

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Servicio civil en América Latina y el Caribe

Isabel Siklodi

MACRO
ECONOMÍA
DEL DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Servicio civil en América Latina y el Caribe

Isabel Siklodi



Este documento fue preparado por Isabel Siklodi, consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ: “Pacto fiscal para el crecimiento con igualdad (GER/12/005)”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3880

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. El servicio civil y la profesionalización	13
II. Un poco de historia sobre las burocracias en América Latina	17
III. Modelo de evaluación del servicio civil aplicado en América Latina y el Caribe	21
IV. Resultados de evaluaciones de status de servicios civiles	27
A. La planificación de los recursos humanos.....	28
B. La organización del trabajo.....	29
C. La gestión del empleo	29
D. La gestión del rendimiento.....	30
E. La gestión de la compensación	31
F. La gestión del desarrollo	32
G. La gestión de las relaciones humanas y sociales.....	33
H. La organización de la función de recursos humanos.....	34
I. Resultados por grupos de países de las evaluaciones de profesionalización de los sistemas de gestión de recursos humanos	37
J. Características comunes y especificidades de los sistemas de servicio civil en los países de América Latina y Caribe	43
V. Análisis de resultados de las experiencias de profesionalización en América Latina	51
A. Principales éxitos y dificultades.....	53
VI. Explicaciones y factores a considerar al implementar políticas de profesionalización de servicio civil	57
VII. Conclusiones	63
A. Líneas de trabajo	64

Bibliografía	67
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	70
Cuadros	
CUADRO 1	PRINCIPIOS RECTORES Y CRITERIOS ORIENTADORES DE LA CIFP 21
CUADRO 2	ÍNDICES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA O SERVICIO CIVIL..... 23
CUADRO 3	TRABAJOS DE EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 27
CUADRO 4	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA PLANIFICACIÓN POR PAÍS 28
CUADRO 5	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO POR PAÍS 29
CUADRO 6	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DEL EMPLEO POR PAÍS 30
CUADRO 7	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO POR PAÍS 31
CUADRO 8	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA REMUNERACIONES POR PAÍS 32
CUADRO 9	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DEL DESARROLLO POR PAÍS 33
CUADRO 10	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES POR PAÍS 33
CUADRO 11	SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS POR PAÍS 34
CUADRO 12	CARACTERÍSTICAS COMUNES Y ESPECIFICIDADES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 1: BRASIL Y CHILE 43
CUADRO 13	FACTORES DE ÉXITO, DIFICULTADES Y PENDIENTES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 1: BRASIL Y CHILE 44
CUADRO 14	SIMILITUDES Y ESPECIFICIDADES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN PAÍSES DEL GRUPO 2 45
CUADRO 15	PROBLEMAS Y PENDIENTES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN PAÍSES DEL GRUPO 2 46
CUADRO 16	CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS COMUNES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 3 47
CUADRO 17	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 3 47
CUADRO 18	CARACTERÍSTICAS COMUNES Y ESPECÍFICAS DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN LOS PAÍSES MENCIONADOS DEL CARIBE 48
CUADRO 19	FACTORES QUE INCIDEN EN RESULTADOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN..... 59
CUADRO 20	RESUMEN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS DE LOS RESULTADOS DE LA REFORMA 60
Gráficos	
GRÁFICO 1	PARAGUAY: CRITERIOS PARA EL RECLUTAMIENTO DE PERSONAL, POR SECTOR, 2003-2008..... 15
GRÁFICO 2	ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO POR PAÍS, COMPARACIÓN 2004, 2009 Y 2012..... 35
GRÁFICO 3	ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE PAÍSES CENTROAMERICANOS EN RELACIÓN AL PROMEDIO REGIONAL 35

GRÁFICO 4	RESULTADOS DEL BARÓMETRO CENTROAMERICANO 2012 EN PERSPECTIVA COMPARADA, POR ÍNDICE.....	36
GRÁFICO 5	VALORES AGREGADOS DE ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO PARA BRASIL Y CHILE, 2003 Y 2009.....	37
GRÁFICO 6	VALORES POR ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO PARA CHILE Y BRASIL, 2003 Y 2009.....	38
GRÁFICO 7	VALORES AGREGADOS DE ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO 2.....	38
GRÁFICO 8	VALORES POR ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO 2, 2002-2004.....	39
GRÁFICO 9	VALORES AGREGADOS DE ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE PAÍSES DEL GRUPO 3.....	39
GRÁFICO 10	VALORES POR ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO 3.....	40
GRÁFICO 11	EVOLUCIÓN DE ÍNDICES AGREGADOS DE DESARROLLO BUROCRÁTICO EN ALGUNOS PAÍSES DEL GRUPO 3, 2004 Y 2012.....	40
GRÁFICO 12	ÍNDICES AGREGADOS DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO CARIBE.....	41
GRÁFICO 13	ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO CARIBE Y DEL GRUPO 1, 2002-2004.....	42
GRÁFICO 14	ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO PARA PAÍSES DEL CARIBE, 2003 Y CHILE, 2009.....	42

Resumen

El presente trabajo es el resultado de la revisión y síntesis de múltiples análisis, estudios y evaluaciones realizadas entre 2000 y 2013 sobre la profesionalización de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe.

A partir de los resultados de las evaluaciones realizadas utilizando el marco analítico y metodología elaborados por Francisco Longo —considerando sus limitaciones— y de los análisis explicativos, se consideran factores de éxito y de fracaso sociales, políticos, económicos y culturales de implementación de reformas de sistemas de servicio civil. Se han revisado también las distintas posiciones y experiencias sobre la amplitud y temporalidad de las reformas, las definiciones de servicio civil, las ventajas y desventajas relativas de las burocracias weberiana y anglosajona, así como los roles y funciones socio-políticos de los servidores públicos.

La conclusión más evidente es la dificultad de alcanzar el paradigma de transformar globalmente los servicios civiles en organizaciones que sean a la vez eficientes, eficaces, con visión de servicio al ciudadano, con salarios equitativos y atractivos que no pesen demasiado en el presupuesto nacional y conformadas por personas capacitadas, con vocación de servicio, imparciales e íntegras que sean evaluadas por sus resultados y despedidas en caso de no alcanzarlos. Queda claro que las dificultades son mayores en los países en que la clase política ha históricamente utilizado a las organizaciones del Estado para prácticas clientelares, que coinciden con mayor corrupción.

Frente a este paradigma, se describe como la mayoría de los Estados de América Latina y el Caribe han diseñado e implementado varias reformas sucesivas con diferentes alcances, modalidades y resultados, que alejándose de los modelos, responden al pragmatismo de lo posible.

Finalmente, se plantea la necesidad de corroborar ciertas hipótesis sobre la correlación entre la implementación de los modelos de profesionalización de servicios públicos y el logro de los grandes objetivos nacionales.

Introducción

América Latina y el Caribe, al igual que la mayoría de los países del mundo experimenta desde hace varias décadas cambios estructurales en los ámbitos económico, social, cultural, ideológico que se traducen por retos vinculados a la globalización, la exclusión social y a la revolución tecnológica.

A pesar del crecimiento económico, en muchos países ha seguido vigente el desafío de disminuir la pobreza, han aumentado o permanecido las desigualdades sociales y se han agregado complejidades en distintos ámbitos, producto de la globalización y de la utilización masiva de las tecnologías de información y comunicación.

En América Latina hay 164 millones de personas en situación de pobreza (28,2% de la población), de los cuales 66 millones (11,3%) son pobres extremos (CEPAL, 2013). Por otro lado, la elevada desigualdad en la distribución de los ingresos es uno de los rasgos característicos de América Latina en el contexto internacional¹. Los datos más recientes disponibles indican que el quintil más pobre capta en promedio un 5% de los ingresos totales, mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico promedia el 47% (CEPAL 2013). La principal consecuencia de la pobreza y desigualdad es el limitado acceso a los bienes y servicios esenciales, como la salud, la educación y la vivienda.

Esta situación incide en la gobernabilidad ya que “los estudios de prospectiva y la experiencia internacional demuestran que la desigualdad es causa y consecuencia del retraso en educación y salud, que origina violencia, amenaza la paz social, retarda el crecimiento y reduce la satisfacción personal” (CEPAL, 2014).

Los vertiginosos cambios en los ámbitos de la producción, el empleo, el bienestar, la gobernabilidad y las relaciones humanas, que el desarrollo tecnológico inducirá en los próximos veinte años² “requerirán Estados que posean los recursos y atribuciones necesarios y el personal idóneo,

¹ La desigualdad incide directamente en los niveles de confianza por país. Los dos miembros latinoamericanos de la OCDE, México y Chile, se encuentran entre los 3 países con menores niveles de confianza, correlacionados con mayor desigualdad OCDE (2013). En Chile el 1% más rico percibe un tercio del ingreso nacional.

² Según estudio de S. Bitar, seis tendencias mundiales pueden ser relevantes para el futuro de América Latina: i) tecnologías disruptivas, ii) escasez de recursos naturales con cambios en la demanda e innovaciones tecnológicas, iii) transformaciones demográficas que implican desplazamiento del poder y de mercados, iv) urbanización y expansión de las ciudades, con demanda de infraestructura y servicios básicos,

capaces de ejercer funciones regulatorias que limiten los abusos y promuevan un desarrollo productivo competitivo y sostenible, con protecciones sociales. Los aparatos públicos de los países latinoamericanos deberán estar a la altura de los desafíos en ciernes, pues estos no se podrán encarar con órganos ineficientes, opacos, clientelistas y, menos aun, corruptos” (CEPAL, 2014).

Las nuevas generaciones tendrán mayor conciencia de sus derechos y mayor capacidad de exigir su cumplimiento, lo que aumentará la demanda de bienes públicos. Los Estados deberán, para proveer los bienes públicos necesarios y mantener la paz social, coordinar de manera eficiente las políticas para enfrentar los desafíos cada vez más importantes y complejos, tanto al interior como al exterior de sus fronteras.

Otros problemas característicos de los Estados de América Latina y el Caribe se relacionan directamente con el Estado y sus empleados, como la inseguridad jurídica, la corrupción, el clientelismo, el formalismo burocrático, la fragilidad de la gestión pública, los problemas de legalidad, de comportamiento, de competencia técnica, de eficiencia operativa, etc. (CLAD, 2010).

En efecto, en los países latinoamericanos los aparatos estatales muestran debilidades en materias de regulación, transparencia y capacidad técnica. Los Estados han realizado esfuerzos pero falta desarrollar capacidades institucionales públicas.

La gobernabilidad dependerá de la capacidad de efectuar a tiempo reformas institucionales que regulen el mercado, radiquen más poder en organismos intermedios y partidos políticos y fortalezcan la acción pública. El engarce entre movimientos sociales, partidos políticos e institucionalidad democrática es un desafío que requiere un mayor esfuerzo de reforma e innovación (CEPAL, 2014).

En oposición a las transformaciones reduccionistas del Estado durante la década de los 90, existe en la actualidad consenso sobre la necesidad de un Estado fuerte, con capacidades para enfrentar los nuevos y viejos desafíos que ni el Estado mínimo, ni el mercado o la sociedad civil por sí solos han logrado resolver (Iacoviello y Essayag, 2009). Durante las próximas décadas —con el fin de no hipotecar el sistema democrático— los ciudadanos, partidos políticos y movimientos sociales deberán encontrar la manera de generar igualdad de oportunidades, acceso a bienes públicos mediante pactos fiscales, sociales y políticos que se traducirán por la absoluta necesidad de un Estado más activo y eficiente (CEPAL, 2010a).

Abordar las problemáticas mencionadas necesita entre otros, importantes acciones para contar con los recursos humanos necesarios para diseñar e implementar políticas y programas en el aparato del Estado. Ahí es donde el servicio civil parece ser un factor clave.

De acuerdo a diversos estudios en el mundo, un servicio civil con ciertas características que abordaremos más adelante, aumenta la capacidad de acción efectiva estatal, generando incentivos y restricciones para la acción de los funcionarios y las organizaciones públicas. La mejora de la calidad de los servicios civiles debiera así ser claramente un componente importante de aquellos procesos de reforma que busquen elevar la capacidad de acción del Estado (Cortázar, 2011).

Un importante número de estudios vincula la profesionalización de las burocracias clientelares con resultados de desarrollo positivos, ya sean estos el crecimiento económico, el desarrollo democrático, la reducción de la pobreza o la reducción de la corrupción (Schuster, 2013)³.

v) cambio climático y vi) gobernabilidad democrática, ciudadanos globales interconectados, impacto de nuevas tecnologías en las relaciones sociales, transparencia, seguridad, violencia y crimen organizado, ciberataques. (CEPAL, 2014).

³ Por ejemplo, Evans y Rauch (1999) en un estudio realizado en 35 países en desarrollo entre 1970 y 1990 demostraron una fuerte correlación entre las capacidades “weberianas” de los empleados públicos y el crecimiento económico. Por capacidades weberianas estos autores entienden reclutamiento meritocrático y permanencia en el empleo durante largo tiempo ya que ambas aumentan la cohesión institucional. Según los autores “los resultados implican que el carácter weberiano de las instituciones —limitado a las dos características mencionadas— debería ser incluido como un factor importante en los modelos generales de crecimiento económico”. Otro estudio demuestra mayor capacidad de reducción de la pobreza en Estados con instituciones públicas “weberianas” (Henderson, Hulme, Jalilian, Phillips (2003). Las características “weberianas” demostraron aumentar las perspectivas de crecimiento al considerar niveles iniciales de PNB y niveles iniciales de capital humano. Asimismo estas correlaciones se verificaron para resultados de crecimiento opuestos de países de Asia del Este versus los de África sub-sahariana.

Por otra parte, la existencia de un servicio civil profesional, formal y real, es un indicador clave de la vigencia de una verdadera democracia porque, como señala Arellano (2008), “la función más importante de un servicio civil en una democracia es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública”. De hecho, no puede existir plena democracia si la discrecionalidad de los gobiernos se convierte en norma.

El objetivo de este trabajo es —a partir de una revisión bibliográfica— dar cuenta de los resultados de las iniciativas implementadas en América Latina y el Caribe orientadas a la instauración de cuerpos profesionales de servidores públicos, destacando los factores comunes que han facilitado o dificultado las reformas de profesionalización, incluyendo tanto aspectos técnicos como políticos y sociales.

Se pondrá énfasis en la identificación de eventuales patrones, considerando los problemas y dificultades encontrados en cada país y se sugerirán líneas de trabajo que parezcan útiles para hacer avanzar la temática en la región.

I. El servicio civil y la profesionalización

Las políticas públicas son las opciones, modelos o formas de organizar las relaciones de una sociedad. Estas opciones son generalmente expresadas a través de normas que definen la acción del Estado y marcos normativos que regulan la actividad de los ciudadanos o de grupos (Esparch, 2012).

El Estado crea organizaciones permanentes, que deben ser administradas por personas para realizar sus funciones. De estas organizaciones depende en parte la calidad de las políticas, su estabilidad, capacidad de adopción, características de implementación.

En la medida en que el Estado es por excelencia quien organiza y regula la actividad pública y la interacción entre individuos y organizaciones de distinta índole, y dado que las condiciones estructurales en las que el Estado, individuos y grupos se desenvuelven y relacionan entre sí cambian continuamente, el Estado tiene que modificar permanentemente las condiciones de su accionar y específicamente la manera en que se diseñan e implementan las políticas destinadas a cumplir sus diferentes roles.

De allí surge la necesidad de un cuerpo de servidores públicos competentes que permita a estas organizaciones adaptarse a las continuamente cambiantes condiciones de los entornos internos y externos. Frente a las restricciones presupuestarias, a las exigencias ciudadanas por más y mejores servicios y a la necesidad de evitar los escándalos políticos derivados de la corrupción, el modelo tradicional burocrático ha ido incorporando algunos principios de funcionamiento del sector privado, como satisfacción del usuario, eficiencia y resultados.

Las distintas definiciones de servicio civil hablan de sistemas de empleo público y administración de recursos humanos en instituciones públicas de un país, de conjunto de arreglos institucionales, de normas, principios, valores, reglas, que interactúan constituyendo un sistema de empleo público profesional, con distintas características específicas, en realidades nacionales diferentes (Ramió y Salvador, 2005; Longo, 2001; Carta Iberoamericana de Función Pública, 2003).

Otra definición más iconoclasta es la de Hintze, quien considera el servicio civil como “(...) el instrumento que emplean las burocracias para proveer los recursos humanos necesarios para garantizar que dichas estructuras tengan una cierta cuota de razonabilidad técnica” (Hintze, 2011).

Otros estudiosos privilegian el rol político del servicio civil. David Arellano, probablemente influenciado por la historia del Estado mexicano, considera que el servicio civil es “sobre todo una

institución política, que trata de construir las reglas de protección suficiente para evitar que la burocracia sea tomada como un botín ante la alternancia partidista...la función más importante de un servicio civil en una democracia es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública” (Arellano, 2008).

Profundizando en este sentido, Arellano considera que un servicio civil es obligado y costoso. Es obligado porque en una democracia evita la politización de la acción gubernamental y genera estabilidad ante los vaivenes políticos lógicos surgidos por la alternancia política.

Un servicio civil es costoso por su tendencia a hacerse rígido y por la dificultad que implica administrar un sistema centralizado de gran tamaño, cuyo objetivo es controlar de forma integral la capacidad, movilidad y actuación de seres humanos eufemísticamente encasillados en la categoría de «recursos humanos» (Arellano, 2008).

Una descripción que retoma las anteriores es: “la burocracia, entendida desde sus múltiples acepciones, como un cuerpo de funcionarios, un aparato organizativo, un sistema de empleo, una institución central en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de Derecho, resulta ser una pieza crucial en el diseño y ejecución de las políticas públicas y representa un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas, por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por el otro” (Iacoviello y Essayag, 2009).

El propósito de los sistemas públicos de empleo y administración de recursos humanos es compatibilizar eficiencia y eficacia con la igualdad de oportunidades, la meritocracia y la neutralidad, características paradigmáticas de las administraciones profesionales en democracia.

La implementación de un sistema con estas características implica la creación de un cuerpo normativo especial o la modificación de los anteriores. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente (Oszlak, 2001).

La profesionalización del servicio civil es entonces planteada como una intervención sistémica que contribuye al desarrollo institucional, entendido éste como el grado en que una intervención refuerza la capacidad de un país para hacer un uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales.

Esta intervención sistémica es en realidad una política pública de modernización del Estado. Por lo tanto es pertinente preguntarse cómo puede ingresar en la agenda. Básicamente, es necesaria la concurrencia de tres factores:

- la existencia de un problema percibido por los ciudadanos
- un alineamiento de las fuerzas políticas para abordar el problema y
- una solución técnica adecuada y disponible para mejorar o resolver el problema.

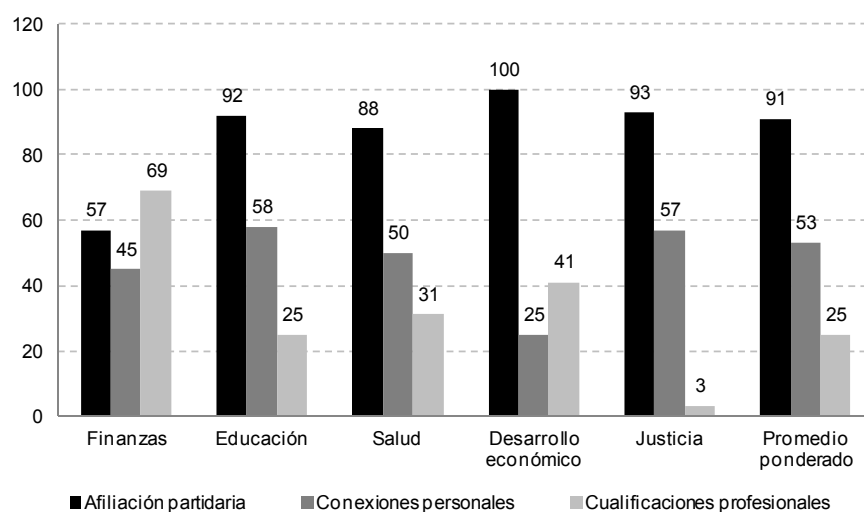
Esta confluencia de factores es llamada por John Kingdon una ventana de oportunidad, es decir, la convergencia de un problema, un político con poder para cambiar la situación y una política que resuelve la dificultad (Esparch, 2012).

La gran dificultad del ingreso en la agenda de la reforma de profesionalización —y posteriormente de su implementación— es que se enfrenta principalmente a los intereses clientelistas de actores políticos que benefician discrecionalmente a grupos o individuos específicos con puestos de trabajo, ascensos o aumentos de sueldo. Las reformas de profesionalización tienden a disminuir la cantidad de bienes privados que la clase política puede entregar para movilizar apoyo político y a aumentar la capacidad burocrática y la cantidad de bienes públicos que los políticos pueden entregar para movilizar apoyo político (Dahlstroem et al., 2011; Rauch y Evans, 2000; Treisman, 2000).

En este sentido, las reformas meritocráticas desestabilizan las reglas y el funcionamiento del sistema clientelar, creando un sistema de beneficios indirectos, con bienes públicos, que sirven de base para obtener apoyo electoral. De acuerdo a esta disyuntiva, se puede afirmar que para asegurar su reelección, actores políticos pueden aprovechar sus cargos para proveer bienes públicos al electorado y en este sentido, tener interés en desarrollar las reformas mencionadas.

El caso de la reforma de profesionalización en Paraguay ilustra brutalmente la lucha entre estas dos opciones en un país donde, como lo muestra el gráfico 1, las dos vías para ser contratado en las distintas instituciones públicas eran la pertenencia a un partido político y las conexiones personales (Schuster, 2013).

GRÁFICO 1
PARAGUAY: CRITERIOS PARA EL RECLUTAMIENTO DE PERSONAL, POR SECTOR, 2003-2008
(En porcentajes)



Fuente: Schuster (2013).

En América Latina y en el Caribe, como lo veremos en el capítulo siguiente, la profesionalización del servicio público ha entrado recurrentemente en las agendas de todos los países en distintos contextos socio-económicos y políticos, con distintos resultados y obstáculos. Podríamos decir que los factores comunes que saltan a primera vista después de revisar abundante literatura al respecto, son el empuje de los organismos internacionales por implantar estas reformas, la creación o modernización de marcos jurídicos de los servicios civiles, la existencia de obstáculos de toda índole para su implementación y la importancia del marco teórico y de la metodología aplicada para evaluar el estado de profesionalización y sus perspectivas.

II. Un poco de historia sobre las burocracias en América Latina

Históricamente América Latina ha sido considerada una región con Estados que no han podido satisfacer las necesidades de los ciudadanos, en parte por la inexistencia de una burocracia estable.

Esta situación se atribuye a la existencia histórica de tendencias patrimonialistas y privatistas que se manifestaron en “el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de las empresas privadas” (CLAD, 2010).

En la literatura revisada existe consenso de que en la mayoría de los países latinoamericanos la burocracia ha sido utilizada como un recurso del poder político para proporcionar trabajo a sus adherentes, privilegiando de este modo la conservación de bases de apoyo político a la búsqueda de personal con capacidades para diseñar e implementar políticas. Muy diferente es la situación de los cuatro países del Caribe abordados en este trabajo, quienes heredaron de la cultura administrativa británica un sistema de administración del empleo público basado en mérito y en los que el servicio civil está muy mayoritariamente protegido de las interferencias políticas (BID, 2008).

Sin embargo, como lo veremos permanentemente, al hablar de América Latina como un todo, se maquilla la considerable diversidad de la región en relación al desarrollo institucional en los diferentes países, que incluye los sistemas de administración del empleo público. En particular, en América Latina las diferencias de solidez de las instituciones del Estado, de grado de clientelismo, de sistema político y de niveles de pobreza y corrupción son definitorias. Los países del Caribe considerados en este trabajo también tienen sus especificidades, empezando por sus recientes independencias del Reino Unido y su herencia post-colonial, que marca sus administraciones públicas con un sello anglosajón, diferente al de los países de América Latina.

El modelo weberiano de burocracia se implementó en algunos países, aunque muchas veces sólo en parcelas de la burocracia, dejando la provisión de los restantes cargos públicos en la esfera del clientelismo. Al clientelismo como sistema de selección de los empleados públicos, se sumó un

formalismo burocrático, basado en normatividades y procedimientos complejos, cuyo primer resultado fue la ineficiencia y la ineficacia de la burocracia (Ozslak, 2009 y CLAD, 2010).

El privilegio político de las prácticas clientelistas ha redundado —en mayor o menor grado en los distintos países— en un círculo vicioso de ineficiencia, grandes dotaciones de empleados públicos y corrupción, acompañados generalmente por una brecha contundente entre la normatividad “políticamente correcta” y la realidad (Echebarría, 2008; Prats i Catalá, 2003; Klingner y Pallavicini Campos, 2001 en Iacoviello, et. al., 2010)

Distintos autores coinciden en atribuir el origen de las reformas de los sistemas administrativos en la mayoría de los países latinoamericanos a dos causas: por un lado presionaban las problemáticas que eran consecuencia de la debilidad del Estado y por otro la insistencia de organismos internacionales (Echebarría, 2008). Al igual que en otras temáticas, la tendencia de los programas de modernización ha sido muchas veces la aplicación de referentes externos, sin considerar los entornos diferentes, lo que implica generalmente imposibilidad de obtener los resultados esperados.

A partir de los años 80 comienza —impulsada por el Banco Mundial— una política de reforma del Estado, que tuvo como principal objetivo realizar reformas orientadas hacia el mercado, como pre-condiciones para la solución de la crisis de la deuda.

En los años 90, comienza una política que principalmente se relaciona con el downsizing del Estado, sin considerar la reforma de la gestión pública, que se lleva a cabo —en lo que a personal respecta— por medio de múltiples mecanismos entre los que se puede mencionar retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, eliminación de plantas, despidos por superposición de estructuras, congelamiento de vacantes (Bresser-Pereira, 2001 y Ozslak, 2009).

A mediados de los años 90, América Latina se enfoca en la necesidad de mejoramiento de la gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales (CLAD, 2010). Los países del Caribe mencionados también se involucraron en activas reformas para modernizar sus sistemas de recursos humanos a partir de los 90, inspiradas en “La nueva administración pública”. El objetivo de estos esfuerzos era conformar un servicio civil basado en resultados más que en reglas formales, con una orientación de negocios y énfasis en satisfacción del cliente/usuario (BID, 2008).

En lo que al fortalecimiento de la función pública se refiere, los principales aspectos considerados en las reformas de ese período son los cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos, la introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones, la implementación de sistemas de evaluación de desempeño, el ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales, la intensificación de la labor de capacitación y desarrollo del personal y el mejoramiento de la interacción entre los servidores públicos y la ciudadanía (Ozslak, 2009).

En el Caribe, los focos comunes de las reformas fueron la descentralización de la función de recursos humanos, la formalización de la planificación de recursos humanos y del rendimiento, la implementación de la evaluación y del monitoreo de empleados, el refuerzo del liderazgo y del aprendizaje continuo, el desarrollo de las funciones de dirección y de planes estratégicos entre organizaciones del sector público, la formalización de múltiples herramientas de administración, cambios en el marco legal y enfoque al cliente.

Las “reformas de segunda generación” no lograron implementarse cabalmente en América Latina y aun menos producir los cambios esperados en los sistemas de servicio civil, destacándose dificultades que hasta la fecha no han tenido mayores avances en la mayoría de los países, como la planificación, la identificación de necesidades y la insuficiencia de la información sobre recursos humanos.

En términos generales las causas de las dificultades de implementación de las reformas, se pueden clasificar dos tipos de factores: técnicos, relacionados con insuficiencias técnicas (formación,

información, bajo nivel de utilización de tecnologías, etc.), que detallaremos más adelante, y exógenos, entre los que podemos citar los políticos, culturales, económicos.

Dos son los factores “exógenos” más citados en la literatura revisada, que son en realidad telas de fondo de todas las experiencias latinoamericanas:

- La contradicción entre los intereses de la clase política y las reformas: se considera una gran ventaja de los servicios no profesionalizados, el que “permitan a la clase política disponer de bienes privados (como por ejemplo, proveer puestos de trabajo a cambio de apoyo político), asegurar el control informal y la lealtad de los burócratas, y construir coaliciones de gobierno a repartiendo el “botín” (CLAD, 2013).
- El carácter isomórfico de la implantación de mecanismos del sistema de gerencia pública: el sistema de gerencia pública nace en países anglosajones y trasladar modelos a otros contextos culturales, sociales y políticos es riesgoso. Cualquier operación de traslación de experiencias requiere previamente un análisis institucional lo más detallado posible, para evaluar cuáles pueden ser sus efectos y sus posibles ventajas e inconvenientes (Jiménez, Fundación CIDOB 2008).

A partir del año 2000 se intensificó la identificación de la necesidad de fortalecer los servicios civiles, basada en el supuesto de que son un factor importante para el desarrollo, la gobernabilidad y en general, para mejorar los resultados de las instituciones públicas en todo sentido. La situación estaba definida por las siguientes constataciones:

- la mayor parte de los países de América Latina contaban con servicios civiles de carrera , generales o parciales, plasmados formalmente en reglas escritas y generales.
- la observancia práctica de dichas reglas, en materia de ingreso, remuneración, promoción y despido de los servidores públicos era débil.
- el exceso de discrecionalidad coexistía con elementos de rigidez en los procedimientos de organización del trabajo, asignación de tareas, movilidad o desvinculación, de los que derivaban serios obstáculos para implementar con eficacia las políticas públicas y adaptarse a los cambios.
- las estructuras, procesos y capacidades internas que caracterizan una gestión eficiente del capital humano del sector público adolecían de carencias significativas (Heredia, 2002; Longo, 2005a).
- distintas organizaciones internacionales (BID, ONU, OCDE, CLAD) trabajaban sobre la materia, incluyendo la Gestión Pública y la profesionalización de los servicios civiles en sus políticas.

Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo señala la Gestión Pública como una de las cuatro áreas prioritarias de acción en su Estrategia de Modernización del Estado aprobada en 2003. Particularmente relevante es la necesidad de “desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad, [...] mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto, [...] modernizar la gestión de los servicios públicos y aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información” (BID, 2006).

III. Modelo de evaluación del servicio civil aplicado en América Latina y el Caribe

A partir de un acuerdo regional sobre buenas prácticas en los sistemas de función pública, en 2003 se publica la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) que reconoce de forma explícita que una condición sine-qua-non para mejorar la gobernabilidad, estimular el desarrollo económico y reducir la brecha de desigualdad social, es una función pública profesionalizada, caracterizada principalmente por “atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracias” (CLAD-ONU, 2003).

CUADRO 1
PRINCIPIOS RECTORES Y CRITERIOS ORIENTADORES DE LA CIFP⁴

Criterios Orientadores (art. 7)	Principios Rectores (art. 8)
Preeminencia de las personas	Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras
Profesionalidad de los RH	Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos
Estabilidad del empleo público y protección frente a destitución arbitraria	Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas
Flexibilidad en la organización y gestión del empleo público	Transparencia, objetividad e imparcialidad
Responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado	Pleno sometimiento a la ley y al derecho
Observancia de los principios éticos	
Promoción de la comunicación, participación diálogo y consenso	
Impulso de políticas activas de igualdad de género, protección e inclusión	

Fuente: Carta Iberoamericana de la Función Pública.

⁴ Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Un año antes, el BID había publicado el “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil”, para realizar diagnósticos de sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en América Latina y el Caribe (BID, 2002), cuyos objetivos eran

- proporcionar un referente y orientaciones metodológicas para realizar estudios en distintos países
- posibilitar un enfoque común para trabajos en países diferentes
- suministrar un instrumento metodológico utilizando índices que permitieran comparaciones entre las distintas realidades

El Marco analítico comienza con definiciones de base de servicio civil, sus elementos y objetivos. Propone un modelo de gestión de recursos humanos (GRH)⁵ que permita cobijar las diferencias entre modelos de servicio civil existentes y sirva de referente para realizar evaluaciones en distintos países, entendiendo que la gestión 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).

A continuación citaremos brevemente las principales características del modelo, utilizadas en la metodología de evaluación de los modelos de servicio civil en los países de América Latina, dado que se convirtió en el referente obligado para monitorear los cambios de los distintos servicios civiles latinoamericanos hasta la fecha.

El modelo de gestión de recursos humanos, que sirve de base para la metodología de evaluación de los sistemas de gestión de RRHH cuenta con siete subsistemas básicos interconectados entre sí.

En un primer nivel se encuentra el subsistema de Planificación de Recursos Humanos, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH.

En segundo nivel se encuentran cinco subsistemas:

- la Organización del Trabajo, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas
- la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas
- la Gestión del Rendimiento, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas
- la Gestión de la Compensación, que retribuye la contribución; y por otra
- la Gestión del Desarrollo, que se cuida del crecimiento individual y colectivo

En tercer nivel se encuentra el subsistema de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se relaciona con todos los subsistemas.

Por otra parte el modelo considera que tres requisitos son imprescindibles para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen, en una organización determinada, como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos: los subsistemas deben estar operativos, deben producirse las interconexiones necesarias y debe existir coherencia estratégica.

En cada subsistema mencionado hay un número variable de puntos críticos a considerar, cuyas mediciones alimentan índices y sub-índices, con ponderaciones (BID, 2006), lo que posibilita los análisis y comparaciones por índices, sub-índices y componentes. El total de puntos críticos es 93, de los cuales se derivan cinco índices, dos de los cuales se despliegan en tres sub-índices. En suma, se proporcionan once criterios que marcarían el desempeño del sistema.

En 2010 se modifica la metodología, realizando una selección significativa de puntos críticos y de índices, reorganizados en función de la estructura de la CIFP. Se agrega el criterio de análisis de

⁵ La GRH es presentada como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas (BID, 2006).

relevancia, significado e impacto efectivo de las políticas de empleo público a partir de la CIFP, y la viabilidad del fortalecimiento institucional de estos servicios civiles en el mediano plazo⁶.

CUADRO 2 ÍNDICES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA O SERVICIO CIVIL

Eficiencia: 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

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

Consistencia estructural: mide la solidez e integración sistémica del servicio civil. Comprende el desarrollo de los procesos fundamentales de gestión, su coherencia con otros sistemas de gestión y el desarrollo de la función directiva

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

Capacidad integradora: mide la eficacia con la que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia de los empleados y reduciendo la conflictividad.

Fuente: Elaboración propia basado en Longo (2002).

Aunque parezca evidente, es importante recalcar que el modelo de evaluación entrega resultados solamente sobre los parámetros que lo componen. Por otra parte, su autor menciona que es un referente operacional que permite comparaciones, aunque no abarque la totalidad de las características de las burocracias o sistemas de empleo público de los distintos países.

El modelo constituye un punto de referencia, un paradigma que, a partir de las experiencias del sector privado, debería identificar las características del sistema de empleo público que permitirían llevar a cabo exitosamente las políticas públicas y —por extrapolación— cumplir objetivos nacionales de máxima importancia, como crecimiento económico, disminución de la pobreza, profundización de la democracia y de la gobernabilidad.

Distintos especialistas han planteado la necesidad de agregar elementos de contexto o elementos políticos o socio-culturales que se imponen sobre los aspectos más técnicos considerados en la metodología.

A nuestro parecer, efectivamente es necesario considerar otros planteamientos que se sitúan en un lugar completamente diferente a los del marco de referencia y modelo de medición. Por ejemplo, los planteamientos de Oszlak en relación a los roles de la burocracia nos parecen muy interesantes y dignos de ser considerados, ya que incorporan miradas y conceptualizaciones de las realidades en las que se inscribe el modelo mencionado y aportan otros criterios que los que el modelo considera, para definir lo que sería un paradigma de sistema de gestión de recursos humanos del Estado.

El primer cuestionamiento —y el más profundo— se relaciona con la disociación entre el rol del Estado y el interés general de la sociedad. Oszlak plantea que “la burocracia no es un simple instrumento al servicio de los ciudadanos, sometida a las decisiones de autoridades democráticamente electas”⁷.

El planteamiento es que la burocracia puede asumir tres roles diferentes:

- i) un rol sectorial, como actor que asume frente al estado la representación de sus propios intereses como sector (la apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios o el apoyo de iniciativas que consoliden o extiendan su autonomía operativa)

⁶ La nueva versión de la metodología se concentra en los 33 puntos críticos que mejor reflejan el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice, del total de 93 puntos críticos que incluía la versión original.

⁷ Wildavsky (1979) ha sugerido, en este sentido, que el “interés general” es una construcción idealizada que, en la práctica, resulta de la agregación y el conflicto entre “visiones parciales del interés público”.

- ii) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, y
- iii) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado

A partir de estos roles, queda claro que las instituciones burocráticas no sólo son actores políticos sino que además, su ámbito de acción constituye un terreno de lucha que convoca a otros actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios. Las posiciones que esas instituciones estatales asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna, definirán el rol o roles desempeñados y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención social.

Con este razonamiento Oszlak plantea que los factores que realmente inciden en los resultados de la acción del aparato estatal no se relacionan con la existencia de ciertos criterios o parámetros “ideales” en los sistemas de empleo público, sino con el “enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos, entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) portadores de intereses conflictivos y contradictorios”.

En el terreno de la administración pública, como en cualquier otro terreno en el que se pretende ejercer poder, los recursos que pueden emplearse incluyen la coerción, la información, los bienes materiales y la legitimidad que puedan movilizar los actores. Además, pueden constituir alianzas y emplear estrategias de acción diversas, como las de obstrucción, cooptación, enfrentamiento abierto, penetración o uso de prebendas; y estos recursos y estrategias pueden ser empleados tanto en su acción sobre el estado como en sus vínculos con actores aliados o antagónicos.

La influencia de los grupos corporativos puede ejercerse desde fuera o desde dentro mismo de las instituciones estatales a las que se dirige. Una modalidad muy común en América Latina es la participación directa de sus organizaciones representativas en los directorios o consejos directivos de empresas públicas u organismos descentralizados. Su influencia también se verifica, por ejemplo, en órganos de regulación del estado, en los que personeros de su confianza omiten cumplir el papel regulador para el que fueron designados⁸ (Oszlak, 2009).

Las preguntas planteadas a continuación nos interpelan en relación a los criterios utilizados en el modelo de evaluación empleado: “si en los procesos en los cuales se suscitan y resuelven las cuestiones socialmente problematizadas la burocracia desempeña roles diferentes y conflictivos, ¿cuáles deben ser los criterios para evaluar su desempeño? Es decir, ¿en qué consiste la productividad (la eficiencia y efectividad) de la actividad del aparato estatal?”. La respuesta de Oszlak es que “la evaluación también debería incluir resultados tan heterodoxos como desempleados potenciales absorbidos, huelgas evitadas, intereses partidarios promovidos, canonjías protegidas, beneficios sectoriales amparados o amenazas insurreccionales suprimidas” (Oszlak 2009).

Por otra parte, David Arellano es tajante en cuanto a los límites del marco teórico y del modelo de evaluación. En efecto, especifica que el diseño institucional no debe considerar solo las racionalidades administrativas de un sistema de recursos humanos, sino también, y de manera sustantiva, las relaciones entre los diferentes actores administrativos, sus roles políticos y los mecanismos de vigilancia y supervisión de cada decisión en los diferentes ámbitos institucionales. Para saber el tipo de burocracia que requiere un país no se puede solo considerar sólo argumentos normativos y técnicos o crear reglas administrativas y meritocráticas en el vacío. Será necesario preguntarse por el rol político de los diferentes agentes y cómo las facultades y las reglas que se diseñen afectarán a ese rol político y generarán un efecto determinado.

⁸ Durante el gobierno del Presidente Piñera en Chile, entre 2010 y 2014 altos funcionarios que venían del sector privado se vieron envueltos en situaciones de conflictos de intereses que provocaron polémicas públicas sobre sus decisiones como máximos representantes de organizaciones reguladoras medio-ambientales, financieras, educacionales, etc. por lo que cabe preguntarse si en países con alta concentración de riqueza y de redes de poder es deseable el tránsito continuo entre sector privado y público. La voz popular ejemplificó estas situaciones con el dicho “Chile, un país gobernado por sus propios dueños”.

Siguiendo la línea de la relación entre administración “técnica” de instituciones públicas y política, no podemos escapar a la relación entre burocracia e interés general. Es a estas alturas innegable que las políticas públicas no son la expresión decantada y genuina del “interés general” de la sociedad —ya que éste es más bien un paradigma difícil de definir concretamente, compuesto de una multiplicidad de intereses diferentes y opuestos, y extremadamente dinámico— y que las problemáticas consideradas, como los contenidos específicos, responden a influencias de sectores determinados, por lo que obviamente sus resultados no podrían satisfacer a todos.

Muchos trabajos explicitan también una relación entre un sistema de empleo público con ciertas características y la posibilidad de éxito de las políticas públicas. Consideramos que es cuestionable la legitimidad “del dogma” de que la mayor responsabilidad por el éxito o fracaso de las políticas públicas es de los funcionarios que son más o menos eficientes y eficaces al implementarlas. De hecho consideramos razonable preguntarse si sus objetivos y formulaciones permiten su implementación exitosa, si los objetivos son pertinentes (¿para qué, para quiénes?), si son realmente alcanzables o si son planteadas con objetivos político-efectistas.

En este sentido, es también interesante mencionar la discusión sobre la validez de la separación entre formuladores e implementadores de políticas públicas. En efecto, muchas concepciones del servicio civil presuponen que éste solo concierne a implementadores de políticas, que por lo tanto deben ser eminentemente técnicos. De esta hipótesis derivan una serie de características como el solo mérito como criterio de contratación, o la posibilidad de transitar a través de gobiernos de distinto signo político, o su “indiferencia” al trasfondo político-ideológico de las iniciativas o programas política.

La realidad es más compleja, las respectivas capacidades de formulación en la instancia política y de implementación en la burocrática pueden ser muy diferentes y admiten, al menos, cuatro situaciones: altas capacidades en ambos planos, bajas capacidades en ambos planos, mayores capacidades políticas que burocráticas o viceversa. El éxito o fracaso de cualquier política dependerá seguramente de alguna de estas combinaciones (Oszlak, 2009). Por otra parte, el sistema de servicio civil brasilero, donde realmente está bien asentado el mérito como criterio de contratación, considera para los altos cargos un criterio mixto, mérito como condición sine-qua-non, a la que se agregan criterios políticos.

Efectivamente, el modelo en cuestión no considera aspectos fundamentales para el equilibrio político-social, tales como los distintos roles de los funcionarios públicos, insertos en sistemas de poder y de demandas contradictorias no siempre relacionadas con eficiencia y eficacia, pero que dan cuenta de los intereses y demandas económicas, éticas, de participación, de los distintos grupos de la sociedad.

Finalmente, y no por ello menos importante, es que la medición de los desempeños de los servicios públicos se realiza a partir de un modelo paradigmático. Por lo tanto uno puede preguntarse si un país obtuviera el 100% en esas mediciones ¿podríamos considerar que tiene un servicio civil que cumple con sus objetivos en términos de su contribución al desarrollo económico y social, equilibrio político, equidad, igualdad de oportunidades? Dicho de otro modo, el modelo y su metodología permiten conocer lo que mide, pero miden lo que necesitamos conocer?

Independientemente de estas consideraciones de fondo, extremadamente legítimas y que ponen en cuestión la suficiencia del marco teórico y del modelo de evaluación de profesionalización de los servicios públicos utilizado, debemos constatar que ha sido aplicado en toda América Latina y el Caribe varias veces y —a nuestro parecer— tiene la ventaja de proporcionar una foto del cumplimiento de sus criterios en los países en que se aplica la evaluación. Estos criterios son técnicos y reducen a criterios técnicos la profesionalización, pero es una escala razonable para medir elementos de un sistema de gestión de recursos humanos basado en principios de equidad, eficiencia, efectividad, probidad, transparencia, etc. Finalmente, permite comparabilidad en el tiempo y entre países y su aplicación ha proporcionado los datos con los que contamos actualmente. Como se dice coloquialmente “es lo que hay”.

IV. Resultados de evaluaciones de status de servicios civiles

En el cuadro 3 figuran los trabajos de evaluación realizados en América Latina y el Caribe utilizando la metodología descrita anteriormente, así como los años en que se han recabado los datos que sirven para la calificación de los servicios civiles. Como se puede observar, se han actualizado las evaluaciones para algunos países, lo que permite analizar su evolución en el tema que nos convoca, pero esta disparidad nos impide conocer la evolución relativa de los países en el conjunto latinoamericano y caribeño.

CUADRO 3
TRABAJOS DE EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS DE SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2002-2004	2006	2008	2008-2009	2012
Primera evaluación utilizando el marco analítico se llevó a cabo en 18 países latinoamericanos ^a	Publicación de resultados de primera evaluación ^b	Publicación de diagnósticos por país del Caribe ^c	-Actualización de diagnósticos de América Central y de Chile ^d -Publicación del Informe Barómetro sobre la profesionalización del empleo ^e	-Publicación del Segundo Informe Barómetro sobre la profesionalización del empleo ^f -Actualización del Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de Chile

Fuente: Elaboración propia.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b BID (2006).

^c Mateo y Echebarría (2008).

^d Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^e AECID, FLACSO y SICA (2009).

^f AECID y SICA, (2012).

En el cuadro 3 Mercedes Iacoviello sintetiza los resultados del primer diagnóstico, publicado en 2006: “Como comentario general, podemos decir que la realidad de los servicios civiles de la región dista bastante del modelo de gestión de recursos humanos utilizado como referencia para la evaluación. Algunas disfuncionalidades detectadas atraviesan prácticamente todos los casos estudiados, mientras que algunas otras variables permiten distinguir grados diferentes de aproximación al estándar planteado en cada subsistema.”

La divergencia entre las normas y las prácticas instaladas es considerada la mayor debilidad de los sistemas de servicio civil en América Latina. Contrasta así un nivel formal, de discurso modernizador, adaptado a los referentes internacionales y a aquello que se considera apropiado, con una práctica «desacoplada», distinta a lo formalmente definido (Salvador y Ramió, 2008).

Por otra parte, la primera aseveración del estudio de la fundación CIDOB (2008) es: “América Latina lleva casi dos décadas intentando implantar modelos de servicio civil como una estrategia para fortalecer sus instituciones y mejorar el rendimiento de éstas. Este objetivo todavía no se ha logrado y siguen generándose estrategias de profesionalización del empleo público”.

A continuación presentamos las conclusiones sintetizadas por Iacoviello (BID, 2006) para los países de América Latina. La situación de los países del Caribe considerados⁹ se trata más adelante.

A. La planificación de los recursos humanos

Es fundamental para garantizar la cohesión interna del sistema y su articulación con la estrategia organizacional que es particularmente débil en la mayoría de los países de la región, con excepción de Brasil y Chile.

Los principales problemas son

- Falta de articulación con la estrategia organizacional,
- Dificultades para consolidar sistemas de información fiables que permitan su utilización para la gestión en general y para la gestión de personal¹⁰,
- El grado de tecnificación de las plantillas es variable, y relacionado directamente con el nivel de educación formal que caracteriza al mercado laboral del respectivo país.

Los avances registrados se relacionan con esfuerzos de planificación por medio de procesos presupuestarios, en general vinculados con los esfuerzos de controlar los gastos de nómina.

En Chile y Brasil se ha desarrollado la función de planificación a partir de la estrategia macro, lo que explicaría la consistencia interna de la gestión de RH y la sustentabilidad de las políticas de RH en ambos países. Chile por otra parte, en un inicio logró mantener información para la gestión sin un gran despliegue de procesos de informatización¹¹.

CUADRO 4
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA PLANIFICACIÓN POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Ecuador Perú República Dominicana Guatemala Nicaragua Bolivia (Estado Plurinacional de) México	Costa Rica Venezuela (República Bolivariana de) Colombia Argentina Uruguay	Brasil Chile	
Fuertes limitaciones de información sobre RH. Políticas de reducción que no logran efectivizarse.	Intentos de planificación de RH a partir de la gestión del presupuesto. Prima la restricción presupuestaria. Información mínima para la gestión de RH.	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y falta de orientación estratégica.	Proceso de planificación de RH en funcionamiento, con aspectos a desarrollar. Introducción (al menos parcial) de criterios estratégicos.	Disponibilidad de información. Previsiones de personal derivadas de la estrategia. Planificación flexible. Alta tecnificación, y costos razonables de nómina.

Fuente: BID, 2006, capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

⁹ Barbados, Belice, Jamaica, Trinidad y Tabago.

¹⁰ Especialmente en El Salvador, Panamá, Honduras, Paraguay, Ecuador, Perú, Guatemala y Nicaragua. En estos países y México coexisten diferentes cifras sobre empleo en distintos Ministerios.

¹¹ Posteriormente se creó un sólido sistema de información sobre funcionarios (SIAPER) que usan la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y la Contraloría General.

B. La organización del trabajo

La organización del trabajo está muy poco desarrollada:

- El diseño de las estructuras y la definición de los puestos de trabajo tienen serias deficiencias en la mayoría de los países de la región:
- En general no hay definición clara de puestos y roles en las organizaciones públicas y no hay manuales de puestos basados en competencias y funcionando.
- En Paraguay, Perú y Bolivia no se ha logrado desarrollar una clasificación de puestos. En Guatemala, Honduras, Panamá, Ecuador, Nicaragua y El Salvador los manuales de puestos formales no han sido implementados plenamente.
- En República Dominicana, Colombia, Uruguay, Costa Rica y Venezuela la gestión de los puestos de trabajo está instalada como función de recursos humanos, con pro
- En Argentina, Chile, México y Brasil la gestión de puestos, ya sea formal a través de los sistemas de clasificación de puestos, o informal a través de la definición de puestos y perfiles ad hoc para su cobertura, se complementa con la introducción de la gestión por competencias.

CUADRO 5
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA ORGANIZACIÓN
DEL TRABAJO POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4–5
Paraguay Perú	Bolivia (Estado Plurinacional de) Guatemala Honduras Panamá Ecuador Nicaragua El Salvador	Rep. Dominicana Colombia Uruguay Costa Rica Venezuela (República Bolivariana de) Argentina Chile México	Brasil	
Virtual inexistencia de la función de organización del trabajo, que se limita en todo caso a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación. No se definen los puestos de trabajo.	Intentos de implementación de manuales de puestos. O, aún sin manuales, alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles, al menos en algunas áreas.	Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización al menos parcial de definiciones de puestos.	Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en la actualización.	Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos "enriquecidos". Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.

Fuente: BID (2006) capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

C. La gestión del empleo

La diferenciación mayor radica en los procesos de reclutamiento y selección y en los procesos de promoción.

- Los procesos de reclutamiento y selección varían entre politización extrema, intentos de desarrollo de sistemas de mérito con dificultades de implementación, y algunos sistemas sólidos de mérito con elementos de flexibilidad.

- Los aspectos ligados a la movilidad interna y a la desvinculación no han sido desarrollados en ningún país. Las únicas formas de desvinculación de funcionarios de carrera existentes son las jubilaciones o renuncias y programas de retiro voluntario. Sin embargo en los servicios civiles con mayor grado de clientelismo, se han dado masivas desvinculaciones con cada cambio de gobierno.
- La incorporación por mérito resulta el aspecto más elaborado desde el punto de vista normativo en la mayoría de los países, y en muchos casos es un principio de rango constitucional. En casi todos los países ha habido intentos —con variado nivel de éxito— de implementar concursos por mérito.
- En casi todos los sistemas de servicio civil de la región existe una planta de personal político o de confianza del gobierno nacional, de libre nombramiento y remoción, que no adquiere estabilidad y debe renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato. El promedio general para la región de cargos de libre designación vs total empleo es del orden del 3%, pero si se excluye Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala cae a 1%. Esta proporción es la que las normas reservan como de libre designación, pero la realidad puede ser muy diferente. El caso de Brasil es sui-generis porque los funcionarios designados libremente cumplen igualmente con criterios de competencia.

CUADRO 6
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DEL EMPLEO POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Panamá El Salvador Honduras	Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador República Dominicana Bolivia (Estado Plurinacional de)	Venezuela (República Bolivariana de) México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil
Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.	Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación, que no llegan a concretarse plenamente.	Conviven en sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación.	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.	Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, garantías contra arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

Fuente: BID (2006), capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

D. La gestión del rendimiento

La gestión del rendimiento no se ha implementado realmente, cuando se aplica es en un proceso formal y sujeto a comportamientos adaptativos.

El seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y las decisiones que a partir del mismo se tomen en relación con la asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario, tienen incidencia directa sobre la motivación y retención de los funcionarios.

A pesar de su importancia, este subsistema es el menos desarrollado en términos relativos en la mayoría de los casos de la región. Esta situación refleja la conflictividad intrínseca que plantea la implantación de sistemas de evaluación del desempeño, y la falta de incentivos de autoridades políticas y funcionarios de línea para ponerlos en práctica.

CUADRO 7
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Nicaragua Guatemala Panamá Honduras Paraguay Bolivia (Estado Plurinacional de) El Salvador República Dominicana	Perú Ecuador Venezuela (República Bolivariana de) Costa Rica	México Colombia Argentina Brasil Uruguay	Chile	
Evaluación del desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.	Evaluación del desempeño prevista en las normas, e implementada en algunas áreas del gobierno.	Existe un sistema de evaluación del desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión	La evaluación del desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión.	Objetivos de rendimiento con base en objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo

Fuente: BID, 2006, capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

E. La gestión de la compensación

La deficiencia generalizada tiene que ver con la falta de una verdadera política salarial, y con el predominio de restricciones presupuestarias. Esta elección es contradictoria con el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones.

- Hay una baja articulación con la estrategia organizativa,
- Situación generalizada de inequidad interna en el sistema salarial,
- combinación de equidad externa en los niveles operativos con falta de competitividad salarial para los niveles gerenciales.
- Los sistemas de incentivos tienen baja presencia, justamente asociada al bajo desarrollo de los mecanismos de evaluación, y cuando se los implementa suelen presentar limitaciones debido a las presiones para la contención del gasto.
- En los servicios civiles menos desarrollados falta incluso información básica sobre las remuneraciones de los empleados.
- Otra debilidad generalizada en la región es la situación de los sistemas de pensiones, con algunos casos particularmente críticos.
- Baja incidencia de la implementación de sistemas de remuneración variable en relación con el rendimiento o el cumplimiento de metas.

- Los intentos de asociar incentivos al desempeño individual destacado tienden a generar conductas adaptativas (rotación de calificaciones máximas), desvirtuando el sistema.
- En general para la región no se dan estrategias de reconocimiento no monetario

CUADRO 8
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA REMUNERACIONES POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Perú	Nicaragua	Costa Rica	Chile	
Ecuador	Bolivia (Estado	México	Brasil	
El Salvador	Plurinacional de)	Colombia		
Honduras	Guatemala	Argentina		
Panamá	República Dominicana	Uruguay		
Paraguay	Venezuela (República Bolivariana de)			
Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa.	Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa.	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero falta una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa.	Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos.	Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.

Fuente: BID, 2006, capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

F. La gestión del desarrollo

En este subsistema confluyen los mecanismos de promoción de los empleados y las actividades de formación a través de capacitación y programas de desarrollo de competencias. Esto implica que se está considerando a la carrera como una herramienta central del desarrollo de competencias de los empleados dentro de un sistema integrado de gestión de recursos humanos.

Encontramos que las situaciones en los distintos países varían entre la inexistencia de la carrera, pasando por carreras con problemas de rigidez y excepcionalmente algunos casos en que existen elementos de flexibilidad.

- El principio habitualmente aplicado en la promoción por antigüedad.
- Las iniciativas de capacitación están fuertemente sujetas a restricciones presupuestarias, precisamente por su falta de vinculación con la estrategia organizacional.
- En general los sistemas de capacitación no se orientan a necesidades claramente determinadas desde la organización, sino a la demanda de los funcionarios.

Las diferencias entre la valoración promedio para este subsistema en los diferentes países se explica a partir del grado de instalación de criterios de mérito para las decisiones de promoción.

El panorama general abarca entonces situaciones de politización de las decisiones de promoción, casos de introducción de criterios objetivos basados fuertemente en la antigüedad, y algunos casos excepcionales de carreras más dinámicas que reflejan criterios de mérito en las decisiones de promoción, y que además articulan las actividades de formación con la gestión de la carrera.

CUADRO 9
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DEL DESARROLLO POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
El Salvador Ecuador Perú Honduras Bolivia (Estado Plurinacional de) Nicaragua Paraguay	Guatemala Panamá Venezuela (República Bolivariana de) República Dominicana	México Uruguay Argentina Colombia Costa Rica	Chile Brasil	
Inexistencia de carrera administrativa, o presencia puramente formal en enunciados en la normativa. Baja presencia de actividades de capacitación.	No se aplica la carrera prevista en las normas. Esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas.	Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos. Presencia de actividades de capacitación, falta orientación a objetivos estratégicos.	Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera. Esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos	Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance con base en rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia.

Fuente: BID, 2006, capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

G. La gestión de las relaciones humanas y sociales

La capacidad de integración del sistema de recursos humanos se refleja en a) la preocupación por el clima laboral, b) el nivel de desarrollo de las relaciones laborales, c) los beneficios sociales otorgados al personal. Se constata:

- Generalizada ausencia de políticas de gestión del clima y la comunicación
- La mayoría de los países cuenta con un paquete de prestaciones laborales que corresponde a las de su contexto nacional
- La cobertura de beneficios sociales generalmente no alcanza a los contratos transitorios, que precarizan la relación de empleo

CUADRO 10
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Perú Ecuador El Salvador Honduras Panamá Paraguay	Nicaragua Bolivia (Estado Plurinacional de) Guatemala República Dominicana Venezuela (República Bolivariana de)	Costa Rica México Colombia Argentina Uruguay	Chile Brasil	
Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa.	Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa.	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero falta una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa.	Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos.	Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.

Fuente: BID (2006), capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

H. La organización de la función de recursos humanos

El grado de institucionalización de las áreas rectoras del sistema de servicio civil resulta central para que pueda haber una efectiva implementación de las políticas de gestión de recursos humanos.

Sin embargo se observa un bajo grado de madurez de las instituciones que están a cargo de impulsar o gestionar la política de recursos humanos, con excepción de algunos casos en que tienen mayor continuidad y cuentan con mayor respaldo político.

CUADRO 11
SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SUBSISTEMA ORGANIZACIÓN
DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS POR PAÍS

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Honduras Paraguay El Salvador	Panamá Bolivia (Estado Plurinacional de) Ecuador Perú Guatemala Nicaragua	Argentina Uruguay Venezuela (República Bolivariana de) República Dominicana México Brasil Chile	Colombia Costa Rica	--
Baja institucionalización de áreas rectoras, con sucesivas modificaciones y superposición de funciones. Baja capacidad para promover cambios por debilidad técnica y/o falta de apoyo político. Limitada posibilidad de los supervisores de gestionar el personal, dado el entorno politizado.	Relativa solidez técnica de las áreas centrales. Falta el apoyo político necesario para su funcionamiento efectivo. Relativa preparación de los directivos para la gestión del personal.	Áreas centrales con un rol más activo en los procesos de reforma, y que gozan de cierto reconocimiento. Directivos capacitados para la gestión del personal.	Áreas centrales reconocidas como instituciones que agregan valor a la gestión. Directivos comprometidos, capacitados, y con autonomía para la efectiva gestión de las personas en la organización.	--

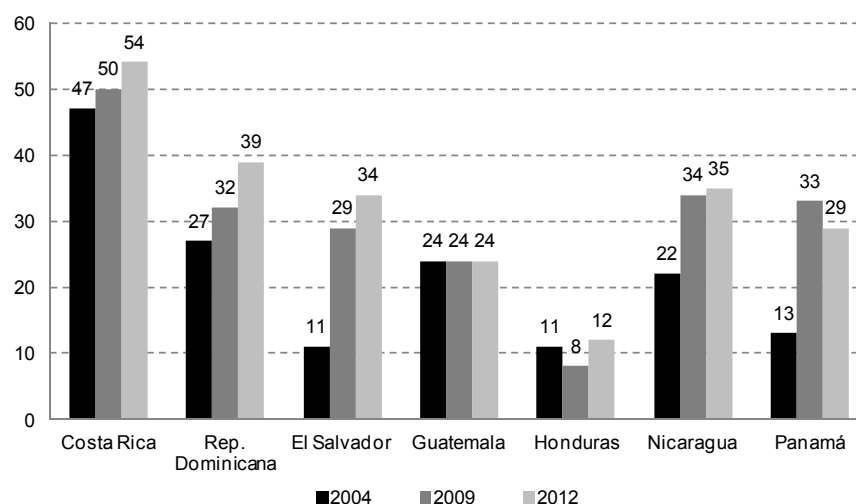
Fuente: BID (2006), capítulo Análisis comparativo por subsistemas.

Como ya lo mencionamos anteriormente, se realizaron 2 estudios más sobre la profesionalización del empleo público en Centro América, lo que permite tener una visión de casi una década de reformas. Los gráficos 2 y 3 dan cuenta de las variaciones tanto desde el punto de vista de los índices elaborados a partir de las mediciones de puntos críticos, como de la evolución de cada país en términos agregados. Los países centro americanos han tenido desde las primeras mediciones, los resultados más bajos, con la excepción de Costa Rica, que se sitúa en rangos totalmente diferentes del resto de los países de la sub-región.

El IDB subregional (el promedio de los IDB de los siete países) se incrementó en aproximadamente un 10% de 2009 a 2012, escalando de 30 a 32 puntos. Esta medida, que equivale a un tercio del puntaje total posible, expresa una evolución continua en los países centroamericanos, ya que el IDB de 2004 era apenas de 22 puntos.

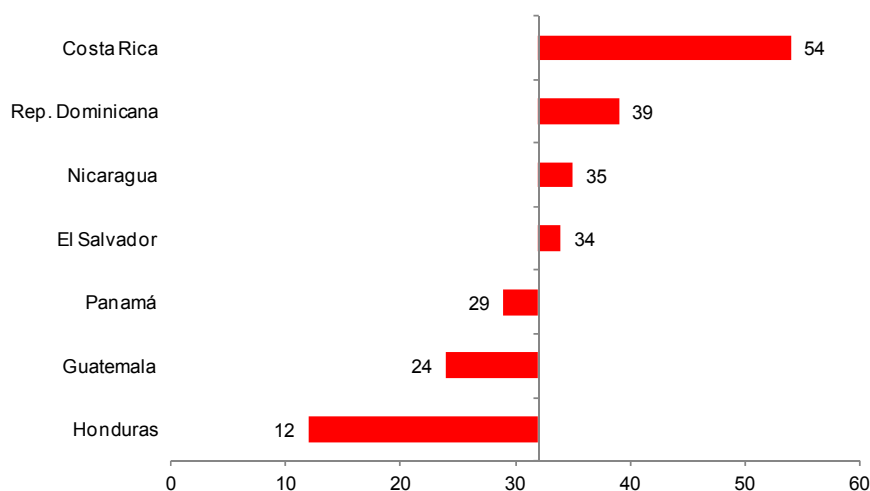
Existe una constante en los extremos ya que en las tres evaluaciones realizadas (2004, 2009 y 2012), Costa Rica y Honduras son los países que encabezan y cierran la escala. El rango de dispersión es muy importante (42%). Panamá, Guatemala y Honduras son los países que están bajo el promedio de la sub-región.

GRÁFICO 2
ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO POR PAÍS, COMPARACIÓN 2004, 2009 Y 2012



Fuente: Iacoviello y Strazza (2012).

GRÁFICO 3
ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE PAÍSES CENTROAMERICANOS EN RELACIÓN AL PROMEDIO REGIONAL



Fuente: Iacoviello y Strazza (2012a).

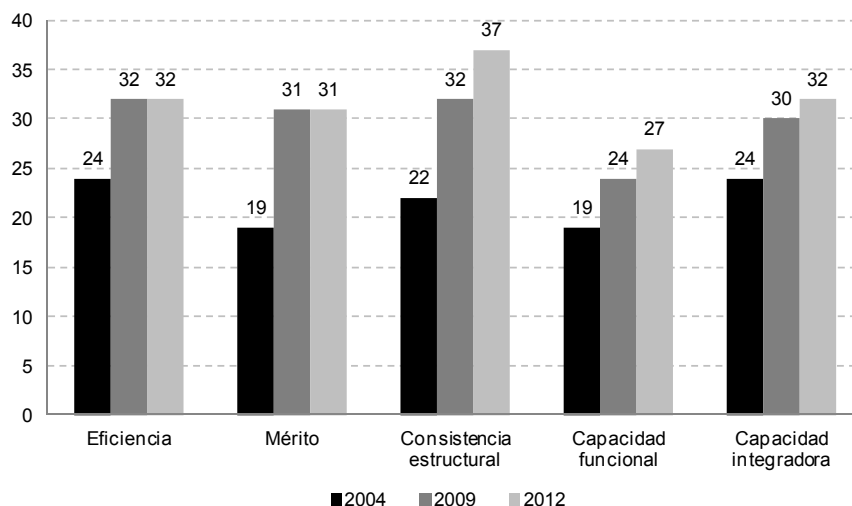
El Salvador es el país que más progresa entre 2004 y 2012 (20%). Es uno de los dos países que lograron una evolución significativa del IDB en los dos periodos evaluados (2004-2009 y 2009-2012).

Costa Rica está claramente en un nivel incomparable con los otros países de la sub-región Ya en la primera medición en 2004 sus resultados eran mucho mejores que el otro país con mejores resultados en 2012 (República Dominicana).

Los aspectos que más aumentaron entre 2009 y 2012 fueron la Consistencia Estructural y la Capacidad Integradora. La primera se incrementó por mejoras en la planificación de los recursos humanos sobre todo por mejor alineación entre la programación de las políticas de recursos humanos y las planificaciones estratégicas del estado y las instituciones, mayor conexión entre las políticas de recursos humanos y la política fiscal y por el desarrollo e implantación de sistemas de información.

La Capacidad Integradora mejoró sobre todo debido a la mejora en relaciones laborales. Se constituyeron instancias de diálogo y resolución de conflictos, se crearon Asociaciones Profesionales y, en algunos casos, hubo cooperación entre el gobierno y los sindicatos.

GRÁFICO 4
RESULTADOS DEL BARÓMETRO CENTROAMERICANO 2012 EN PERSPECTIVA
COMPARADA, POR ÍNDICE



Fuente: Iacoviello y Strazza (2012).

No ha habido mayor avance en la incorporación de criterios de acceso transparentes y meritocráticos ni en la eficiencia en utilización de recursos en la mayoría de los países. La conjunción de estos factores explica la inmovilidad de los índices de Mérito y de Eficiencia entre 2009 y 2012.

- Los progresos 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 planificación y, en menor medida, la organización del trabajo.
- Hay menos avances en aquellas funciones que pueden ser descentralizadas en las oficinas de recursos humanos de las organizaciones y que demandan un rol activo de los funcionarios de línea.
- No se constatan políticas específicas de reclutamiento y selección, formación y seguimiento del desempeño, particularmente aplicados a altos directivos (excepto Costa Rica).
- Uno de los principales obstáculos para la captación y retención de personal calificado es la baja competitividad salarial externa que presenta el sector público en relación al sector privado.
- En todos los países hay mayor énfasis en desarrollo de capacidades en las áreas rectoras centrales, y en todo caso en las oficinas institucionales, pero no en relación al fortalecimiento de la función directiva. (Iacoviello y Strazza, 2012).

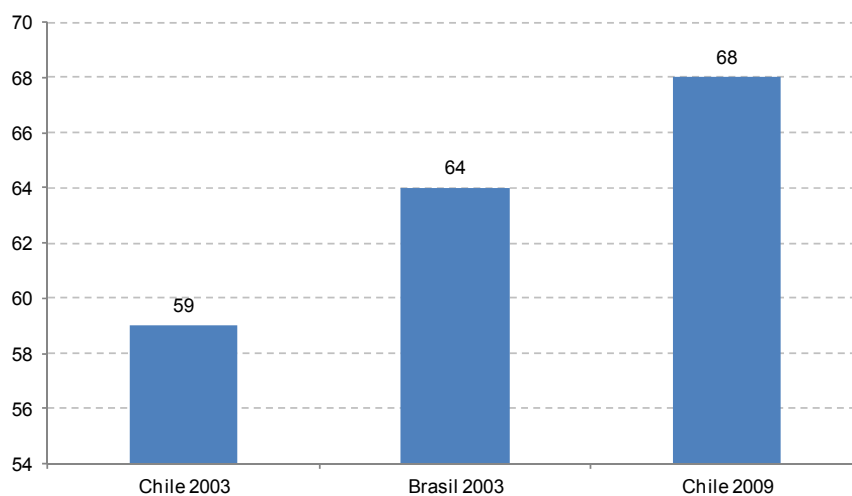
I. Resultados por grupos de países de las evaluaciones de profesionalización de los sistemas de gestión de recursos humanos

Como mencionamos anteriormente, una evaluación para 18 países de América Latina y el Caribe fue realizada entre 2002 y 2004. Posteriormente se realizaron otras evaluaciones de países centroamericanos, Ecuador, Perú y Chile. También hemos considerado estudios específicos sobre países que proporcionan información sobre procesos de profesionalización y sus resultados. Una consecuencia de esta situación es que la información encontrada en la revisión bibliográfica y vertida en este trabajo no cuenta exactamente con la misma base temporal. Hay por lo tanto países que podrían haber tenido avances o retrocesos que no están registrados en la información obtenida¹².

Los análisis realizados a partir de las evaluaciones han clasificado a los países de la región en 3 grupos, en función de los resultados. Hemos agregado a estos grupos un grupo de países del Caribe, donde se realizaron estudios utilizando la misma metodología de evaluación:

Grupo 1: Brasil y Chile son los países que obtienen los puntajes más altos en el Índice de Desarrollo Burocrático¹³. En el gráfico 5 se puede constatar que Chile subió 9 puntos en 6 años. Como no tenemos mediciones para Brasil, no sabemos cómo evolucionaron los índices brasileños. En el gráfico 6, destacan el alto resultado en el índice de mérito de Brasil, que refleja la continuidad durante décadas del ejercicio de la meritocracia como criterio de ingreso al servicio civil y, por otra parte, el aumento general de los resultados de Chile, quien alcanza o supera los resultados que Brasil tenía en 2003, excepto en mérito.

GRÁFICO 5
VALORES AGREGADOS DE ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO
PARA BRASIL Y CHILE, 2003 Y 2009

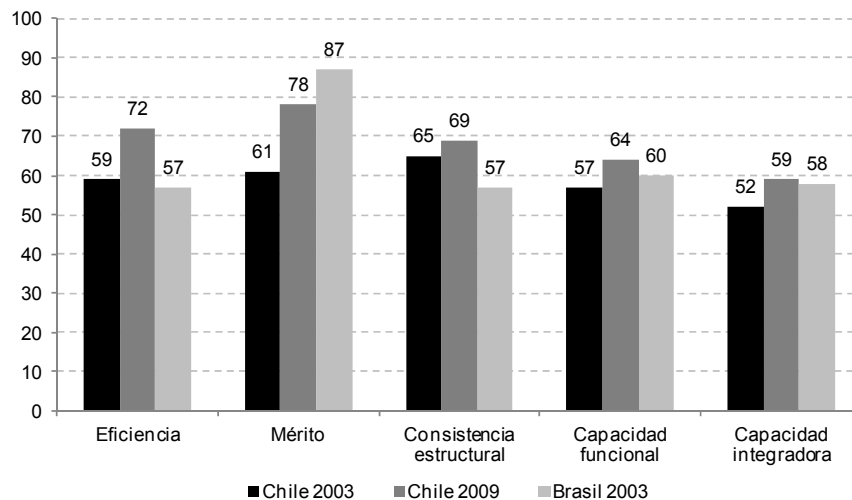


Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de BID (2006) y CLAD (2010).

¹² Especialmente Colombia, México, Venezuela (República Bolivariana de).

¹³ Costa Rica figuraba en este grupo por las evaluaciones de 2004, sin embargo, a partir de los resultados recientes, más por estancamiento o lento avance, ha sido re-clasificado en grupo 2, a pesar de que sus resultados lo sitúan muy lejos de los demás países de Centro América.

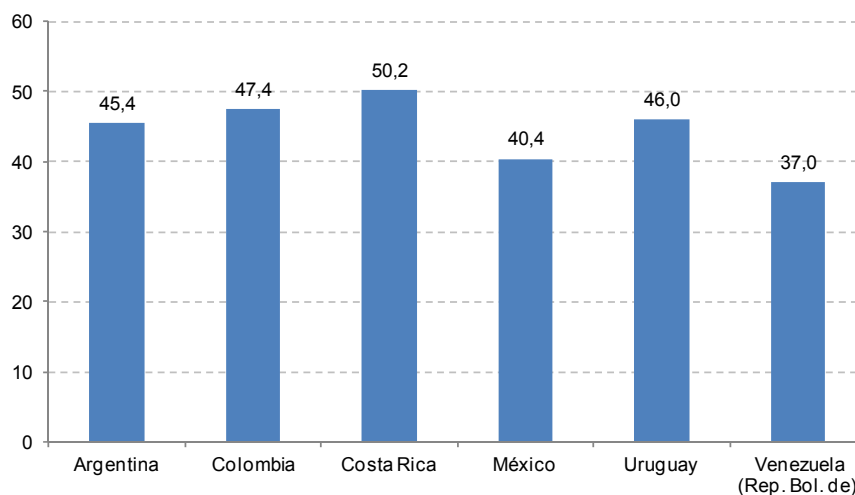
GRÁFICO 6
VALORES POR ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO PARA CHILE Y BRASIL, 2003 Y 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de BID (2006) y CLAD (2010).

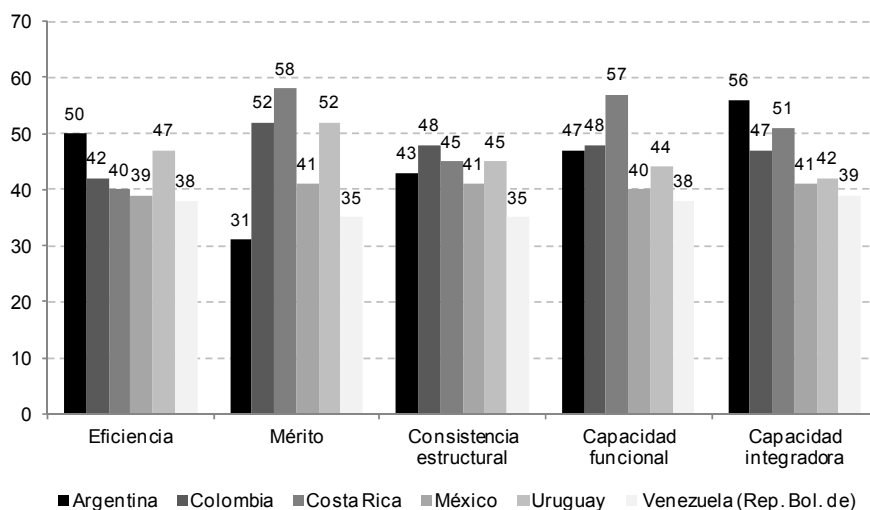
Grupo 2: son países con sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías, de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva disponibilidad de capacidades: Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

GRÁFICO 7
VALORES AGREGADOS DE ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO 2



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de BID (2006).

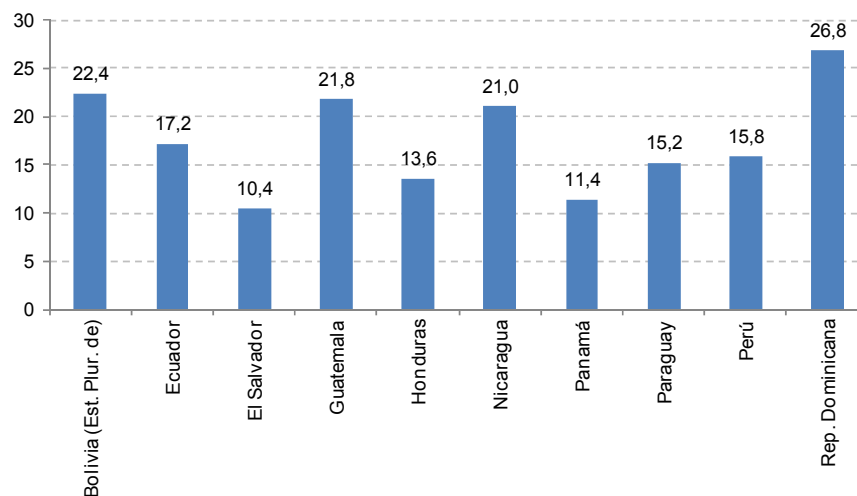
GRÁFICO 8
VALORES POR ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO 2, 2002-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de BID (2006).

Grupo 3: sistemas servicio civil no conformados: Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia (Estado Plurinacional de).

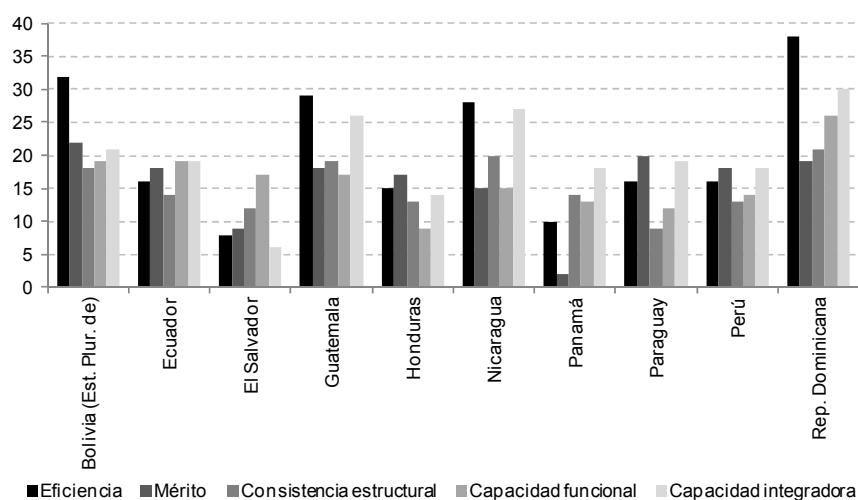
GRÁFICO 9
VALORES AGREGADOS DE ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE PAÍSES DEL GRUPO 3



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de BID (2006).

Como se puede constatar en el gráfico 9, los países del Grupo 3 tienen índices de desarrollo burocrático en muchos casos con resultados inferiores a la mitad de los de los grupos 1 y 2 y Caribe. Son notorias las bajas cifras correspondientes a los criterios de Mérito, Consistencia Estructural y Capacidad Funcional, mientras que hay mejores resultados en Eficiencia y Capacidad Integradora.

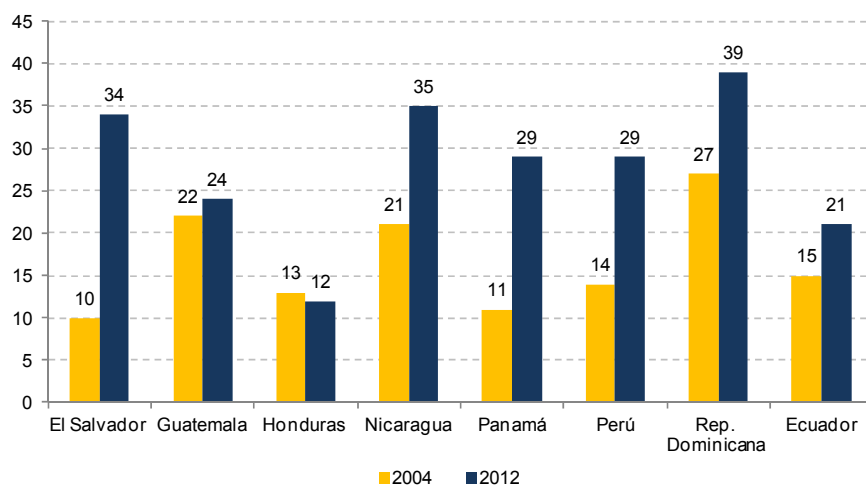
GRÁFICO 10
VALORES POR ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO 3



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de BID (2006).

Como podemos constatar, la eficiencia y la capacidad integradora son los únicos índices que en algunos países se acercan o sobrepasan el 30%. Llama especialmente la atención el bajo valor del índice de Mérito en Panamá.

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DE ÍNDICES AGREGADOS DE DESARROLLO BUROCRÁTICO EN ALGUNOS PAÍSES DEL GRUPO 3^a, 2004 Y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de BID (2006) y Iacoviello y Strazza (2012).

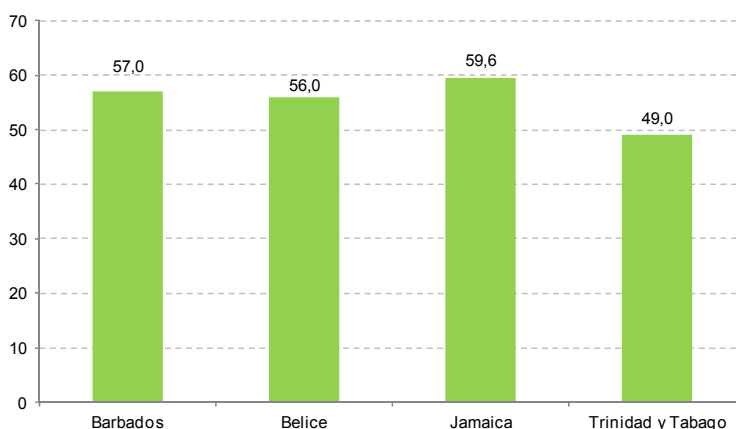
^a Las cifras de Perú son de 2010 y las de Ecuador de 2011.

El gráfico 11 nos muestra también que la evolución de los países del grupo 3 ha sido disímil, por ejemplo son destacables la evolución de El Salvador, Panamá, Nicaragua y República Dominicana, quien se acerca a los resultados del grupo 2 y en cambio se observa estancamiento total en Honduras y muy poco cambio en Guatemala.

Mercedes Iacoviello atribuye los estancamientos a “cambios en la institucionalidad han implicado la discontinuidad de las políticas, lo que suele ser usual en la región tal como lo muestran los casos de Guatemala y especialmente Panamá”.

Grupo Caribe: Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad y Tabago: Como lo mencionamos anteriormente, los resultados de este grupo de países, cuyos sistemas de servicio civil tienen la impronta británica meritocrática, los clasificaban en las mediciones realizadas entre 2002 y 2004 entre el grupo 1 y el grupo 2. Sus dos mayores fortalezas son el acceso basado en mérito y la independencia política de las áreas rectoras de cada país (gráfico 12).

GRÁFICO 12
ÍNDICES AGREGADOS DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO CARIBE



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de Mateo y Echebarría (2008).

El gráfico 13 presenta los resultados de las evaluaciones de los sistemas de servicios civiles realizados en cuatro países del Caribe y Brasil y Chile, pertenecientes a lo que se ha llamado grupo 1. Como se puede apreciar, los resultados de las mediciones realizadas entre 2002 y 2004 sitúan a los cuatro países del Caribe prácticamente al mismo nivel que Brasil y Chile.

Lamentablemente no se cuenta con mediciones que permitan comparar la evolución de estos países. Solo contamos con mediciones posteriores para América Central (gráfico 2) y Chile. Al hacer el ejercicio de comparar los datos de 2002-2004 de los cuatro países del Caribe con los de Chile 2009 (véase el gráfico 14), vemos que, si los índices de estos se hubieran mantenido estables, Chile hubiera alcanzado a los países caribeños en mérito y largamente sobrepasado en eficiencia y consistencia estructural.

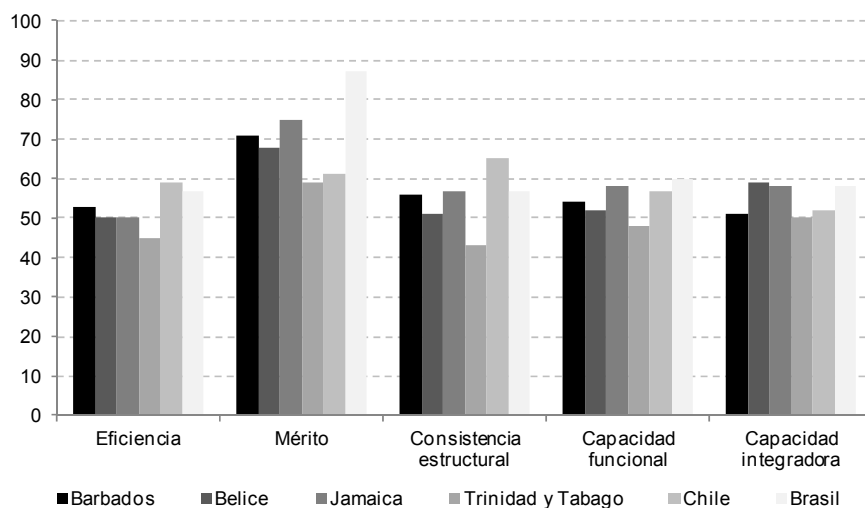
Sin embargo, los resultados de mediciones que figuran en el gráfico 12, obtenidos utilizando la metodología de Longo, no parecen dar cuenta de los problemas y pendientes que afrontan cada uno de ellos, citados en el cuadro 18.

Por otra parte, la reformulación del sistema de servicio civil de Trinidad y Tabago y los problemas citados por su Ministerio de Administración Pública nos permitirían pensar que la situación del servicio civil es menos exitosa que lo que reflejan los resultados de 2002-2004, que ésta se deterioró o estancó y que hay conciencia política de la necesidad de mejorar considerablemente el sistema¹⁴.

¹⁴ En Trinidad y Tabago, el Ministerio de Administración Pública publicó en 2011 el GREEN PAPER - *Transforming the Civil Service: renewal and modernisation*, donde se plantea la necesidad de una reforma integral del Servicio Civil, con características detalladas.

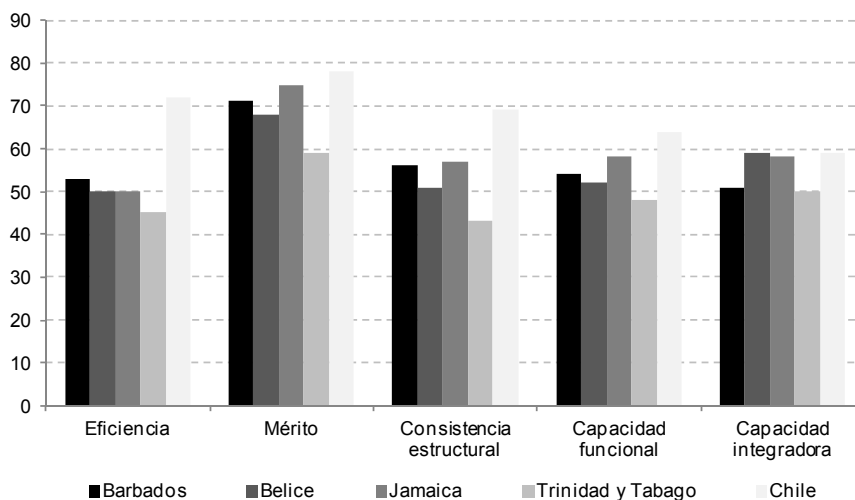
Independientemente de estas clasificaciones en grupos a partir de los resultados de medición de los criterios considerados en la metodología elaborada por Longo, hemos recabado para cada país, los principales avances, dificultades y tareas pendientes.

GRÁFICO 13
ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DEL GRUPO CARIBE Y DEL GRUPO 1, 2002-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de Mateo y Echebarría (2008) y BID (2006).

GRÁFICO 14
ÍNDICES DE DESARROLLO BUROCRÁTICO PARA PAÍSES DEL CARIBE, 2003 Y DE CHILE, 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de índices que figuran en BID (2006) y CLAD (2010).

J. Características comunes y especificidades de los sistemas de servicio civil en los países de América Latina y el Caribe

En los cuadros siguientes, se mencionan por grupos de países, las características comunes de los sistemas de gestión de recursos humanos del sector público, así como las específicas por países y factores de éxito para el grupo 1. También se enlistan las dificultades y pendientes.

CUADRO 12
CARACTERÍSTICAS COMUNES Y ESPECIFICIDADES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 1: BRASIL Y CHILE

	Brasil	Chile
Características comunes	<p>Niveles considerables de institucionalización y reconocimiento de las habilidades y antecedentes de los funcionarios</p> <p>Combinación de rasgos de mérito con rasgos de flexibilidad</p> <p>Introducción de criterios estratégicos en áreas relevantes del aparato público</p> <p>Razonable equidad de remuneraciones interna y externa,</p> <p>Introducción sostenida de sistemas de incentivos</p> <p>Implantación paulatina de la gestión por resultados</p> <p>Órganos rectores fuertes</p> <p>Mérito convive con otras formas de ingreso y permanencia en los cuadros de personal</p> <p>Exitosos sistemas de altos directivos</p>	
Características específicas	<p>Existen procesos para mejorar la competitividad salarial, y</p> <p>Procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional</p> <p>Alto porcentaje de cargos de libre designación en que se respeta criterio de competencia técnica y se agrega confianza política (el 63% de los cargos DAS es ocupado por funcionarios de línea)</p>	<p>Empresas especializadas en selección participan en proceso de contratación</p> <p>Reforma acotada a ADP</p> <p>Sólido sistema de información sobre funcionarios (SIAPER) que usan la Dirección Nacional de SC (DNSC), la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y la Contraloría General</p> <p>Existen. 186 servicios incorporados a la ADP en junio 2013 y 24 municipalidades en plan piloto</p>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 13
FACTORES DE ÉXITO, DIFICULTADES Y PENDIENTES DE LOS SISTEMAS
DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 1: BRASIL Y CHILE

	Brasil	Chile
Factores de éxito	<p>Larga trayectoria de constitución de cuerpos permanentes de Estado (1930)</p> <p>Institucionalización de ingreso al servicio público por concurso, incluida en la Constitución de 1988.</p> <p>Órganos rectores fuertes</p> <p>Respeto de criterio de competencia técnica en los nombramientos de libre designación</p> <p>Buen sistema de capacitación</p>	<p>Alcance segmentado de la reforma</p> <p>Implementación gradual</p> <p>Órgano rector radicado en Ministerio de Hacienda</p> <p>Órganos rectores fuertes</p> <p>Normativa se modificó paulatinamente a partir del aprendizaje de la implementación y de la negociación con diferentes actores</p> <p>Fuerte orientación a resultados</p> <p>Férrea disciplina fiscal</p> <p>Pragmatismo que permitió ajustes productivos en las políticas de personal.</p> <p>Consideración de experiencias de otros países y realización de benchmarking en la región y entre instituciones</p> <p>Factores políticos:</p> <p>Acuerdo entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) para trabajar conjuntamente en una nueva política laboral para el sector público.</p> <p>Pacto político entre el gobierno y los partidos de oposición permitió aprobación de proyecto de Ley</p>
Dificultades	<p>Exceso de privilegios del sistema de jubilaciones</p> <p>Gran cantidad de carreras</p> <p>Gran diferencias de remuneraciones según las carreras</p> <p>Áreas del servicio civil expuestas a prácticas clientelares</p> <p>Peligros de corporativismo y rigidez</p> <p>Componente relativo a la evaluación institucional frágil, sin avances significativos en cuanto a la «agencificación»</p> <p>Pocos niveles de remuneraciones</p> <p>Evaluación individual, es formal para no diferenciar empleados</p> <p>Promociones continúan realizándose en gran medida por tiempo de servicio (antigüedad)</p>	<p>Alta Dirección Pública:</p> <p>-Alto nivel de rotación cerca de 50% en 2004-2010</p> <p>-Salarios de nivel 2 poco competitivos</p> <p>-Con cada cambio de gobierno renuncian o se despide a altos funcionarios contratados por sistema de mérito^a</p> <p>70% trabajadores sector público no tienen contrato permanente: 61% de los trabajadores tienen empleo temporales a contrata, y un 10% a honorarios</p> <p>Entre 2009 y 2013 despido de 11 mil funcionarios públicos.</p> <p>Exceso de informalidad en algunas prácticas de contratación y promoción.</p>
Pendientes	<p>Sistema de evaluación institucional e individual</p> <p>Sistema de promoción</p> <p>Mejora sistema de remuneraciones</p>	<p>Definiciones sobre extensión de servicio civil</p> <p>Competitividad salarios nivel 2 ADP</p> <p>Desarrollo de carrera gerencial pública</p> <p>Solucionar problema de carrera de personal público a contrata y honorarios</p>

Fuente: Elaboración propia.

^a El nuevo gobierno desvinculó el año 2010 al 63% de los directivos nombrados por ADP de Nivel I y un 6% renunció. No hay aún cifras para el gobierno que asumió en marzo 2014.

CUADRO 14
SIMILITUDES Y ESPECIFICIDADES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN
DEL SERVICIO CIVIL EN PAÍSES DEL GRUPO 2^a

	Argentina	Colombia	Costa Rica	México	Uruguay	Venezuela
Características comunes	Burocracias relativamente estructurada sobre la base del fortalecimiento de la estabilidad y protección para importantes franjas de funcionariado Existencia de zonas de excelencia caracterizadas por un importante nivel de profesionalización, Coexisten espacios de mérito con tradiciones clientelares Procesos de ordenamiento del sistema salarial Intentos de aplicación de sistema generalizado de evaluación de desempeño					
Especificidades	<ul style="list-style-type: none"> - Cuerpo transversal de profesionales de alto nivel técnico - Existe capacitación masiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo directivo de libre nombramiento y remoción respeta requisitos, -Política de gerencia pública casi exclusivamente centrada en el proceso selectivo Fuerte apoyo presidencial a profesionalización de directivos -Procedimiento de selección de los candidatos para puestos de gerencia pública abierto y flexible -Se exigen requisitos de mérito a candidatos y luego se escoge discrecionalmente entre finalistas -Entidad nominadora elige medio de acreditar competencia profesional y experiencia exigida al gerente público 	<ul style="list-style-type: none"> -Legislación se aplica. -Puestos de libre designación delimitados -Aumento de remuneraciones para competitividad -Aplicación de criterio de mérito en decisiones de selección, promoción y desvinculación -Reducción de distorsiones salariales 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistema Profesional de Carrera aplica solo a parte de la APF^b -Concursos con pruebas estandarizadas para distintos niveles en toda la APF 	<ul style="list-style-type: none"> -Instrumentación del Sistema de Reclutamiento y Selección: portal Uruguay Concursa -Vínculos laborales simplificados -Racionalización de los procedimientos administrativos referentes a la planificación, al reclutamiento y selección de personal -Registro de personal a redistribuir y de necesidades de personal Los valores para los índices han aumentado entre 2002 y 2011: -consistencia estructural de 34,9 a 65,1 -capacidad funcional de 33,6 a 64,1 Índice general para sistema de servicio civil de 38,83 a 63,1 Diseño e implementación parcial de Sistema Integrado de Compensación y Empleo 	<ul style="list-style-type: none"> En 2002 fue publicada la Ley del Estatuto de la Función Pública (LEFP). En 2006 la LEFP no había sido reglamentada

Fuente: Elaboración propia.

^a Grupo 2 de acuerdo a clasificación realizada en base a resultados de evaluaciones de profesionalización del servicio civil. Es muy probable que la mayoría de los problemas y pendientes de Costa Rica (país con relativamente alto IDB) existan también en los otros países del grupo, pero estén menos documentados.

^b Administración Pública Federal. Existen además las administraciones estatal y municipal.

**CUADRO 15
PROBLEMAS Y PENDIENTES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN
DEL SERVICIO CIVIL EN PAÍSES DEL GRUPO 2**

	Argentina	Colombia	Costa Rica	México	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)
Problemas y pendientes comunes	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de prevención de necesidades • Sistemas de información de personal poco desarrollados • Ausencia de estrategias de remuneración consistentes • Situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales (excepto México). • Dificultades en implementación de sistemas generalizados de evaluación de desempeño • Perviven dinámicas de politización • No hay consolidación de garantías de mérito • Promociones arbitrarias o basadas en antigüedad • Escasa utilización de las competencias de las personas • Áreas del servicio civil expuestas a prácticas clientelares 					
Problemas y pendientes específicos	<p>- Ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos,</p> <p>- Politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos,</p> <p>- Persistencia de cultura burocrática</p> <p>- Alta volatilidad de las estructuras</p> <p>- Alta tasa de rotación de los funcionarios políticos</p> <p>- Procesos de planificación realizados a criterio de las autoridades políticas</p> <p>- Brechas entre normas y prácticas en entradas, movimientos y salidas de personas</p> <p>- Políticas de promoción, carrera y gestión del rendimiento presentan una fuerte tendencia a la burocratización,</p> <p>- Designaciones transitorias y desarrollo de la burocracia paralela.</p>	<p>- Ausencia de estrategias de capacitación</p> <p>- Diferencias entre discurso y práctica en promoción del mérito</p>	<p>- No existen perfiles de competencias que se centren en las habilidades y las aptitudes más que en conocimientos</p> <p>- Ausencia de estrategias de capacitación.</p> <p>- Generalización de aumentos de remuneraciones anulan mejora en la atracción y retención del personal profesional.</p> <p>- Gran diversidad de regímenes en paralelo para trabajos similares, con distintas condiciones de empleo, incluyendo su remuneración.</p> <p>- No existe ninguna institución que tenga la "titularidad" sobre asuntos de remuneración y empleo en todo el servicio público^b</p> <p>- Baja atracción y retención de personal profesional en el servicio civil, además de una baja en la moral debido a una fuerte pérdida del poder adquisitivo de su personal en un contexto inflacionario.</p>	<p>- Prácticas arbitrarias en concursos</p> <p>- Gran cantidad de designaciones por "fuerza mayor" (artículo 34 ley del SPC)</p> <p>- Aumentos de remuneraciones solo por promociones</p> <p>- Despidos de funcionarios con acceso meritocrático en cambios de gobierno</p> <p>- Ausencia de estrategia de capacitación de acuerdo a necesidades</p> <p>- Altos niveles no se capacitan</p> <p>- Inequidad en cargas de trabajo entre personas/áreas</p>	<p>- Plan piloto de reestructuras organizativas iniciado a fines del año 2010</p> <p>- Rediseño de los sistemas de información</p>	--

Fuente: Elaboración propia.

^a Grupo 2 de acuerdo a clasificación realizada en base a resultados de evaluaciones de profesionalización del servicio civil. Es muy probable que la mayoría de los problemas y pendientes de Costa Rica (país con relativamente alto IDB) existan también en los otros países del grupo, pero estén menos documentados.

^b Aguilar Montoya, 2010; Strazza, 2012.

CUADRO 16
CARACTERÍSTICAS Y PROBLEMAS COMUNES DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN
DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 3^a

	Características comunes	Problemas comunes
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-Burocracias con un mínimo de desarrollo. -Sistema no tiene la capacidad de atraer y retener personal capacitado,	-Fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.
Ecuador	-No dispone de herramientas que le permitan influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios.	-Diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones,
El Salvador		-Altos niveles de inequidad interna y externa
Honduras		-Ausencia de evaluación de desempeño
Guatemala	-Sistema meritocrático prácticamente inexistente	-Mismo tipo de puesto remunerado de forma diferente en distintos ministerios o agencias
Nicaragua	-Prevalencia de la politización del sistema de función pública	-Competitividad salarial relativamente baja
Panamá	-Captura burocrática por parte de las elites.	-Ausencia de evaluación de desempeño
Paraguay	-Elevados niveles de discrecionalidad e inestabilidad	-Información de calidad para gestionar sistema
Perú		-Diversas carreras regidas por normas propias.
República Dominicana		

Fuente: Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina. Lafuente, Schuster, Rojas-Wettig. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.

^a Países de América Latina con sistemas civiles menos profesionalizados.

CUADRO 17
CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN
DEL SERVICIO CIVIL, GRUPO 3

Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio del Trabajo, ente rector desarrolla diversas acciones para controlar transparencia de postulaciones, emite formularios de evaluación de desempeño, instruye para alimentar sistema de información sobre servidores públicos
Ecuador	Desde 2008 mejora de sistemas de información, perfiles, procedimientos, IDB ^a pasa de 15 en 2004 a 21 en 2011
El Salvador	Evolución significativa del 20% en IDB ^a en los dos períodos evaluados (2004-2009 y 2009-2012) -Clasificación de puestos y perfiles y en la elaboración / actualización de manuales (genéricos e institucionales.)
Honduras	Esquema de selección de personal fortalecido por aplicación más numerosa y sistemática de concursos internos o externos de provisión de cargos
Guatemala	-2004-2012 ninguna modificación en mediciones debido a fuertes influencias de la dinámica político-institucional. -Bajo el promedio de la región Centro Americana
Nicaragua	-Experiencias piloto de evaluación de desempeño
Panamá	-Único país de AC que retrocede en medición 2004-2012 por reversión de procesos vinculados a la gestión del mérito, sistema de incentivos y relaciones laborales. -Bajo el promedio regional en evaluación de profesionalización
Paraguay	A partir de 2008-2012 -Introducción del mérito y des-partidización de selecciones de personal. -Implementación de una ocupación meritocrática para una parte de los puestos vacantes en algunas instituciones (26% formal 15% realmente meritocrática) -Implementación institucional voluntaria de reforma por imposibilidad política de imponerla -Creación de sistema de información SICCA -Desprecarización de condiciones laborales -Des-partidización y acceso por mérito se concentró en las instituciones de provisión de servicios sociales y en programas presidenciales insignia. -Imposibilidad política de romper sistema clientelar histórico -Imposibilidad de ente rector de imponer reforma a instituciones -Falta de apoyo político y social para reformas

Cuadro 17 (conclusión)

Perú	<p>2008-2012 IDB^a pasa de 14 a 29</p> <ul style="list-style-type: none"> -Creación de organismo rector capaz y con autoridad de liderar el proceso de reforma (SERVIR) que selecciona, capacita y evalúa a gerentes públicos en los tres niveles de gobierno -Creación de cuerpo directivos públicos basado en la meritocracia en el reclutamiento y la selección -Creación de sistema evaluación para ascensos y retribución, separaciones y capacitación -Procesos de selección de personal realizados por sector privado -Creación de redes de recursos humanos en la mitad de los gobiernos subnacionales <p>Factores de éxito:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reforma acotada, progresiva, centrándose en temas en los que había consenso y dejando de lado potenciales áreas que pudieran generar vetos, esperando resultados para profundizar.
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> -Experiencias piloto de evaluación de desempeño, -Clasificación de puestos y perfiles y en la elaboración / actualización de manuales -Reforma legal de salarios aprobada -Ente rector MAP con rango ministerial. -Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP) recopila datos de funcionarios del gobierno central -Se crearon Asociaciones de Servidores Públicos en 40 instituciones

Fuentes: Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina. Lafuente, Schuster, Rojas-Wettig. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov.

^a IDB: Índice de Desarrollo Burocrático.

CUADRO 18 CARACTERÍSTICAS COMUNES Y ESPECÍFICAS DE LOS SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN LOS PAÍSES MENCIONADOS DEL CARIBE^a

	Barbados	Belice	Jamaica	Trinidad y Tabago
Características comunes	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de servicio civil heredados de sistema colonial basados en mérito • Servicio civil protegido de interferencias políticas • Public Service Commissions responsables del reclutamiento, selección, promoción, disciplina y separación • Introducción de sistemas de información (SmartStream) • Sistema de clasificación de puestos • Marcos legales necesitan modificaciones 			
Especificidades	Características		Pendientes	
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso meritocrático - Equidad salarial interna - Promoción basada en capacidades y conocimientos - Formación definida por individuos a falta de análisis de necesidades - Sistemas integrados con empleador público centralizado e independiente 		<ul style="list-style-type: none"> -Incentivar movilidad horizontal -Implementar instrumentos para evaluar clima organizacional -Modernización del marco legal -Desarrollar perfiles de competencias -Procedimientos de inducción y control de ausentismo adecuados -No hay separación en caso de bajo rendimiento 	
Belice	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso meritocrático -Problemas ligados a eficiencia y no a transparencia o mérito. - Mecanismos adecuados de inducción, control del ausentismo y movilidad. -Variadas instancias de interacción entre administradores y sindicatos. -Sindicatos participan en diseño de políticas de Recursos Humanos - Revisión periódica de descripción de puestos - Equidad interna pero diferencias entre trabajadores estables y contractuales(mejor pagados) 		<ul style="list-style-type: none"> -Implementar promociones basadas en desempeño - Definir necesidades institucionales de formación e implementar planes de formación basado en ellas - Administrar compensaciones por resultados -Utilizar incentivos por desempeño previstos en la ley - Mejorar proceso de evaluación - Crear incentivos para que instituciones implementen reformas - Suprimir inequidad externa para altos niveles 	
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso meritocrático -Marco legal parcial - Sistema de Recursos Humanos fragmentado -Debilidad de sistema de compensaciones y empleo -Inequidad externa -No hay planificación de recursos humanos -No hay evaluaciones de desempeño -No hay perfiles de puesto ni definición de competencias -No hay datos de ausentismo ni de rotación de personal -No hay política de capacitación -Sindicatos se oponen a reforma -Percepción pública de falta de transparencia y de rendición de cuentas - Ausencia de información cualitativa y cuantitativa sobre RH 		<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar un sistema integrado de Administración de Recursos Humanos -Unificar marco legal -Fortalecer información sobre recursos humanos -Formalizar programa inducción -Formalizar beneficios no monetarios -Desarrollar instrumentos para evaluar clima organizacional -Desarrollar una estructura institucional para la planificación de RH y -Reforzar los ítems relativos a organización del trabajo y el desarrollo de carrera. -Revisar política de remuneraciones 	

Cuadro 18 (conclusión)

Trinidad y Tabago ^b	<ul style="list-style-type: none"> -Múltiples reformas desde 1992 a la fecha, que enfrentan las mismas problemáticas -Administración de recursos humanos descentralizada en cada institución -Reformas sin enfoque estratégico de empleo público y administración de recursos humanos -Diseño e implementación de reformas realizado sin apoyo de sector público ni sindicatos -Fragmentación de liderazgo de Sistema de Servicio Civil - Fragmentación de marco legal -Ausencia de apoyo político -Enfoque fragmentado del sistema -Problemas en: Experiencia y habilidades de personal Políticas y procedimientos Remuneraciones Marco legal Organización 	<ul style="list-style-type: none"> -Revisión del sistema legal, de reglas y procedimientos que regulan los procesos de la administración pública -Revisión del sistema de planificación -Revisión del sistema de administración de recursos humanos, incluyendo acceso, capacitación, compensaciones -Revisión del sistema de desarrollo de carrera - Revisión del sistema de administración de archivos
--------------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia.

^a Barbados, Belice, Jamaica, Trinidad y Tabago, países con sistemas burocráticos heredados del Reino Unido.

^b La mayoría de la información figura en *The Government of the Republic of Trinidad and Tobago Ministry of Public Administration May 2011 Green Paper - Transforming the Civil Service: renewal and modernization*.

V. Análisis de resultados de las experiencias de profesionalización en América Latina

Muchos expertos coinciden en algunas conclusiones sobre el estado actual de las reformas de profesionalización en América Latina y el Caribe. Señalan por ejemplo que actualmente “se conocen mejor los criterios técnicos a los que deberían someterse los sistemas de servicio civil: hay reglas de juego y tecnologías que permitan implantar modalidades de gestión cada vez más sofisticadas y efectivas para cada uno de los aspectos y procesos que comprenden una carrera en el sector público. Tales aportes se han traducido en normas, procedimientos, sistemas informáticos, manuales e instrumentos tecnológicos, susceptibles de ser empleados en las gestiones de reclutamiento de personal, diseño de puestos de trabajo, promoción en la carrera, estructura y composición de las remuneraciones, capacitación de servidores públicos y otros por el estilo” (Fundación CIDOB, 2008).

Otra mejora observable son las legislaciones, que han incorporado en su letra y espíritu el nuevo consenso existente entre los expertos. Al respecto voces disidentes opinan que las reformas y legislaciones han tendido a seguir referentes conceptuales e ideológicos que han ido cambiando según modas de duración e impacto variables.

Por otra parte, se observa en muchos países que la ley existe pero sus contenidos no han sido implementados. Entre la ley y la realidad, así como entre los discursos de la reforma y el funcionamiento de la administración pública hay una gran brecha.

Para los países en que la corrupción es uno de los principales problemas que encarece el desarrollo y amenaza la paz social, la profesionalización del empleo público adquiere un protagonismo diferente y debe ser una de las estrategias básicas para combatirla en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe (Fundación CIDOB, 2008).

Los estudios y comunicaciones revisadas, correspondientes a los últimos 10-15 años de investigación sobre reforma de las burocracias estatales y creación y desarrollo de servicios civiles en el sector público hacen siempre alusión al modelo BID Longo. Sin embargo, se pueden dividir esquemáticamente en dos grupos:

- los que investigan y profundizan desde el interior del modelo realizando mediciones, clasificando países por medio de diferentes criterios relacionados con los resultados de las mediciones, analizando causas de bajos resultados en los índices y sub-índices e identificando los factores que habría que modificar para mejorar los resultados en los distintos componentes del índice.
- Los que, conociendo el modelo, realizan análisis complementarios, en general relacionados con el entorno socio-político-cultural en que los intentos de profesionalización del servicio público se llevan a cabo. Estos análisis conducen en general a orientaciones sobre factores que deberían ser considerados por su eventual influencia paralizante o desviacionista sobre las políticas de creación e implementación de los servicios civiles.

De manera general, situándose en lo que hemos denominado primer grupo, Iacoviello y Strazza (2012) concluyen que “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” y citan algunos puntos específicos:

- 1) 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.
- 2) Avances más moderados en aquellas áreas que requieren diseños de tipo más descentralizado que demandan un mayor peso de las oficinas de recursos humanos institucionales y, sobre todo, la implicación de los directivos de línea.
- 3) Leve progreso del sistema de acceso meritocrático, los esfuerzos parecen haberse concentrado en garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección.
- 4) El punto más débil sigue siendo la estructura de incentivos.
- 5) Existe en muchos casos un contraste entre “un nivel formal, de discurso modernizador, adaptado a los referentes internacionales y a aquello que se considera apropiado, con una práctica «desacoplada», distinta a lo formalmente definido” (Salvador y Ramió, 2008)
- 6) Escasa presencia efectiva de las cuestiones relativas al empleo y los recursos humanos en los ejes de prioridades que guían la elaboración e implementación de las políticas públicas y en definitiva la acción de gobierno.
- 7) Se detecta una considerable fragmentación de los sistemas nacionales de empleo público, que deriva en la coexistencia de distintas normativas, diferentes interpretaciones de la norma, sistemas mixtos y dispersión de regímenes de empleo. Rasgos negativos de la dispersión: insularidades, administraciones paralelas, reductos de opacidad, privilegios corporativos, inequidades y carencia, en definitiva, de los elementos básicos de cohesión del sistema.
- 8) La fragmentación del sistema también se utiliza como mecanismo de compensación de la rigidez de algunos sistemas de regulación de la función pública, ya sea por la vía de la diversificación contractual (contratación temporal, a término, extrapresupuestaria, fuera de plantas, o cualquier otra modalidad análoga), o por la de las administraciones paralelas (administraciones peculiares, centros piloto, islas privilegiadas, administraciones paralelas con financiación externa, etc.)
- 9) En casi todos los países existen «enclaves de excelencia», donde las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos alcanzan un grado de desarrollo muy superior al del promedio de su entorno. Esta singularidad se manifiesta especialmente en la aplicación de criterios meritocráticos de acceso y carrera, dando lugar a áreas protegidas de la arbitrariedad, en las que se detecta un nivel avanzado de profesionalización del empleo.

A. Principales éxitos y dificultades

Los principales éxitos en materia de profesionalización identificados a partir de las evaluaciones y los trabajos consultados han sido:

- 1) La firma por los Estados latinoamericanos y del Caribe de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que proporciona un marco formal a la necesidad de reforma y establece principios y criterios a considerar.
- 2) La elaboración y promulgación de leyes y normas para profesionalizar los servicios civiles.
- 3) Creación de órganos rectores para gestionar la profesionalización.
- 4) Planificación: creación de sistemas de información, implementados o no.
- 5) Gestión del empleo: introducción en mayor o menor extensión del mérito como criterio de selección de funcionarios, especialmente de alto nivel. Fortalecimiento de la estabilidad y protección para importantes franjas de funcionariado. Creación de sistemas gerenciales públicos.
- 6) Gestión de la compensación: implementación de procesos de ordenamiento del sistema salarial (disminución del número de regímenes coexistentes, disminución de inequidades, disminución de brechas de competitividad internas y externas). Generalmente tales ordenamientos alcanzan sólo a los servidores públicos, de la Administración Central. Se ha buscado empujar curvas salariales extraordinariamente chatas y se han creado adicionales para mejorar niveles salariales con un alcance limitado a ciertas instituciones o grupos funcionales.
- 7) Gestión del rendimiento: incursiones en evaluaciones del desempeño con mayor o menor cobertura y éxito.

Las principales dificultades que han enfrentado los países al implementar reformas de profesionalización se relacionan con los siguientes temas¹⁵:

- Planificación:
 - conectar la planificación de recursos humanos con la planificación estratégica
 - implementar sistemas de información sobre recursos humanos que sirvan de insumo a la gestión del empleo y de la compensación
- Gestión por competencias:
 - definición y clasificación de puestos y perfiles y
 - elaboración o actualización de manuales

Los cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos son muy resistidos por el personal y sus representaciones gremiales. Una parte importante de los regímenes de recursos humanos contemplan contratos colectivos de trabajo que son objeto de negociación entre el estado y los sindicatos.

- Gestión del empleo:
 - Mejoras se concentran en el ingreso, dejando de lado la movilidad y la desvinculación.
 - Coexistencia de servidores públicos asociados a sistema de servicio civil con mayoría que tienen contratos temporales. Se produce un fenómeno de insularidad entre estos servidores públicos afectos a reglas de servicio civil y el resto de los empleados, con condiciones laborales mucho más precarias desde todo punto de vista.

¹⁵ Los aspectos han sido ordenados siguiendo la clasificación de sistemas de la metodología de evaluación de profesionalización de los servicios civiles (BID 2006).

- Cambios de altos directivos a raíz de cambios políticos a pesar de haber sido contratados según las reglas del acceso meritocrático. Esta situación tiene dos vertientes: los altos directivos renuncian al ser elegido un gobierno con color político distinto al gobierno en que fueron nombrados o se les solicita la renuncia por tener posiciones o culturas políticas diferentes. Un pequeño porcentaje se mantiene en sus cargos durante períodos de tiempo variables, que dependen básicamente de la dificultad de encontrar reemplazante o de la amplitud de sus redes¹⁶.
- En los países centroamericanos no hay énfasis en el fortalecimiento de la función directiva. No se constatan políticas específicas de reclutamiento y selección, formación y seguimiento del desempeño, particularmente aplicadas a directivos.

Uno de los principales obstáculos al ingreso meritocrático es el interés de los funcionarios políticos por disponer de altos grados de libertad para la designación de colaboradores inmediatos y, para los puestos de trabajo de menor calificación, las prácticas clientelares que retribuyen servicios y lealtades partidarias.

- Gestión del rendimiento
 - existe mucha formalización normativa pero poca implementación
 - falta conexión entre los objetivos de gestión y la misión de la organización
 - falta diseñar indicadores de medición adecuados
 - falta implementar evaluación de resultados¹⁷

Las iniciativas de gestión del rendimiento tuvieron generalmente un carácter mimético, derivado en buena medida de recomendaciones uniformes y modelos isomórficos propuestos por la consultoría internacional. Los sistemas de gestión del rendimiento son difíciles de administrar, demandan mucho tiempo, sus resultados enfrentan altos porcentajes de apelación y no generan incentivos que puedan asociarse a promociones o incremento de salarios. Desde el punto de vista psico-sociológico, tienden a generar fuertes conflictos internos entre el personal afectado por bajas puntuaciones y sus evaluadores, por lo que resulta preferible mantener relaciones cordiales y no alterar el clima de trabajo (Arellano 2008).

- Gestión de la compensación:
 - déficits significativos de equidad interna.
 - baja competitividad externa de los salarios, especialmente en Centroamérica para los directivos.
 - falta de coherencia estratégica del sistema de remuneraciones con dispersión en múltiples regímenes descoordinados entre sí.
- Gestión del desarrollo:
 - no existe en la práctica una carrera con reglas de progresión institucionalizadas, equitativas y transparentes.
 - no hay esquemas que prevean la promoción horizontal como recurso complementario al ascenso vertical.

¹⁶ Encontramos la ejemplificación de esta situación en la Alta Dirección Pública de Chile donde el gobierno electo en 2010 despidió al 63% de los directivos nombrados por ADP de Nivel I y un 6% renunció. No hay aún cifras para el gobierno que asumió en marzo 2014.

¹⁷ En Chile la evaluación fue planteada por medio de convenios de desempeño, pero la dificultad para desarrollar indicadores que reflejen efectivamente el valor agregado por la función directiva derivó en Chile en una acción de cumplimiento formal, sin lograr que los convenios efectivamente incorporaran indicadores adecuados para visibilizar los resultados de la labor directiva. CLAD (2011) J C Cortázar V. Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. Revista Reforma y Democracia, No. 49.

- capacitación poco conectada con las prioridades estratégicas de la institución y condicionada por las preferencias particulares de los servidores. Hay un aumento de la proporción de los servidores públicos que cada año accede a procesos de capacitación y desarrollo, e intensificación de la frecuencia con que lo hacen. Sin embargo no existen prácticamente mecanismos de detección de necesidades individuales e institucionales de capacitación y desarrollo, que permitan la adopción de planes y programas adecuados.
- la relación entre aumento de niveles de desarrollo de los empleados y aumento de su nivel de retribución es muy baja (Oszlak 2009).
- Gestión de las relaciones humanas y sociales:
 - debilidades generalizadas en la gestión del clima y la comunicación interna.

VI. Explicaciones y factores a considerar al implementar políticas de profesionalización de servicio civil

A partir de estas constataciones generales y consensuales, los expertos tratan de identificar factores y buenas prácticas que podrían ayudar a la implementación exitosa de las reformas de profesionalización. Consideramos conveniente repasar algunas de las recurrentes interrogantes clásicas sobre las reformas de profesionalización del servicio civil, ya que desde la década de los 90 ha habido algunas hipótesis que se consideran en este momento más adecuadas que otras, que han perdido fuerza.

Nos parece importante precisar que la revisión bibliográfica realizada muestra que, en la práctica, los países están implementando sistemas híbridos, que no se pueden identificar a ningún modelo. Esto podría significar un alejamiento de la lógica de “las recetas universales” y de la aplicación de modelos exportables, para focalizarse en decisiones pragmáticas. Las siguientes temáticas se refieren a las principales consideraciones a tener en cuenta para las decisiones de diseño e implementación de reformas.

- **La primera temática es la de la amplitud de la reforma de la función pública.** Algunas instituciones donantes consideraban que los cambios institucionales debían centrarse en la implantación efectiva de la meritocracia en toda la función pública mediante la promulgación de la ley, del reglamento del servicio civil y de la titularización de los funcionarios (opción conocida como Big-bang). Otras posiciones, sobre todo desde los gobiernos encargados de las implementaciones eran más modestas, a partir de evaluaciones pragmáticas de las posibilidades reales de éxito, tanto desde el punto de vista del financiamiento como de las oposiciones esperables.

Después de años y variedad de experiencias de implantación en América Latina, pareciera haber consenso entre los analistas que la implementación gradual o segmentada, ya sea en determinados sectores, instituciones, temáticas o jerarquías favorecen la continuidad y anclaje de los cambios. Básicamente lo que se ha podido apreciar es que un cambio parcial limita la oposición de los actores que se benefician del sistema anterior y también limita el número de instituciones o grupos de interés con los que negociar la reforma. Al mismo tiempo su éxito tiene un efecto demostración que permite

posteriormente ampliar la implementación de los cambios. Los ejemplos más citados al respecto son los de las altas direcciones públicas de Chile y Perú o de los directivos en Costa Rica.

Por otra parte, los estudios señalan que en Europa, las opciones big-bang iniciales se transformaron con el tiempo en graduales.

- **La segunda problemática se refiere a la introducción secuencial o paralela de los criterios de meritocracia y flexibilidad.** La flexibilidad implica la introducción de mecanismos de gestión de recursos humanos que premien el rendimiento individualizado, remuneraciones parcialmente basadas en la productividad, carrera administrativa que premie la trayectoria y las cualificaciones frente a la antigüedad entre otros aspectos.

La justificación principal de la introducción secuencial de la meritocracia y la flexibilidad es que la prioridad es terminar con la corrupción y el clientelismo político en las políticas de personal, lo que se logra contratando a los servidores públicos por mérito¹⁸. Las principales críticas a la introducción de la meritocracia como primera etapa de la reforma es el largo tiempo que tomaría completar las contrataciones de todos los empleados públicos siguiendo criterios de mérito y las resistencias que eso ocasionaría. Algunos autores sostienen sin embargo que la “introducción de la meritocracia no precisa de un cambio sistémico para que sea exitosa y que también puede ser alcanzada mediante sedimentación y difusión a partir de la profesionalización de áreas específicas de las administraciones públicas” (Salvador Parrado en CIDOB, 2008).

Se podría por lo tanto pensar que en los países con altos grados de corrupción pública y clientelismo una opción sería implementar una política lo más sistémica posible de contrataciones meritocráticas, dado el alto impacto probado que tiene sobre la disminución de la corrupción (Salvador Parrado en CIDOB 2008). Rauch y Evans (2000) demuestran que reclutamiento meritocrático más estabilidad en la carrera es la ecuación que más favorece el desarrollo económico y disminuye la corrupción.

Una escuela de pensamiento intermedia también existe obviamente. Es así como se plantea la introducción paralela de meritocracia y flexibilidad (Longo, 2004a), donde la meritocracia weberiana debe acompañarse con prácticas de la Nueva Gestión Pública. Un caso ejemplificador de esta práctica fusional es el caso de la Alta Dirección Pública en Chile, donde se combinan criterios meritocráticos para el acceso y prácticas de flexibilidad de permanencia y de remuneraciones.

Es innegable que la combinación meritocracia-flexibilidad ha funcionado en el caso mencionado y en muchas otras experiencias de profesionalización (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Brasil) de altos directivos.

Las reflexiones que surgen relacionan el primer tema con el segundo, ya que las experiencias que asocian mérito y flexibilidad se refieren —de acuerdo a nuestro conocimiento— al sector directivo de los servicios civiles. ¿Es deseable aplicar criterios de flexibilidad en remuneraciones y permanencia a niveles jerárquicos más bajos y por lo tanto a mayor número de personas?

La principal duda que surge al respecto es en relación a la carrera o estabilidad del personal, ya que por lo menos en el caso chileno, la alta rotación de los directivos públicos y su paso al sector privado permite pensar en pérdida de experiencia y conocimientos para las instituciones del Estado.

Otra problemática digna de considerarse —que se ha generalizado en Chile durante la última década— es el paso desde un alto cargo público a otro alto cargo en asociaciones profesionales o empresas privadas del mismo rubro. En estos casos es evidente que la utilización de la información, el conocimiento y las redes político—institucionales generadas durante el ejercicio de los altos cargos públicos en beneficio del sector privado es como mínimo, cuestionable éticamente.

¹⁸ Salvador Parrado (2008) Los intentos de profesionalización del empleo público en Centroamérica y en República Dominicana en La profesionalización del empleo público en América Latina (Fundación CIDOB, 2008).

Las experiencias de flexibilidad de una parte de la remuneración en el sector público chileno mediante los convenios de desempeño grupales parecen haber dado algunos resultados, pero su interés en términos de desempeño claramente depende de lo retadoras que sean las metas fijadas¹⁹.

- La consideración de factores socio-políticos, técnicos, de proceso

Existe un sinnúmero de factores de distinto tipo que diferentes autores plantean cuando se trata de analizar las posibles causas o condiciones de mejores o peores resultados de implementación de reformas de profesionalización. Algunos de ellos son:

- **Los factores socio-políticos y técnicos** necesarios para lograr un mayor grado de implementación del sistema profesional de gestión del servicio civil —en base a la bibliografía consultada— son los señalados en el siguiente cuadro.

CUADRO 19
FACTORES QUE INCIDEN EN RESULTADOS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE PROFESIONALIZACIÓN

Factores socio-políticos	Factores técnicos
a. Construcción de consensos sociales y políticos para que la reforma sea una aspiración colectiva transversal a los intereses partidarios, apoyada por las empresas y organizaciones de la sociedad civil, y vinculada a la modernización económica y social de los países.	a. Reforma legal que garantice unicidad legal
b. Construcción de pactos entre actores involucrados que tengan: una posición de poder significativa, capacidad y experiencia para hacer lo que se espera que hagan, credibilidad e influencia, y capacidad de arrastre	b. Creación o desarrollo de área rectora con capacidades políticas y técnicas, responsable del funcionamiento conjunto del sistema
c. Alianza de los reformadores con los responsables de las políticas presupuestarias.	c. Implantación gradual ya sea por segmento específico ^a , o un subsistema de servicio público como la estabilidad laboral ^b
d. Participación de organismos multilaterales, de la oposición política, de organizaciones de la sociedad civil, creadores de opinión, medios de comunicación, centros académicos	d. Existencia de sistema gerencial que ayuda a construir servicio civil con mecanismos de acceso y compensación basados en el mérito y el rendimiento.
e. Existencia de un frente común en el ejecutivo y, en particular, el involucramiento y apoyo del Ministerio de Hacienda más allá del ente rector de servicio civil	e. Existencia de órganos de selección de directivos con altas dosis de respaldo político, solidez técnica e imparcialidad que utilice un mecanismo transparente, eficiente de selección que considere todas las competencias relevantes de la función directiva
f. Apoyo presidencial o fuerte liderazgo político.	f. Niveles salariales competitivos con sector privado
g. Difusión social de la reforma y sus beneficios	g. Fortalecimiento de las áreas y oficinas de recursos humanos de los diferentes organismos públicos para asegurar sistemas transparentes y competitivos de acceso al empleo público promoción y carrera, compensación, corrección y sanción
h. Cambio de la cultura política de una buena parte de los partidos políticos y de los principales actores sociales	h. Sistemas de información sobre los recursos humanos: imprescindible construir, desarrollar, completar o integrarlos.
i. Continuidad político-institucional por medio de equipos de áreas rectoras	i. Continuidad político- institucional de autoridades rectoras parece decisiva para la estabilidad de las políticas de recursos humanos, lo que a su vez permite avances en los distintos temas específicos ^c
j. Estrategias de cambio basadas en situación de países	
k. Énfasis en instalación y desarrollo de capacidades	

Fuente: Elaboración propia.

^a Como los directivos públicos en Chile y Perú o los profesionales en Costa Rica.

^b República Dominicana.

^c Los resultados de las evaluaciones en Centroamérica demuestran que los progresos mayores se han logrado en aquellos países donde los equipos a cargo de las áreas rectoras se han mantenido al menos durante cuatro años (Iacoviello, 2012a). Esta aseveración parece generalizable a la luz de los resultados y condiciones de estabilidad político-institucional de los países de América Latina.

¹⁹ Puede que estos sistemas sean en distintos países maneras disfrazadas (probablemente necesarias) de aumentar las remuneraciones, cuando esto no se puede lograr por vías presupuestarias normales. En estos casos las metas son muy poco retadoras y se sobrepasan con toda facilidad. Hemos presenciado cumplimiento de metas de 200 y 300%.

- Las resistencias a los cambios

En general, los informes presentan evidencias y percepciones múltiples sobre resistencias a los cambios, cuyos principales focos se ubican en:

- las clases políticas gobernantes, poco entusiastas ante la perspectiva de abandonar prácticas de personal de tipo clientelista;
- los partidos de oposición, que frecuentemente se oponen a llegar a acuerdos sobre estos temas por cálculos políticos de distinto tipo;
- las organizaciones corporativas y gremiales de los funcionarios, resistentes a perder determinados privilegios;
- determinadas tecnoestructuras —contralorías, tribunales, instancias reguladoras o capacitadoras— ancladas en las instituciones y opuestas a ceder influencia y poder;
- la falta de credibilidad de las iniciativas reformadoras en opiniones públicas crecientemente críticas y decepcionadas con el funcionamiento de los gobiernos (BID, 2006).

- La temporalidad y el mimetismo

Otro tipo de factores como el momento propicio o el origen de las prácticas de gestión inciden igualmente en las posibilidades de éxito de estas reformas:

Los análisis sobre **el momento más favorable** para realizar las reformas no han sido concluyentes. Hay diferentes casos, que dependen de la historia y cultura nacional. Por ejemplo en Chile la reforma se intensificó a partir del estallido de casos de irregularidades de remuneraciones, porque era la primera vez que algo así sucedía y tuvo mucho eco tanto en la sociedad civil como en la política. Es fácil pensar que en Paraguay —donde funcionarios públicos cobran varios sueldos simultáneamente por trabajos en distintos organismos públicos— un hecho de esta naturaleza no provocaría la misma reacción social (Schuster 2013).

Varios autores piensan que el seguimiento de prácticas de gestión tomadas de países con realidades muy distintas (y promovidas por determinados organismos internacionales), sin una adecuada adaptación, han tendido a ofrecer pobres resultados y a cuestionar la validez de las reformas (Fundación CIDOB, 2008).

A partir de los estudios revisados pareciera posible concluir que las reformas de profesionalización con resultados positivos son impulsadas e implementadas en momentos de bonanza económica y estabilidad política y social. Parece bastante lógico que este tipo de reformas difícilmente pueden ser percibidas como prioritarias en períodos de crisis, tanto por la opinión pública como por la clase política.

Sin embargo, como ya mencionamos, pareciera que los países aplican las reformas posibles, independientemente del carácter globalizador de los modelos de referencia.

El cuadro 19 nos parece interesante porque integra factores políticos, de proceso y de decisiones que de manera conjunta pueden determinar el resultado de la reforma. (CLAD, 2013).

CUADRO 20
RESUMEN DE LAS VARIABLES EXPLICATIVAS DE LOS RESULTADOS DE LA REFORMA

Condiciones políticas	Proceso de la reforma	Condiciones de la reforma
Demanda por reforma desde la ciudadanía, agencias internacionales y/o burócratas	Marco de la reforma	Gobierno en su conjunto o algunas instituciones
Competencia política	Estatus político de la reforma	Gestión de todo el personal o algunos sub-sistemas del servicio civil
Habilidad de controlar un servicio civil clientelar	Asignación de la reforma	Todos los servidores públicos o niveles específicos de la jerarquía burocrática o grupos de profesionales
	Formación de coaliciones para la reforma	

Fuente: CLAD (2013).

Se han desarrollado numerosos argumentos para explicar por qué, en América Latina, no se han implantado auténticos sistemas de servicio civil profesional, con el alcance y profundidad que permiten las normas y tecnologías disponibles. La mayoría de los países no ha podido resolver la evidente contradicción entre leyes de servicio civil muy razonables e implementaciones deficientes de sus contenidos; en cada caso existe un conjunto de razones técnicas, políticas, culturales y clientelares, de diferente peso, que están al origen de la dificultad.

Dentro de este conjunto, parece que los aspectos más difíciles de superar para implementar servicios civiles como han sido definidos y consensuados en la CIPF (CLAD, 2003) son los políticos y culturales.

El sistema clientelar, que ya hemos expuesto en este trabajo, es en realidad un sistema de equilibrio socio-político, en el cual juegan un rol no solo los partidos políticos, sino los miembros del Congreso, los jueces, los sindicatos y los mismos ciudadanos. Cuando el clientelismo es una cultura, prácticamente parte de la identidad nacional, es muy difícil introducir criterios meritocráticos, condición sine-qua-non de las reformas, como lo demuestran los casos de varios países de América Central y otros como Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay.

Las nuevas formas de ser y de hacer penetran lentamente en las costumbres y valores antes de que sean incorporadas en forma mayoritaria. Esto aplica a las culturas nacionales y a las culturas de grupos específicos, como los servidores públicos. Tenemos por lo tanto una situación en que los ciudadanos/clientes (que son múltiples grupos de ciudadanos con culturas e intereses disímiles) deben integrar la voluntad estatal de cambio y darle crédito. Por otra parte, el personal de las organizaciones públicas (que también está conformado por grupos con culturas e intereses disímiles) en general mira con escepticismo las reformas modernizadoras de los distintos gobiernos que se suceden.

Para quebrar esta inercia, concordamos en que algún elemento exógeno con un peso económico o ético suficientemente fuerte, en una coyuntura favorable, donde el servicio civil sea percibido como problema por los ciudadanos, en que las fuerzas políticas se puedan alinear para tratar el problema y siempre que exista una propuesta técnica, puede abrir esa ventana de oportunidad imprescindible.

Finalmente, es importante recordar que “el sistema público es una inmensa y organización que alberga culturas organizacionales distintas, una constelación de organizaciones y tradiciones, además de innumerables actores implicados en las decisiones y en la conducción del cambio. De ahí que la evolución de prácticas y culturas no será ni simultánea ni homogénea y sí, en cambio, un proceso de transformación y aprendizaje en el que los avances interrumpidos en determinados espacios se retomarán y serán objeto de profundización en otros contextos” (Pacheco, 2008).

VII. Conclusiones

Ha habido múltiples reformas que han buscado mejorar la profesionalización de los servicios civiles en todos los países de América Latina y el Caribe. Los orígenes de estas iniciativas han sido principalmente la generación de ahorros gracias al downsizing de las instituciones públicas, la ideología del Estado subsidiario imperante en la mayoría de los organismos internacionales y en los responsables económicos en general a partir de los noventa y la aplicación de principios y prácticas del sector privado en instituciones públicas (orientación a resultados y cliente, productividad, remuneraciones variables, posibilidad de separación, etc.).

Se ha generalizado la convicción de que la profesionalización de los sistemas de servicio civil ayuda a aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, que la aplicación del principio de mérito para las contrataciones disminuye la corrupción y que, de una manera general, aporta al crecimiento económico, a la disminución de pobreza y a la estabilidad democrática. Es por lo tanto una reforma multi-beneficio, que no puede ser más que promovida.

El fomento de las reformas y —en algunos casos— el condicionamiento de ayudas financieras y técnicas a la implementación de políticas de profesionalización de servicio civil por parte de organismos internacionales, han jugado un importante rol en la proliferación de las reformas con modelo anglosajón.

Existe una clara correlación entre profundización democrática, estabilidad política y social, aunada a crecimiento económico e implementación de reformas. Los países con democracias débiles y/o menos estables política y económicamente son en general aquellos donde hay mayor corrupción, los mismos que podrían beneficiarse de manera más importante con reformas de profesionalización de servicios civiles. Sin embargo, por sus mismas características, son los que menores avances al respecto tienen (países de América Central, con excepción de Costa Rica, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay durante muchas décadas).

Los resultados de las reformas han sido dispares. En todos los países se ha creado un marco legal bastante adecuado para implementar reformas consistentes, sin embargo no se aplica en muchos casos. Los principales problemas para la implementación de las reformas son el clientelismo político, el financiamiento de las medidas que se necesita aplicar para modificar los sistemas de servicio civil y la resistencia a los cambios de los diversos actores. Varios analistas consideran que una dificultad suplementaria para la implementación exitosa en América Latina es el carácter exógeno de los modelos.

Las reformas que se han implementado no han seguido completamente ni el modelo weberiano ni el modelo anglosajón, sino que han combinado características de ambos modelos de acuerdo a posibilidades, ideologías, historia y culturas.

A. Líneas de trabajo

Muchas líneas de trabajo a distintos niveles se abren a partir de los relativamente decepcionantes resultados sobre las reformas de profesionalización del servicio público en América Latina.

Entre ese abanico, hemos privilegiado tres, de distinta magnitud, que nos parecen importantes porque, saliendo de la problemática técnica, permitirían resituar la importancia de las reformas de los servicios civiles, al relacionarlas con la consecución de los grandes objetivos de las políticas públicas.

La primera reflexión se refiere al impacto de la acción de las burocracias públicas en la consecución de los grandes objetivos de los países.

El impacto de las reformas burocráticas es realmente importante en los países con alto grado de corrupción y clientelismo, ya que en estos casos el aumento de competencias de los funcionarios y su ingreso por mérito permiten una disminución del desvío de recursos públicos y privados.

En los demás casos, un servicio civil profesional puede colaborar en el éxito de las políticas públicas, pero la condición más importante es que éstas hayan sido bien definidas y diseñadas. En los esquemas de profesionalización actualmente de moda, se considera a los servidores públicos como implementadores o ejecutores, sin mayor incidencia en la toma de decisiones estratégicas.

De todos modos hay que tener presente que un servicio civil por sí mismo no puede mejorar la eficiencia del Estado. Un aparato administrativo estable y seguro, sólido, debe ser complementado con un sistema de rendición de cuentas por desempeño, presupuestos por resultados, sistemas de calidad y visión institucional estratégica. El servicio civil es una pieza clave, pero requiere el complemento de otras piezas de reforma para que el Estado funcione con eficiencia.

En efecto, es necesario diferenciar aquellos problemas que pueden abordarse al interior de los servicios públicos como la corrupción, el ausentismo, la motivación, la eficiencia, de otros socio-económicos como la inequidad, la pobreza, la igualdad de oportunidades que se originan en la ausencia de políticas o de decisiones políticas que permitan enfrentarlos realmente.

La metodología de evaluación utilizada, cuyos resultados se mencionan en este trabajo, atribuye puntajes a la existencia formal o real de determinados procesos que forman parte del sistema de gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas, pero no considera sus resultados o impactos.

A nuestro juicio sería importante realizar estudios de caso que permitieran visualizar la incidencia de burocracias más o menos profesionalizadas sobre los resultados o impactos de las políticas que implementan.

En segundo lugar, consideramos que sería útil tener información sobre la contribución de los altos funcionarios públicos reclutados por concurso abierto a los objetivos y metas de sus instituciones de los países.

Uno de los aspectos exitosos de las reformas de profesionalización es el de instauración de sistemas de contratación meritocrática de altos directivos. Estos sistemas, como el Sistema de Alta Dirección de Chile, el Servicio Profesional de Carrera en México, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina, el Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú son considerados ejemplos de gestión del empleo flexible, con selección meritocrática con base en antecedentes, competencias técnicas exigibles, y competencias “blandas” necesarias y evaluables (Iacoviello, 2012a).

Ahora que existen varios ejemplos de sistemas de acceso al empleo de altos directivos públicos, sería un aporte continuar la reflexión sobre su carácter técnico/político, ya que, independientemente de las condiciones meritocráticas de sus contrataciones, los despidos o renuncias en cada cambio de gobierno parecen desmentir la tesis de su carácter técnico. El caso de Brasil, con el sistema mixto de

condiciones meritocráticas y políticas para las contrataciones de altos directivos públicos proporciona un contrapunto interesante, sobre todo por su larga historia y su éxito.

Al igual que sobre el primer punto, pensamos que sería importante comparar los resultados o impactos de las políticas implementadas por altos directivos públicos reclutados por sistema meritocrático con aquellos de personal que no ha sido reclutado del mismo modo. De este modo, se podría verificar si el grado de contribución de esta categoría al logro de los objetivos de los Estados es significativamente mayor.

En tercer lugar, abordando el problema desde un ángulo más macro, estimamos que sería interesante actualizar y completar los estudios que correlacionaron hace 15-20 años el ingreso meritocrático y la permanencia en el servicio civil con el desarrollo económico y la disminución de la pobreza. Realizar este estudio con los países de América Latina proporcionaría una base empírica que permitiría poner en otra perspectiva la relación entre los grandes resultados de las principales políticas de todos los países destinadas a enfrentar los problemas comunes como crecimiento económico, disminución de desigualdades, disminución de pobreza, etc., versus resultados de implementación de mejoras de profesionalización del servicio público.

¿Hay correlación entre mayores o menores grados de consecución de los grandes objetivos socio-económicos y altos o bajos resultados evaluación de implementación de modelo de servicio civil?

Bibliografía

- Arellano D. (2008), La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México.
- BID (2002), Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, F. Longo.
- 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.
- Bresser-Pereira C. (2007), “The Structural Public Governance Model,” *International Public Management Review*, Vol. 8, No. 1.
- Castillo Quintana, E. (coord.) (2012), Segundo informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana, Ciudad Merliot, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Sistema de Integración Centroamericana, <http://informebarometro.com/descargas>, 15-04-2013.
- CEPAL (2014), Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina, Sergio Bitar, Serie Gestión Pública N°78.
- _____ (2013), Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- _____ (2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile.
- CLAD (2013), XVIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013 “Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina”, Mariano Lafuente, Christian Schuster, Magdalena Rojas-Wettig.
- _____ (2012), Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas Mercedes Iacoviello, Mercedes Llano y Luciano Strazza *Revista Reforma y Democracia*, N°52, Febrero 2012.
- _____ (2012a), XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias.
- _____ (2011) “La transformación del Estado para el Desarrollo en Latinoamérica”, presentado en la "XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno", 30 de junio y 01 de julio de 2011, Asunción, Paraguay.
- _____ (2010), “La Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI”. Santo Domingo, República Dominicana. Documento disponible en www.clad.org.ve.

- CLAD-ONU (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Documento disponible en www.clad.org.ve.
- Cortázar, J.C. (2012), Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008).
- _____ (2011), Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos *Revista Reforma y Democracia*. No. 49. (Feb. 2011). Caracas.
- Delmas, A. (2007), “Estrategia Exitosa para una Reforma Legislativa Relevante: El Caso de la Ley de Función Pública en la República Dominicana”. *Revista de la Administración Pública* 2: 57-77.
- Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica (2010), “Resultados de la política salarial durante el período comprendido entre los años 2006-2010”, SI-007-2010, Gobierno de Costa Rica.
- Dirección Nacional del Servicio Civil, República de Chile (2013), Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, abril.
- Echebarría, K. (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. En: Longo F. y C. Ramió (ed). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Echebarría, K. (2005), Responsabilización y evaluación de la gestión pública. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIAPP.
- _____ (2000), Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”. Disponible en web: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-koldo1-S.pdf>.
- Esparch, N. (2012) Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Avances de Investigación 3. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- _____ (2011) Reforma del servicio civil en Perú. Presentación.
- Evans, Peter y James E. Rauch (1999), Bureaucracy and growth. A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth, *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, Oct., pp. 748-765.
- Figuroa E., Gutiérrez P. y R. López (2013), “La Parte del León: Nuevas Estimaciones de la Participación de los Súper Ricos en el Ingreso de Chile”. Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, marzo.
- Garrido Vergara, Luis A. (2010), “Interacción estratégica en la implementación de políticas públicas: el caso de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno (2003-2006)”, Santiago, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips (2003), Bureaucratic effects: 'weberian' state structures and poverty reduction. CPRC Working Paper Number 31.
- Iacoviello, M. y F. Longo (2013), Hacia un empleo público más profesional en Centroamérica* *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 56, junio, Caracas.
- Iacoviello, M. y L. Strazza (2012), “La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias, Colombia, 30 oct - 2 nov.
- Iacoviello, M. (2012a), Apuntes regionales para la discusión: la Administración Pública Centroamericana y sus recursos humanos. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (62-63).
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza (2012b), “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°52, febrero 2012.
- Iacoviello, M. y N. Pulido (2011), Una función pública profesional para América latina. Aporte al documento “La transformación del Estado para el Desarrollo en Latinoamérica”, presentado en la “XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno”, 30 de junio y 01 de julio de 2011, Asunción, Paraguay.
- Iacoviello, M. (2011), “Diagnóstico Servicio Civil de Perú”. Informe Final, BID.
- _____ (2010): “La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes”. Ponencia presentada en el XV Congreso del CLAD sobre Administración Pública y Reforma del Estado. Santo Domingo, 9-12 de noviembre.
- Iacoviello, M. y S. Essayag (2009), “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, M. (2009), “Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Chile realizado en el marco de la Evaluación Final Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil.

- Iacoviello, M., L. Zuvanic y M. Tommasi (2003), “El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.
- Longo, F., M. Iacoviello y L. Zuvanic (2009), “Proyecto Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica. Informe de Contraste”. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana.
- Longo, F. y C. Ramio (ed) (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Longo, F. (2005), *Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil: Informe Final de Síntesis*.
_____. (2005a), *La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma*.
- MAP (2012), *Plan Estratégico del MAP 2012-2016*. Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública.
- Mateo, Mercedes y Koldo Echebarría (eds.) (2008), “Report on the Situation of Civil Services in the Caribbean”. BID.
- Ministry of Public Administration, The Government of the Republic of Trinidad and Tobago (2011). *Green Paper - Transforming the Civil Service: renewal and modernization*, mayo.
- Muñoz, W. (2007), *El servicio civil. Una necesidad para una administración posburocrática*. Revista Economía y Administración n° 69, diciembre.
- OCDE (2013), *Going for Growth 2013*.
- Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), www.onsc.gub.uy, (accesada: marzo 2014).
- Oszlak, O. (2009), *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.
- Pacheco, S. (2008), *Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública en “La profesionalización del empleo público en América Latina”*.
- Salvador, M. y C. Ramió (2008), *Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas en La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- SERVIR. Presidencia del Consejo de Ministros. Autoridad Nacional del Servicio Civil del Perú (2011), *Memoria Anual de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – 2010*.
- Schuster, C. (2013), *Clientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en Paraguay*. Documento de Trabajo. Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER) <http://siaper.contraloria.cl/> (accesado: marzo 2014).
- Strazza, L. (2012), “Costa Rica” en AECID, “Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana”.
- Ventura Camejo, R. (2012), *Experiencia de la República Dominicana en el marco del Segundo Barómetro de Profesionalización del Empleo Público*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

155. Servicio civil en América Latina y el Caribe, Isabel Siklodi (LC/L.3880), 2014.
154. Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina, Mario Daniel Velásquez Pinto (LC/L.3877), 2014.
153. Formación profesional y capacitación en México, Ívico Ahumada Lobo (LC/L. 3874), 2014.
152. Crecimiento económico y productividad en América Latina. Una perspectiva por industria-base de datos LA-KLEMS, Claudio Aravena y André Hofman (LC/L.3870), 2014.
151. El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas, Graciela Bensusán (LC/L. 3857), 2014.
150. Structural change in four Latin American countries. An international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman and Matilde Más (LC/L.3852), 2014.
149. Income inequality in Latin America, Giovanni Andrea Cornia (LC/L.3847), 2014.
148. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso. El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Tatiana Genuzio (LC/L.3844), 2014.
147. Evaluating policies to improve TFP in four large Latin American countries, Claudio Aravena, André Hofman, Juan Fernández y Matilde Más (LC/L.3840), 2014.
146. Experiencias internacionales en transparencia fiscal, María Dolores Almeida (LC/L.3765), 2014.
145. Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei (LC/L.3743), 2013.
144. La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit (LC/L.3740), 2013.
143. Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012, Luis Castro, Víctor Aguiar y Mayra Sáenz, (LC/L.3739), 2013.
142. Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011, Ramón E. Pineda-Salazar y Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.3733), 2013.
141. Política tributaria y protección del medioambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina, Juan C. Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3732), 2013.
140. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica, Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes (LC/L.3725), 2013.
139. Generating inclusive and sustainable growth. The role of policy and multilevel fiscal institutions, Ehtisham Ahmad (LC/L.3718), 2013.
138. Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad, Ricardo Martner, Andrea Podestá e Ivonne González (LC/L.3716), 2013.
137. Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú, Miryam Saade (LC/L.3706), 2013.
136. Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012, Luis Felipe Jiménez y Sandra Manuelito (LC/L.3704), 2013.
135. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de los ingresos. El caso de Perú, Andrés Escalante (LC/L.3699), 2013.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org