luciano Strazza en la producción de la información y del análisis comparado de los resultados obtenidos en la consultoría.

<sup>4</sup> Un análisis más pormenorizado de cada uno de los países evaluados puede encontrarse en los informes particulares que se presentan más adelante.



► **Cuadro No. 6:**  
Valoraciones máximas y mínimas de los índices 2012

Índices	E	M	CE	CF	CI
Promedio	32	31	38	27	33
Mínimo	5	7	25	11	10
Máximo	50	73	55	43	55

Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

### 3.1.1 Índice de Eficiencia

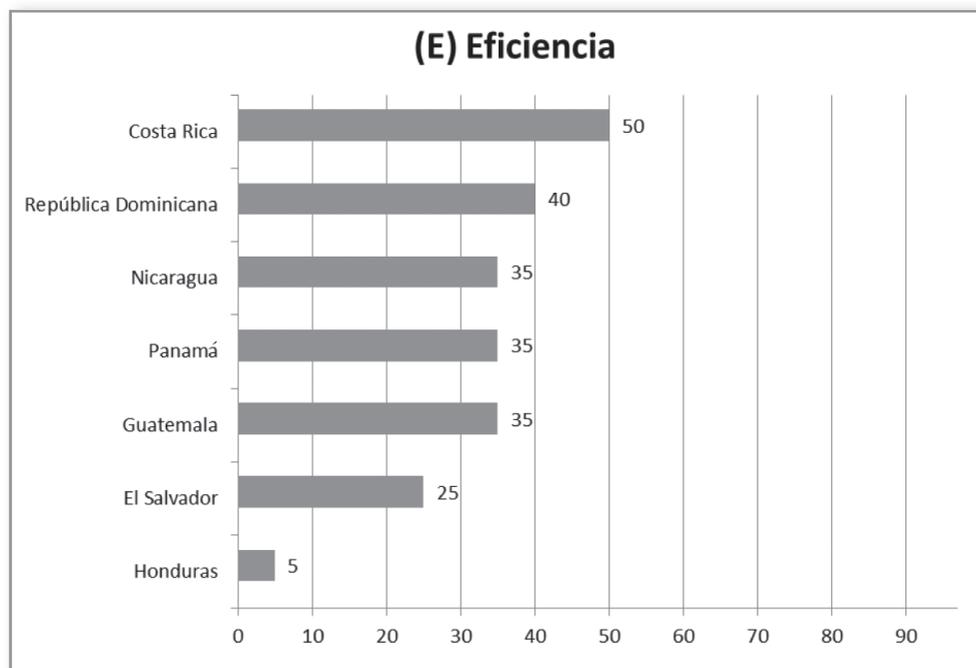
*Mide el sistema de servicio civil considerando el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de esta inversión con la política fiscal y con sus mercados de referencia. Relaciona los resultados obtenidos por el sistema de servicio civil con los recursos invertidos en su funcionamiento, así como la presencia de las consideraciones de eficiencia del gasto en los procesos de toma de decisiones.*

El promedio regional del Índice de Eficiencia se sitúa en los 32 puntos (igual valor que en la evaluación del año 2008), 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 desde un mínimo de 5 puntos (Honduras) hasta un máximo de 50 puntos (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

► **Gráfico No. 1:**  
Índice de Eficiencia 2012



Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

y Panamá), proporcionando responsabilidad fiscal a las decisiones sobre recursos humanos. No obstante, en algunos casos todavía se perciben oportunidades de mejora, vía planificación, en el equilibrio y la tecnificación de las plantas de personal.

### 3.1.2 Índice de Mérito

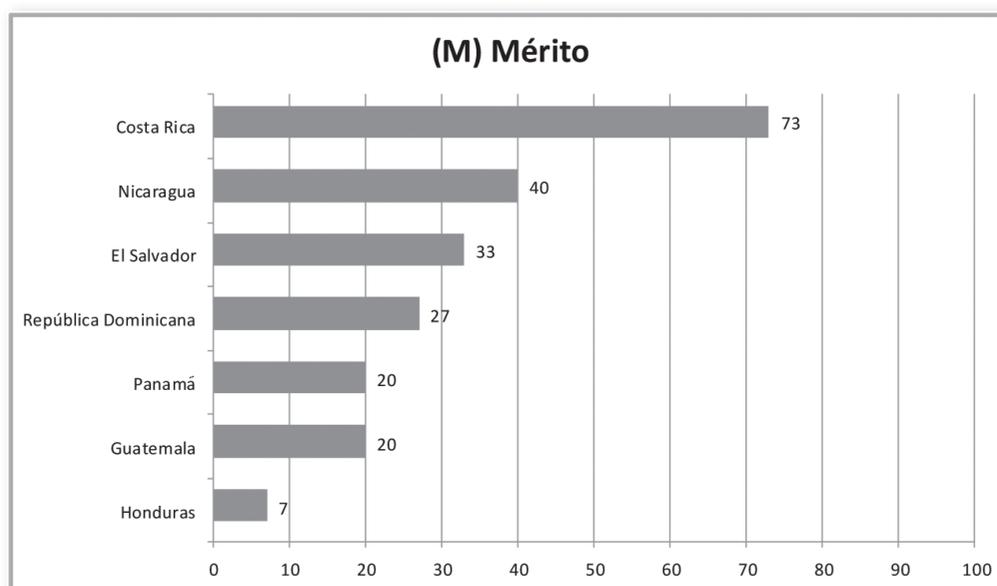
*Mide las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del sistema de servicio civil y valora, en este sentido, el grado de imparcialidad de las decisiones dentro de cada subsistema de gestión. Más específicamente, el índice de mérito mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados.*

El promedio regional del Índice de Mérito (31 puntos, igual valor que en la evaluación del año 2008) se ubica levemente por debajo del promedio regional. 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 meri-

tocrática en la región, es un punto a destacar, ya que la diferencia con el segundo mejor puntuado, Nicaragua, es de 33 puntos, la misma diferencia que existe entre este segundo 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.

► **Gráfico No. 2:**  
Índice de Mérito 2012



Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

### 3.1.3 Índice de Consistencia Estructural

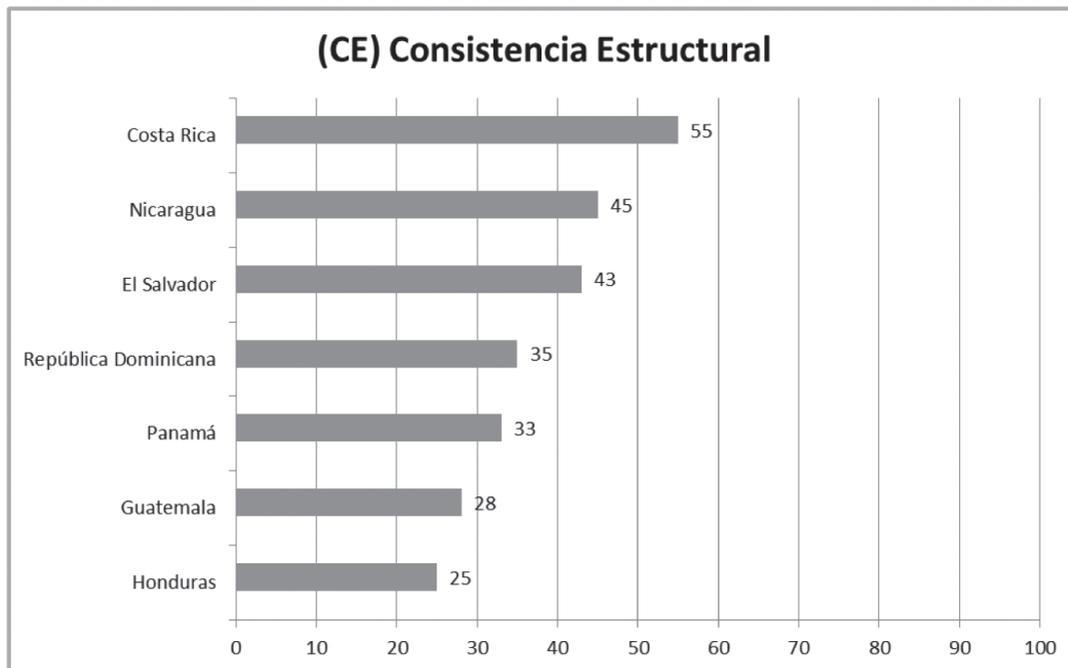
*Mide la solidez e integración sistémica del servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Comprende el desarrollo de los procesos fundamentales de gestión, su coherencia con otros sistemas de gestión y el desarrollo de la función directiva.*

El Índice de Consistencia Estructural es el indicador que presenta mayor crecimiento respecto a la valoración 2008 (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 la coherencia estratégica, por la todavía vigente necesidad de fortalecer la planificación en sus diferentes dimensiones, y a la consistencia directiva, esto es, a la necesidad de fortalecer la franja de la alta dirección.

► **Gráfico No. 3:**  
 Índice de Consistencia Estructural 2012



Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

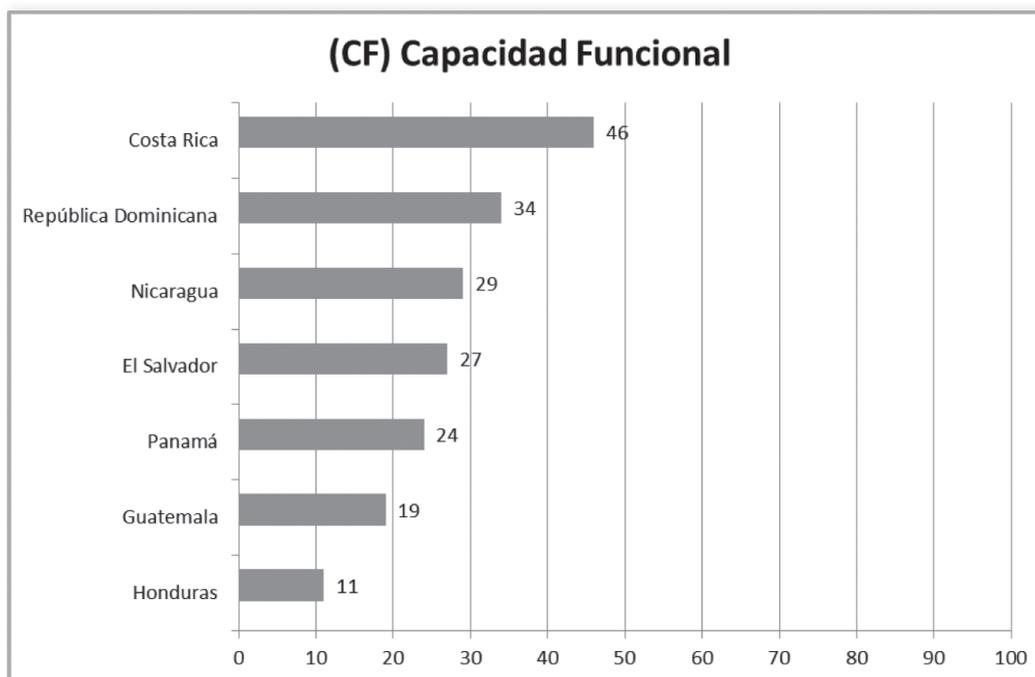
### 3.14 Índice de Capacidad Funcional

*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.*

El Índice de Capacidad Funcional continúa siendo el más débil de todos los indicadores a pesar de su crecimiento leve desde el año 2008 (de 24 a 27 puntos). La debilidad global del índice se ve reflejada en que cinco de los siete países presentan valores por debajo de 30 puntos, y solamente Costa Rica y República Dominicana -este último muy levemente- se encuentran por encima de ese umbral.

Han habido iniciativas para intentar establecer mecanismos de seguimiento del desempeño que han ido 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 señaláramos en la evaluación anterior, por las materias todavía pendientes en lo relativo a competencias, flexibilidad, y muy especialmente, a incentivos (salariales y no salariales). En otras palabras, tal como ocurría en la evaluación del año 2008, el bajo desarrollo de la Capacidad Funcional es producto de la falta de maduración de políticas y de prácticas de gestión evolucionadas, en sí mismas, exigentes y demandantes de actualización permanente.

► **Gráfica No. 4:**  
Índice de Capacidad Funcional 2012



Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

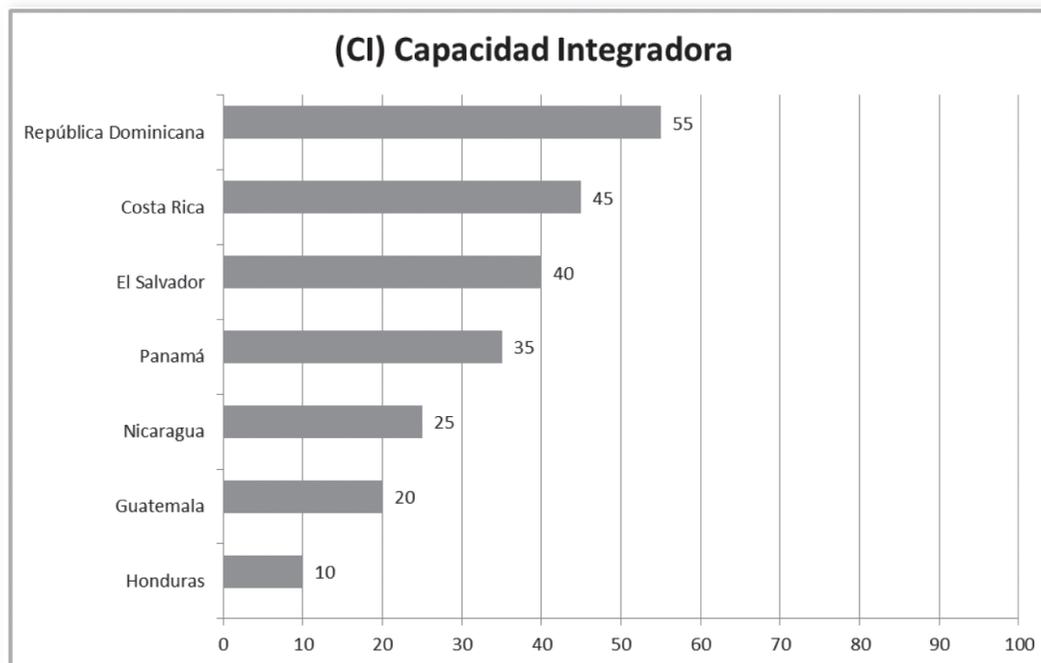
**3.15 Índice de Capacidad Integradora**  
*Este índice mide la eficacia con que el sistema de servicio civil resulta capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores en presencia, incrementando el sentimiento de pertenencia a la organización y reduciendo la conflictividad.*

El Índice de Capacidad Integradora presenta mejora en la mayor parte de los países analizados, provocando un incremento global de 30 puntos (año 2008) a 33 puntos (año 2012). El rango de dispersión va desde una valoración mínima de 10 puntos (Honduras) hasta 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, el fortalecimiento de los canales de comunicación interna y la implantación de prácticas de gestión del clima laboral sigue siendo una asignatura pendiente en casi todos los casos.

► **Gráfico No. 5:**  
 Índice de Capacidad Integradora 2012



Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

**3.16 Valoración global de los índices a escala regional**

*La figura a continuación 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

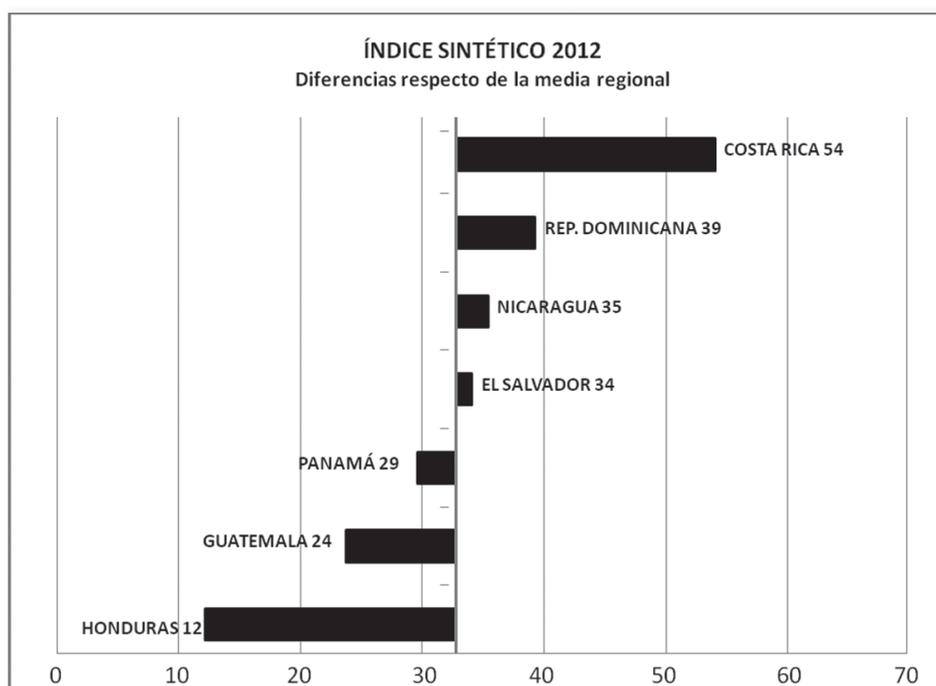
encuentran por encima de dicho umbral: Costa Rica (+22), República Dominicana (+7), Nicaragua (+3) y El Salvador (+2); en tanto que los tres restantes se ubican por debajo: Panamá (-3), Guatemala (-8) y Honduras (-20).

Como se observa, la dispersión del IDB (ver Cuadro No. 5) 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, la brecha se amplía a 42 puntos (diferencia entre Costa Rica y Honduras) en el índice sintético (IDB).

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 de Costa Rica y Honduras (países que ocupan el primero y el último de los puestos tanto en la presente medición como en la del año 2008), 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

► **Gráfico No. 6:**  
Índice de Desarrollo Burocrático de cada país en relación con el promedio regional



Fuente: elaboración propia con base en:

- la información relevada en el presente proyecto.
- AECID, FLACSO y SICA (2009). *Informe Barómetro. Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana.*
- BID-DRP (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C.

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 (era de ocho puntos en el año 2008).

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 el año 2008. Por su parte, salvo en el caso de Panamá, los países posicionados por debajo del promedio han logrado reducir la brecha que existía en 2008. 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

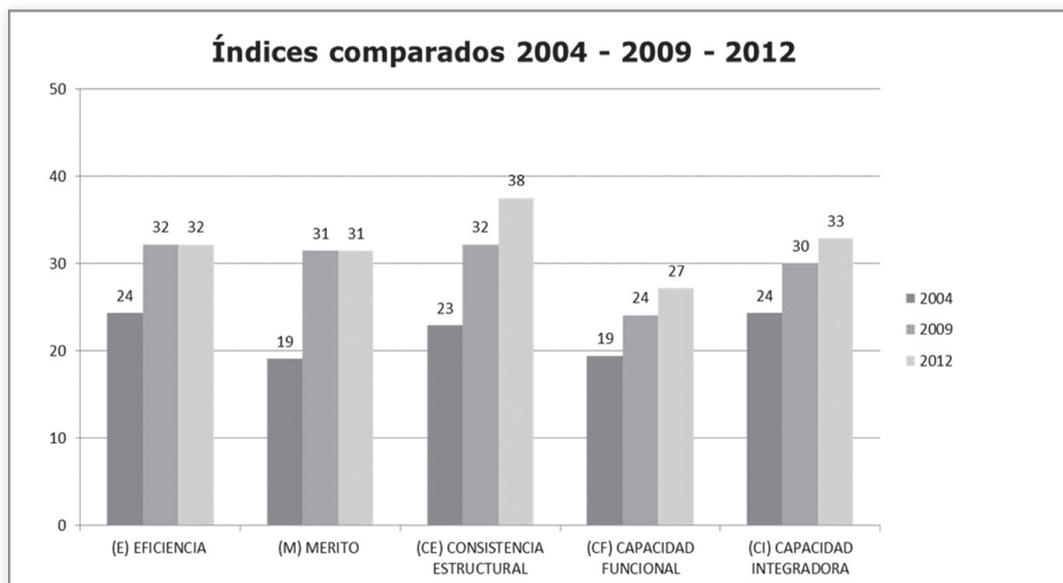
vez más “suaves”, pero verificables, en casi la totalidad del universo de estudio.

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, guarda 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.

### 3.1.7 Comparación de los índices resultantes con los obtenidos en las dos evaluaciones anteriores

A partir de lo señalado hasta ahora, y tal como lo refleja la gráfica a continuación, en los últimos tres años (tiempo transcurrido desde la última

► **Gráfica No. 7:**  
 Índices comparados 2004-2009-2012



Fuente: elaboración propia con base en:

- la información relevada en el presente proyecto.
- AECID, FLACSO y SICA (2009). *Informe Barómetro. Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana.*
- BID-DRP (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C.

*medición), se han producido cambios en las valoraciones promedio de tres de los índices.*

Al observar los índices particulares, se constata el crecimiento en la Consistencia Estructural (6 puntos), en la Capacidad Funcional (3 puntos) y en la Capacidad Integradora (3 puntos). Por su parte, los dos que restan, Eficiencia (32) y Mérito (31), se han mantenido constantes.

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 más significativos cuantitativamente, 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, los Índices de Eficiencia y de Mérito progresaron con mucha claridad de 2004 a 2008 (8 y 12 puntos, respectivamente), pero se mantuvieron estables de 2008 a 2012.

Por su parte, el índice sintético, o Índice de Desarrollo Burocrático (IDB) (ver el cuadro No. 5), 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 año 2008. Algunos de esos países (Costa Rica, República Dominicana), desde una línea de base más alta; 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).

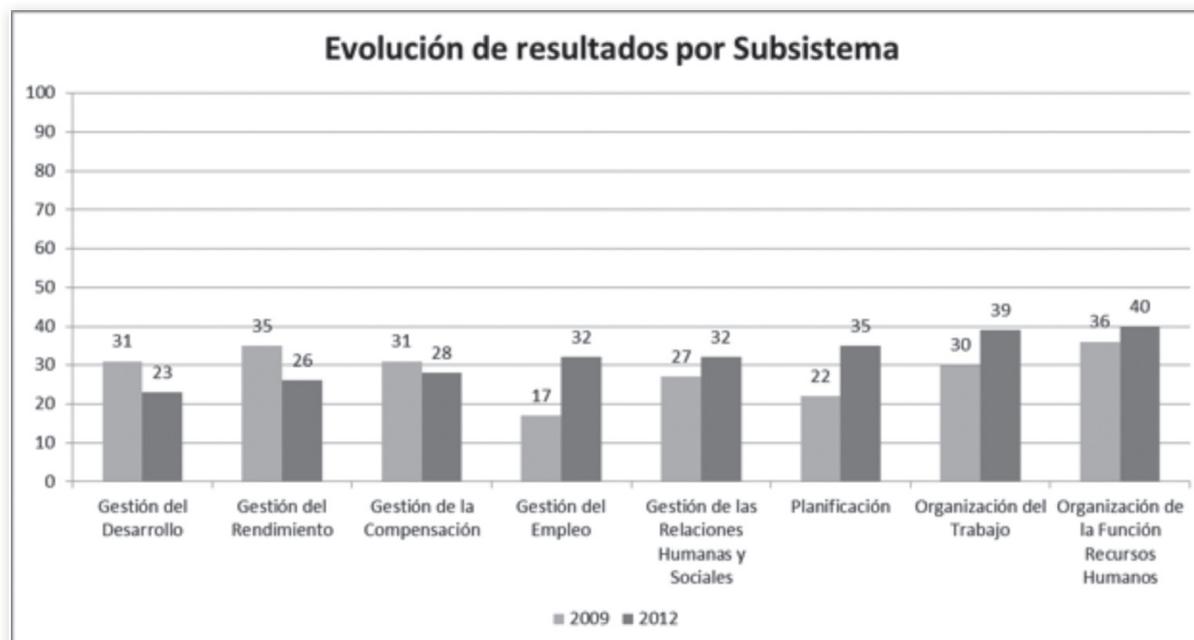
Cabe señalar que República Dominicana y El Salvador son los únicos dos países que han logrado una evolución significativa del IDB en los dos períodos evaluados (2004-2008 y 2008-2012).

El ritmo de evolución de los distintos países ha resultado variable. Por un lado, hay que mencionar que en las tres evaluaciones realizadas (2004, 2008 y 2012), Costa Rica y Honduras son los países que encabezan y cierran la escala, respectivamente. Por otro lado, el rango de dispersión entre estos dos extremos ha crecido de 2004 a 2008 (pasando de 36 a 42 puntos), pero se ha mantenido estable de 2008 a 2012.

### 3.2 Resultados por subsistemas | ▼

En este apartado, se presentan 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. La figura a continuación contiene los resultados de los siete países en los ocho subsistemas. La inclusión de los resultados de los diagnósticos 2004 y 2008 brindan la posibilidad de observar la evolución de los mismos en el tiempo.

► **Gráfica No. 8:**  
Promedio de los siete países para cada subsistema 2009 – 2012



Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto, y AECID, FLACSO y SICA (2009). *Informe Barómetro. Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana.*

### 3.2.1 Planificación

El subsistema de planificación presenta evolución en los siete casos de estudio, que en promedio, alcanza los 5 puntos desde 2008 (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 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 plani-

ficación. Si bien el control del gasto queda como 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.).

### 3.2.2 Organización del trabajo

La organización del trabajo es, con 39 puntos, el segundo subsistema mejor evaluado. En promedio, ha experimentado una destacable progresión desde 2008, 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 en las descripciones de puestos, que poco a poco comienza a ser complementada con la introducción de la gestión por competencias (Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador).

### 3.2.3 Gestión del empleo

Este subsistema ha permanecido en valores similares a los registrados en 2008 (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 ha fortalecido el esquema de selección de personal mediante la aplicación más numerosa y sistemática de concursos internos y/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 del año 2008, 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 el año 2008.

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.

### 3.2.4 Gestión del rendimiento

La gestión del rendimiento es el subsistema que menor puntuación presentaba en la medición de 2008 (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.

Excepto 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 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.

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.

### 3.2.5 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 uno mínimo de 10 (Honduras). Fuera de estos extremos, los restantes países presentan valores homogéneos que van desde los 20 hasta los 30 puntos.

La alta dispersión se debe, por un lado, a las políticas activas de reducción de las distorsiones salariales aplicada en los últimos años en Costa Rica, que se combinaron con las persistentes dificultades de los otros países para reducir los déficits significativos de equidad interna y de competitividad externa, que plantea 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.

### 3.2.6 Gestión del desarrollo

Actualmente, la gestión del desarrollo es, con 23 puntos, el subsistema de menor valoración global y el único que 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 de encontrar esquemas que prevean la promoción horizontal como recurso complementario al ascenso vertical.

Además, de forma similar a lo detectado en el año 2008, sigue sin evidenciarse el interés en la implementación de estrategias mixtas que combinen el sistema de carrera tradicional con el sistema de empleo (abierto 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.

### 3.2.7 Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema experimentó un leve incremento desde el año 2008, 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 a la resolución de conflictos (Comités de Apelaciones, por ejemplo), a la constitución de asociaciones de 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 de 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.

### 3.2.8 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 el año 2008 (+5 puntos). Al mismo tiempo, es el que presenta la mayor dispersión (7:1) de acuerdo con una puntuación máxima que es la más elevada de todas las registradas en el presente 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.

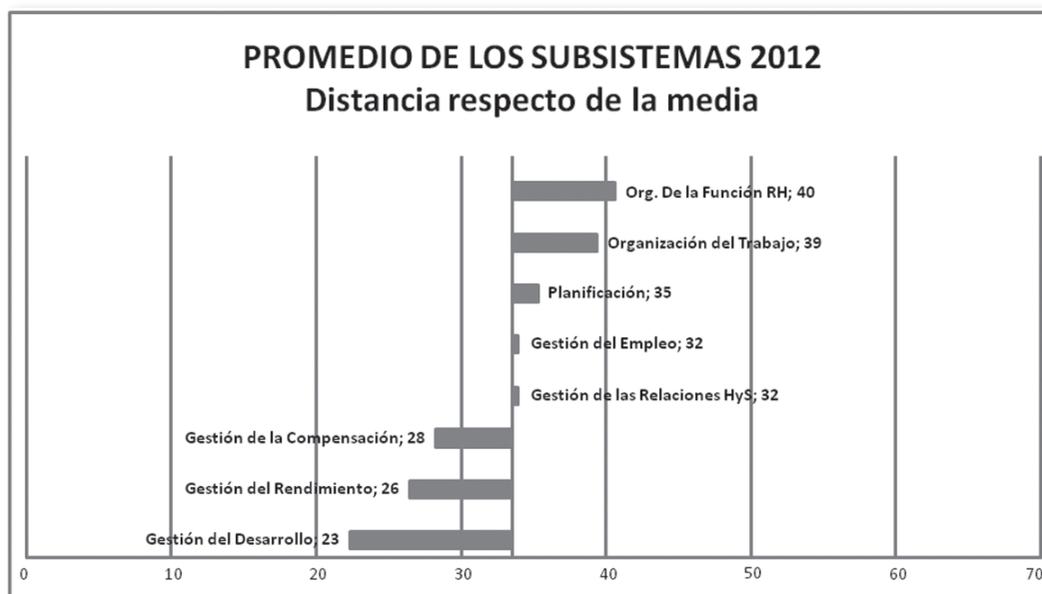
Al observar el conjunto de casos, se puede apreciar que el desarrollo y el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio civil se ven muy beneficiados por dos aspectos que se interrelacionan: la estabilidad de las autoridades y del equipo de trabajo de la entidad rectora, y la construcción de 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 oficinas de recursos humanos (ORH) institucionales, de manera tal de garantizar alineamiento con la planificación estratégica que orienta los procesos de cambio.

### 3.2.9 Desarrollo relativo de los subsistemas

En la siguiente gráfica No. 9, se muestra el valor regional de cada subsistema en relación con la media:

► **Gráfica No. 9:**  
Promedio de los subsistemas: distancia respecto de la media



Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

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 un aspecto positivo dados su impacto y transversalidad en el resto del sistema. Por el contrario, la valoración por debajo de la media que presentan los subsistemas de Gestión de la Compensación, Gestión del Rendimiento y 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.

### 3.2.10 Resultados por países y evolución del contexto político-institucional

Una manera de analizar los resultados obtenidos por los siete países diagnosticados es a la luz del contexto político-institucional que enmarca el funcionamiento del servicio civil. Dado que su modernización se caracteriza por ser un proceso que requiere sostenibilidad en el tiempo, interesa

particularmente observar aquellas condiciones que la pueden favorecer u obstaculizar. En tal sentido, resulta clave considerar la continuidad de tres instituciones que inciden de forma directa en los procesos de cambio: el presidente, el partido gobernante y las autoridades de la entidad rectora.

Como muestra el cuadro No. 7, los países mejor posicionados del actual diagnóstico, y que registran mayor crecimiento de su IDB aun 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 entidades rectoras. Esto les ha permitido dar mayor estabilidad a las políticas de recursos humanos, una característica clave que incide en la calidad de las políticas públicas en general (Stein et ál., 2006), pero especialmente importante en el caso de las políticas de recursos humanos, donde los procesos de modernización de los servicios civiles de la región deben actuar sobre elementos e inercias en ocasiones muy alejados de las metas trazadas por dichos procesos de cambio, o bien incidir en un contexto de políticas pendulares.

► **Cuadro No. 7:**  
 Continuidades y discontinuidades institucionales

	PERMANENCIA 2008-2012					
	(1) PRESIDENTE		(2) PARTIDO DEL PRESIDENTE		(3) AUTORIDADES ÁREA RECTORA	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
PAÍSES	República Dominicana Nicaragua	Costa Rica Panamá Guatemala El Salvador Honduras	Costa Rica	Panamá Guatemala El Salvador Honduras	República Dominicana Nicaragua Costa Rica	Panamá Guatemala El Salvador Honduras

Fuente: elaboración propia con base en la información relevada en el presente proyecto.

Es justamente el efecto “pendular” de las políticas públicas, característico de la región, el que se ha visto reducido en aquellos casos donde las últimas mediciones han sucedido bajo una misma presidencia (República Dominicana y Nicaragua), o bien con cambio de presidente, pero no de partido (Costa Rica), ya que la continuidad en el máximo nivel político ha favorecido la permanencia del área rectora y la estabilidad de sus políticas, contribuyendo a la obtención de mejores resultados.

Por el contrario, en aquellos países donde cambios en la institucionalidad han implicado la discontinuidad de las políticas —lo cual 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.

## ► 4. EN SÍNTESIS

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, surge una serie de observaciones que resumen la dinámica de mejoras obtenidas y asignaturas pendientes de los servicios civiles centroamericanos:

### 4.1 Mejoras nítidas en aspectos transversales a todo el sistema y operables desde las entidades rectoras ▼

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 con 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 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 valioso por haber sido uno de los aspectos más débiles captados en el Primer Barómetro.

Por su parte, 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.

### 4.2 Mejoras moderadas en los aspectos descentralizados en las oficinas de recursos humanos ▼

Se registran avances más moderados en aquellas áreas que requieren diseños de tipo más descentralizado y que demanden 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 del año 2008.

#### 4.3 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 2008, los esfuerzos parecen haberse concentrado en garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección.

#### 4.4 Debilidad sistémica de la coherencia estratégica de la estructura de incentivos ▼

Como en el año 2008, 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 el 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 dar apoyo.

## ► 5. CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo anterior, surge un conjunto de consideraciones finales a tener en cuenta con el propósito de incrementar la profesionalización de los servicios civiles centroamericanos.

#### 5.1 Garantizar la continuidad del proceso de cambio ▼

Una de las características más importantes de la calidad de las políticas públicas es la esta-

bilidad. 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.

## 5.2 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.

## 5.3 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 las fortalezas y debilidades particulares.

## 5.4 La reforma legal acompaña al proceso, pero no lo garantiza ni lo condiciona

En la región, muchas veces 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.

## 5.5 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

efectos positivos), resulta imprescindible disponer de un *stock* de capacidades acordes con 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 y a la 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 fundamental 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.

búsqueda de amplios compromisos que exceden las fronteras estatales, involucrando no únicamente a actores de este ámbito (por ejemplo, área rectora, la autoridad presupuestaria y 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.

## 5.6 La reforma del empleo público es 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