



CAPACITACION, MODERNIDAD, PROGRESO

Instituto Nacional de Administración Pública

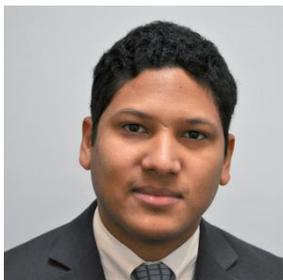
**La Búsqueda Del Mérito En Burocracias Clientelistas
Centroamericanas. Las Reformas Del Servicio Civil De Nicaragua
y República Dominicana en Perspectiva Comparada.**

William Andiel Galván Abreu

**Ensayo ganador del Tercer Lugar
Premio Nacional de Administración Pública**

Santo Domingo, Distrito Nacional
República Dominicana
2015

WILLIAM ANDIEL GALVÁN ABREU



Nació en Santo Domingo, D.N., el 13 de octubre de 1987.

Cuenta con Maestría en Asuntos Públicos, concentración en Desarrollo Económico y Territorial, del Instituto de Estudios Políticos de París - Sciences Po. Es egresado de la Maestría en Ciencias Políticas, mención Politología, de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU).

Se desempeña como Coordinador de Políticas Públicas e Innovación, en el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, en la Vicepresidencia de la República.

Fue analista político en la Dirección de Información, Análisis y Programación Estratégica (DIAPE) de la Presidencia de la República, desde el Departamento de Programación Estratégica, y luego, desde la División de Investigaciones del Presidente.

Es licenciado en Comunicación Social, por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Allí presidió del Comité de Estudiantes de Comunicación Social de esta universidad, en el periodo 2009-2010. Graduado del Colegio Dominicano De La Salle, donde le fue otorgado el Premio Estrella Lasallista, en 2005.

Ha participado en diversos cursos y diplomados en: Innovación y Gestión de Políticas Públicas, Desarrollo Humano, Políticas Públicas, Pobreza, Gerencia Política, Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Latinoamericano, Gestión de Proyectos, entre otros. Sobre estos temas ha sido ponente en eventos internacionales en Chile, Haití, Panamá, entre otros.

Ha publicado diversos artículos y trabajos académicos a nivel nacional e internacional.

Presentación

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se enorgullece en poner en circulación este ensayo titulado *“La búsqueda de mérito en burocracias clientelistas centroamericanas. Las reformas del servicio civil de Nicaragua y República Dominicana en perspectiva comparada”* de la autoría del Lic. William Andiel Galván Abreu ganador del tercer lugar del **Premio Nacional de Administración Pública** en su primera versión.

Esta investigación hace un gran aporte en toda la temática que subyace a la gestión institucional y a los procesos de reformas de la administración pública, más específicamente al servicio civil.

El autor nos entrega un valioso análisis comparado de los avances obtenidos en el servicio civil dominicano y nicaragüense, haciendo énfasis en el desafío que constituye implantar una administración pública meritocrática, frente a la existencia de prácticas clientelares.

El INAP como institución responsable de proveer conocimientos a través de la capacitación y formación de nuestros servidores públicos, valora este aporte y continuará promoviendo iniciativas como el Premio Nacional, el cual permite generar y difundir ideas nuevas e innovadoras, hacia una mayor profesionalización de nuestra administración pública.

En la persona de una servidora me llena de satisfacción y orgullo, saber que estas páginas que hoy nos permitimos difundir reflejan el compromiso y visión de toda la familia del INAP, de los miembros del jurado y de quienes como el licenciado Galván nos sentimos comprometidos en la noble tarea de forjar más institucionalidad y vocación de servicio, en las entidades públicas quienes poseen una obligación inquebrantable con toda la ciudadanía.

Dra. Celenia Vidal
Directora General

Asumir una postura, apasionarse... es el elemento del político. Precisamente lo contrario es el principio de responsabilidad del servidor público. El honor del servidor público se fundamenta en su habilidad para ejecutar conscientemente la orden de las autoridades superiores. Sin disciplina moral ni abnegación, en el más alto sentido, todo el aparato caería en pedazos.¹

¹ Weber, M. (1919). *La Política como vocación*, en *Desde Max Webber*, Gerth, H.H. & Mills, C.W. (1946), NY: Oxford University Press, p. 95.

ÍNDICE

I- Introducción	8
II - Perspectivas teóricas sobre la implementación de la política y la administración pública	12
2.1 Implementación de políticas públicas	12
2.2 Caracterización de Servicios Civiles y burocracias	15
2.2.1 <i>Tipos de burocracias latinoamericanas</i>	18
2.3 La reforma del empleo público	21
2.4 Entendimiento de los sistemas de mérito en República Dominicana y Nicaragua.	23
III- La reforma del sistema de mérito en la República Dominicana	27
3.1 Antecedentes históricos del sistema de mérito en la RD.....	27
3.2 Marco jurídico - institucional del sistema de mérito en la RD.....	28
3.3 Consideraciones de la cultura política dominicana	31
3.4 Indicadores cuantitativos del sector público dominicano como empleador	33
3.5 Los patrones de implementación de sistemas de mérito en RD.	35
3.5.1 <i>Gestión de empleo</i>	35
3.5.2 <i>Aspectos organizativos: la gestión de la compensación, desarrollo de capacidades, la gestión de relaciones humanas</i>	40
3.5.3 <i>Ritmo de la reforma</i>	43
3.6 Acerca de la cultura reforma del sector público.....	45
3.7 Las fuerzas movilizadoras de cambio que configuran la implementación	47
IV - La reforma del sistema de mérito en Nicaragua	52
4.1 Antecedentes históricos del sistema de mérito en Nicaragua.....	53
4.2 Marco jurídico-institucional del sistema de mérito en Nicaragua.....	55
4.3 Consideraciones culturales de la política en Nicaragua	56
4.4 Los patrones de implementación del sistema de mérito en Nicaragua.....	58
4.4.1 <i>Gestión de empleo</i>	58
4.4.2 <i>Aislamiento político y la estabilidad del empleado</i>	62

4.4.3 <i>La reforma en la agenda</i>	66
4.5 Las fuerzas movilizadoras de cambio que afectan la implementación.....	68
V - Análisis comparativo	71
VI - Conclusiones	77
VII. Recomendaciones de política	80
-Realizar más concursos públicos para el reclutamiento del personal.	81
-Crear una Comisión Nacional del Servicio Civil.	82
-Instaurar un sistema de recompensas y sanciones en el cumplimiento de las legislaciones de servicio civil.	82
-Informar a la población y sectores específicos sobre los beneficios de los sistemas de servicio civil basados en el mérito.	83
-Crear escuelas estatales de Gobierno.	86

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APÉNDICE A

APÉNDICE B

ACRÓNIMOS

MAP: Ministerio de Administración Pública.

DIGEFUP: Dirección General de la Función Pública.

DIGEPRES: Dirección General de Presupuesto.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

ONAP: Oficina Nacional de Administración y Personal.

PARAP: Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública.

PARME: Programa de Apoyo A La Reforma y Modernización del Estado.

PAIRE: Programa de Apoyo Inmediato a la Reforma del Estado.

PIB: Producto Interno Bruto.

SEAP: Secretaría de Estado de Administración y Personal.

CASC: Comisión de Apelación del Servicio Civil.

CNSC: Comisión Nacional del Servicio Civil.

PRSC: Partido Reformista Social Cristiano.

PRD: Partido Revolucionario Dominicano.

PLD: Partido de la Liberación Dominicana.

MEPyD: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional.

COPRYME: Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado.

UNO: Unión Nacional Opositora.

I- Introducción

La implementación de un sistema de méritos es un componente crítico en una reforma del empleo público de un Estado en desarrollo. El reclutamiento de recursos humanos está directamente relacionado con el desempeño general del gobierno, y funciona como un eje transversal en otros esfuerzos de transformación emprendidos. Se relaciona con el mejoramiento de la eficiencia, eficacia y calidad de la atención al ciudadano-cliente; reduciendo el clientelismo, controlando la corrupción y contribuye a la creación de capacidades. En Centroamérica, Nicaragua y República Dominicana son las naciones con mayores logros alcanzados, después de Costa Rica, en términos de resultados de la gestión pública en general, en eficiencia y capacidad funcional.

Aunque República Dominicana ha hecho las reformas jurídico-institucionales más importantes para estimular el mérito en el sector público, éstas parecen avanzar lentamente. Mientras que Nicaragua, según el barómetro de profesionalización del empleo público en Centroamérica 2012, ha hecho los progresos más rápidos y más altos en el índice de mérito en su sector público. Ambos países parecen estar marchando bien, pero después de contrastar con la evidencia, la pregunta es, ¿Qué tan exitosos han sido Nicaragua y República Dominicana en la implementación de sistemas de mérito en el sector público bajo las limitaciones de los estados clientelistas burocráticos?

El objetivo general de esta investigación es proporcionar un estudio comparativo del proceso de implementación de sistemas de mérito en el sector público de dos Estados Centroamericanos. El estudio persigue: 1) evaluar el estado de la implementación de sistemas de mérito en Nicaragua y República Dominicana; 2) analizar los factores que han afectado la implementación de sistemas de mérito en los sectores públicos de Nicaragua y República Dominicana; y 3) contrastar las experiencias de implementación entre ambos países. Existe muy poco material escrito sobre este tema desde las perspectivas de ambas naciones. Diversos servidores públicos involucrados en las reformas han publicado acerca de los logros normativos de la reforma, así como organizaciones internacionales o informes de asesores. Pero se encuentra mucho menos trabajo realizado desde una perspectiva crítica y que de manera concreta se detenga en los

obstáculos que enfrentan las reformas. Por estas razones resulta particularmente importante entender la dinámica interna de la aplicación de esta iniciativa pública en la última década.

La idea no es medir el impacto de las políticas en sí, sino describir cómo las reformas se han desarrollado durante este período, y poder extraer lecciones del proceso. Además, este estudio se sumará a un conjunto más amplio de estudios de caso de implementación de sistemas de mérito en las administraciones públicas de Estados transicionales en América Latina, Europa del Este y África, que comparten algunas de las características de las burocracias clientelistas. También se adicionará a las fuentes de información empírica de utilidad para organizaciones internacionales, bancos de desarrollo regionales y mundiales y agencias de cooperación de países desarrollados, a la hora de invertir fondos en la reforma y modernización en los sectores públicos de los países en desarrollo.

La investigación comparativa busca identificar similitudes y diferencias entre las entidades sociales.² Su objetivo es contrastar las naciones, sus culturas, sociedades e instituciones. Lejos de una definición común, la investigación comparativa es catalogada como la investigación que compara dos o más sociedades. Cuando el problema de investigación es difícil de examinar con un gran número de casos, se requiere la selección de un número de casos más pequeño.³ A través del estudio de caso se analiza el proceso de reforma del sector público en dos estados de Centroamérica: Nicaragua y República Dominicana. El foco está puesto en la construcción de los servicios de mérito civiles basado en los sistemas de empleo público de ambos países.

² Sasaki, M. (2004). Comparative research. In M. Lewis-Beck, A. Bryman, & T. Liao (Eds.), *Encyclopedia of social science research methods*. (pp. 152-154). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi: <https://dx-doi-org.acces-distant.sciences-po.fr/10.4135/9781412950589.n141>

³ Abordajes de la comparación de casos de estudios. (2005). In D. Druckman (Ed.), *Doing Research*. (pp. 208-227). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi: <https://dx-doi-org.acces-distant.sciences-po.fr/10.4135/9781412983969.n7>

Los datos se recogieron durante la investigación de campo en Santo Domingo, República Dominicana, y en Managua, Nicaragua. Fue sobre todo cualitativa y recogida a través de entrevistas estructuradas y semiestructuradas aplicadas a dirigentes políticos, a gerentes públicos de alto nivel, activistas de la sociedad civil, académicos, consultores externos y actores de la cooperación internacional. También se hizo una revisión de documentos y literatura secundaria como bases de datos gubernamentales, informes de actores locales e informes de evaluación de organizaciones internacionales.

Hay un gran valor en los datos cuantitativos, por lo que se utilizaron algunos de ellos disponibles. Como la naturaleza de la obra es más cualitativa, este estudio no se basó en datos cuantitativos. Los elementos estudiados en esta investigación, como el estado de la administración pública en la República Dominicana y Nicaragua, no son variables para los cuales haya datos cuantitativos relevantes o disponibles. Este esfuerzo de investigación analizó las dinámicas políticas y de organización dentro de la reforma del sector público.

Tal como estaba previsto, se encontraron obstáculos para la obtención de datos y pruebas. La sensibilidad del objeto de estudio impuso ciertas limitaciones a las conclusiones, como las evasivas de algunos funcionarios públicos de hablar abiertamente sobre el tema, y la exageración de los hechos. Pero la manipulación de datos se controló mediante la recopilación de información de diferentes agencias dentro y fuera del gobierno, y los datos verificados doblemente con actores externos y ex funcionarios de diferentes partidos. También, se pueden hacer conclusiones limitadas sobre el éxito o el fracaso de la reforma, ya que no ha pasado mucho tiempo para evaluar su impacto.

En el siguiente capítulo, el Capítulo 2, se proporciona una revisión de la literatura sobre la función pública, tipos de burocracias y aplicación de políticas. Luego, cuáles son los elementos clave para la reforma del empleo público y una especie de caracterización de los sistemas de mérito en el contexto del sector público en República Dominicana y Nicaragua. El Capítulo 3 analiza la reforma del sistema de mérito en el empleo público dominicano. Considera los antecedentes históricos de sistemas de mérito, el marco

jurídico-institucional del sistema actual y varios aspectos locales de la cultura política. En este capítulo se presentan las tendencias de la aplicación de la reforma dominicana, así como las fuerzas movilizadoras de cambio que afectan a este proceso.

El Capítulo 4 contiene los antecedentes históricos y el marco jurídico-institucional del sistema de mérito en Nicaragua, y algunas consideraciones de cultura política. También se discuten las pautas de aplicación, como los principales factores que determinan esta reforma. El propósito de los Capítulos 5, Análisis Comparativo, y 6, Conclusiones, es presentar lecciones aprendidas, mientras se contrastan ambas experiencias de reforma de empleo público, y esbozar varias observaciones finales como contribuciones al organismo de conocimiento de política pública. Por último, el Capítulo 7 presenta recomendaciones de políticas públicas concretas, para intentar responder a las problemáticas planteadas en los contextos sociales e institucionales de las administraciones públicas en cuestión.

II - Perspectivas teóricas sobre la implementación de la política y la administración pública

2.1 Implementación de políticas públicas

En la toma de decisiones de políticas, hay un concepto que ayuda a entender el comportamiento de los tomadores de decisiones en el sector público: el incrementalismo. El análisis de decisiones, en lugar de pertenecer a las ciencias de la decisión, pertenecen a las ciencias de “salir del paso” *-muddling through-*, sin un enfoque racional de los problemas.⁴ Lindblom identifica ciertas estrategias que utilizan los tomadores de decisiones al tener que elegir bajo incertidumbre: el hecho de sólo considerar las alternativas que no impliquen cambios importantes en la manera actual de hacer las cosas; que los tomadores de decisiones ponen más atención a los "problemas" que hay que arreglar en lugar de alcanzar metas positivas, por lo que se toman las decisiones para evitar escándalos y descontento de la población, no para alcanzar los objetivos favorables; y cuando las consecuencias de una decisión no son aclaradas en su totalidad, los que toman decisiones la implementan parcialmente y luego la modifican sobre la marcha.

Hay un sesgo conservador en cada toma de decisiones. Como el incrementalismo, la inercia política es otro factor para explicar la toma de decisiones en el sector público. Los gobiernos tienden a confirmar las decisiones tomadas en el pasado, y en lugar de aplicar la definición de "gobernar es elegir", afirman la que plantea que "gobernar es heredar".⁵ Las decisiones son el producto de la acumulación de decisiones anteriores.

A menudo hay una brecha entre la decisión de políticas adoptadas y los resultados finales que indican que la aplicación no siempre es sencilla o completa. Para entender lo que realmente sucede con la reforma emprendida requiere mirar en la etapa de implementación. El objetivo de un analista de aplicación es tratar de comprender las

⁴ Lindblom, C. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88. Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration

⁵ Rose, R. & Davies, P. (1994). *La herencia en Políticas Públicas. El cambio sin decisión en Gran Bretaña*. Yale University Press.

razones que explican esa brecha. Mientras más compleja y de múltiples etapas sea la política, más posibilidades tiene de ser mal aplicada o de que no sea implementada. Esto sucede porque una política nunca se implementa en el vacío. Todavía más allá, en un contexto con problemas anteriores, estructuras y las limitaciones que influyen en los agentes que ejecutan.⁶ Los trabajos de implementación anteriores carecían de estructura que permita identificar las variaciones según los casos. Más allá de la tradicional oposición de enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, surge la pregunta: ¿Qué es una buena implementación de política pública? No se trata de adentrarse en un debate falso, sino de diferenciar que cuando los objetivos y los medios son claros, contrario a cuando las intenciones son vagas, las consecuencias en el éxito de las políticas pueden variar.

Para entender mejor la política de implementación de procesos, Matland (1995), sugirió una matriz según el grado de conflicto y ambigüedad de las políticas que puedan tener un impacto en la implementación de procesos. El conflicto es inevitable cuando existen actores interdependientes cuyos objetivos son incompatibles. También podría llegar por medio de una política. En varias políticas, el conflicto es manejable, mientras que en otros la controversia no puede ser contenida, debido a que hay un problema muy divisivo en juego.

Por otro lado, de acuerdo con Matland, la ambigüedad forma parte de la mayoría de las políticas contemporáneas, con la finalidad de obtener el respaldo necesario para garantizar su viabilidad como políticas de actores contradictorios. Entonces, hay diferencias entre las políticas que se caracterizan por una fuerte ambigüedad y metas no bien especificadas y medios en la etapa de toma de decisiones y las políticas donde las prioridades son mucho más claras. A partir de estos dos ejes, cuatro casos de aplicación son posibles dentro de la matriz: el administrativo, político, experimental y simbólico.

⁶ Pressman, J. & Wildavsky, A. (1979). IDEM.

Cuadro 1. Matriz de Ambigüedad-Conflicto de Matland

	CONFLICTO	
AMBIGÜEDAD	Baja	Alta
Baja	Implementación administrativo	Implementación política
Alta	Implementación experimental	Implementación simbólica

Fuente. Matland, R. (1995). *Sintetizando la literatura sobre Implementación: El modelo Ambigüedad-Conflicto de la política de implementación.*⁷

Una implementación es administrativa cuando consiste fundamentalmente en la aplicación de algunos de los objetivos considerados como legítimos. Este tipo pertenece al modelo clásico de Weber en el que la aplicación por la administración es una ejecución simple de las decisiones políticas. Los resultados positivos o negativos de la aplicación pueden basarse esencialmente en los recursos afectados.

Una implementación política es aquella que requiere de un alto nivel de negociación y el debate entre los actores. La política está claramente definida, y los iniciadores de los programas han enérgicamente organizado sus componentes de aplicación. Pero los actores que se oponen a la política tienen recursos lo suficientemente fuertes como para afectar a la ejecución. En este caso, los resultados de implementación pueden depender de las relaciones de poder entre los actores involucrados.

La implementación es experimental, cuando los objetivos y los medios están débilmente definidos. Los resultados de este tipo de aplicación dependen en gran medida

⁷ Matland, R. (1995). *Sintetizando la literatura sobre Implementación: El modelo Ambigüedad-Conflicto de la política de implementación.* Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2, April, pp. 145-174. Oxford University Press. Public Management Research Association

de las condiciones locales. La aplicación es rápida y tiene objetivos muy generales, como grandes recursos presupuestarios, que hacen que la mayor parte de los proyectos propuestos sean financiados, y reduzcan la posibilidad de conflictos. Progresivamente, se definirían los proyectos más coherentes.

Por último, en la implementación simbólica los objetivos son generales y pueden ser contradictorios. Los conflictos son fuertes, pero dominados por los actores locales y los iniciadores de la política que permanecen en un nivel muy simbólico de la enunciación. Los resultados dependen de la creación de coaliciones entre actores. Los patrones de implementación de los servicios públicos basados en el mérito pueden variar según el nivel de conflicto externo que genere el proyecto de reforma, y el grado de ambigüedad interno del paquete de reformas.

2.2 Caracterización de Servicios Civiles y burocracias

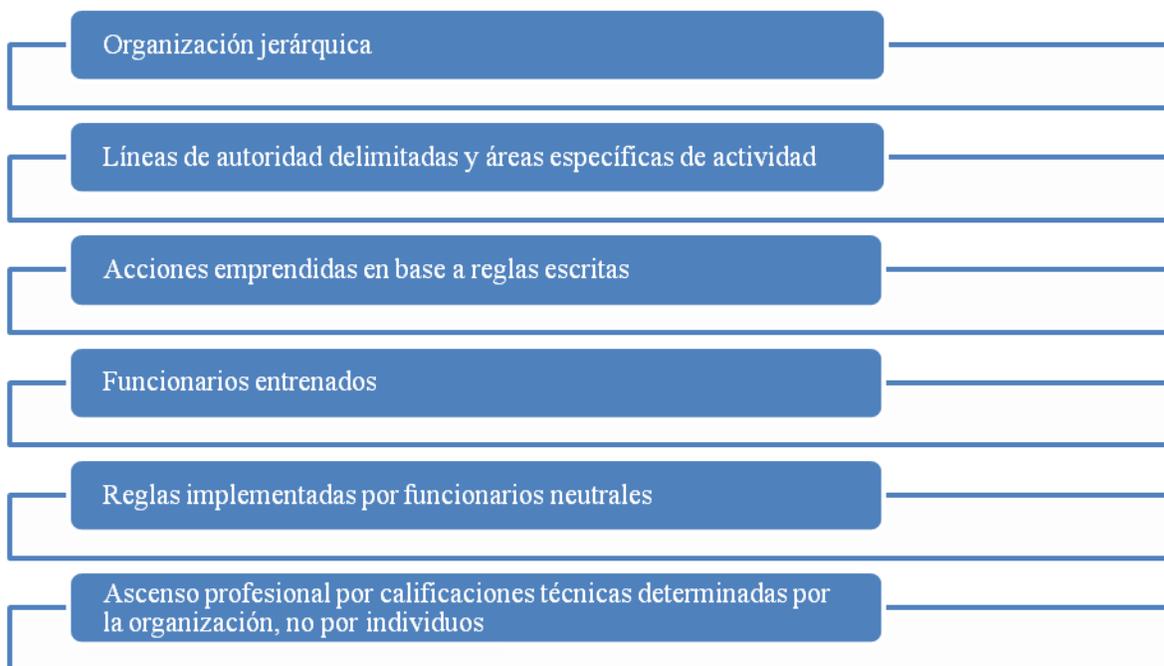
Una administración pública, en términos generales, es un sistema de gestión de recursos humanos dentro de la rama administrativa del gobierno en el que los empleados son contratados y promovidos debido a sus méritos profesionales, evaluados por concurso. En un país pueden existir servicios públicos de carrera para empleados del gobierno central y carreras especiales de servicio público para determinadas ramas tales como médicos, maestros, y militares. Por lo tanto, una reforma de la administración pública es un esfuerzo político para mejorar la eficiencia, la eficacia, la profesionalidad y el carácter democrático de una burocracia.⁸

Los modelos tradicionales de servicio civil fueron sistematizados y articulados por Max Weber en el siglo XIX, conocido como la teoría de la burocracia. Las condiciones previas que Weber define para la aparición de una burocracia son: el crecimiento de la población que se administra, el aumento en complejidad de las tareas

⁸ N.A., (2014). *Reforma del Servicio Civil*. Boundless Cloud Power Education. <https://www.boundless.com/search/?q=civil+service>

administrativas, y una economía monetaria que requiere una administración eficiente. El sistema burocrático es racional y legal, y está subordinado al superior político.⁹

Cuadro 2. Características de la Burocracia ideales de Webber.



Fuente. *Elaborado por el autor, a partir de datos del modelo de la burocracia de Weber.*¹⁰

El modelo de burocracia de Weber es importante para la función pública, ya que define los elementos clave como la profesionalización, la neutralidad, el mérito y la idea de la estabilidad en el empleo a través de una carrera. Prusia fue el primer estado en reconocer el servicio civil como carrera, en adoptar exámenes para evaluar a los candidatos, y en abrir empleos públicos a los ciudadanos. El Código de Federico el

⁹ Webber, M. in Pfiffner, J. (2004). IDEM.

¹⁰ N.A., (2014). *El modelo de burocracia de Weber*. Boundless Cloud Power Education. <https://www.boundless.com/sociology/understanding-social-groups-and-organization/bureaucracy/weber-s-model-for-bureaucracy/>

Grande estableció como requisito los exámenes para poder recibir un nombramiento público.¹¹

Dentro del Imperio Alemán, los estados se originaron en grandes posesiones territoriales, cuyos propietarios gobernaron sobre los que vivían en o cerca de sus estados. Los gobernantes estatales consideraban como recursos terrenales casas, carreteras, sus habitantes, como propiedad privada. Así, no sólo podrían designar discrecionalmente a sus empleados, sino que incluso podrían vender las posiciones y los empleados del Estado, que es la misma lógica del sistema de botín.¹² Los funcionarios nombrados por el príncipe eran llamados *Fürstliche Diener* - sirvientes del príncipe, mientras que los designados por el Estado, *Staatsdiener* - servidores del Estado, y no había diferencias entre quienes ejercían funciones públicas o servían al príncipe. Después surgió la necesidad de establecer una diferencia entre los que existían para servir al pueblo. Las principales características de este servicio público fueron:

- Concursos públicos para candidatos
- Comisión de examen independiente para reducir el favoritismo
- División en categorías según sus funciones específicas
- Más independencia a los oficiales por parte de los gobernantes centrales
- Sentimiento de clase entre los empleados públicos. "Hay un espíritu de cuerpo entre los funcionarios de la administración pública en Prusia. Ellos sienten que pertenecen a un organismo de caballeros educados y honorables".¹³

El sistema contemporáneo de Función Pública inició en 1883, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de función pública de Pendleton y estableció un sistema de servicio público basado en el mérito en el gobierno federal. El propósito de la ley era crear una Comisión de Administración Pública para sacar los jefes de los partidos

¹¹ Ely, R. (1883). *El Servicio Civil de Prusia*. Overland Monthly and Out West magazine, May 1883. California, USA.

¹² Ely, R. (1883). IDEM.

¹³ Ely, R. (1883). IDEM.

políticos del control de los trabajos públicos.¹⁴ Aunque la Ley Pendleton marcó una nueva era en la gestión del empleo público en EE.UU., el clientelismo continuó existiendo durante décadas por vía de asignación discrecional de los empleos del sector público con fines políticos.

Y fue en la década de 1930 que la Comisión de Administración Pública incorporó la administración federal bajo su jurisdicción. Francia también tenía un historial de nombramientos clientelistas utilizados por el absolutismo monárquico. Al igual que España, que no llegó a controlar el clientelismo ni debidamente profesionalizar el servicio público en el imperio. En América Latina, amenazas similares fueron y están siendo enfrentadas por los países dispuestos a crear un servicio civil o para aquellos que ya lo tienen, para establecer todos sus componentes.

2.2.1 Tipos de burocracias latinoamericanas

Para entender los contenidos y rasgos característicos de la burocracias dominicana y nicaragüense, puede ser útil revisar la heterogeneidad de las burocracias latinoamericanas, donde se destacan cuatro grandes tipos de burocracias: administrativa, paralela, la basada en mérito, y la clientelista.¹⁵ Las burocracias administrativas se caracterizan por su baja capacidad y su relativamente alta independencia. Tienen reglas formales de mérito, pero la mayoría de sus funcionarios han ganado sus puestos en base a criterios políticos y no de mérito, aunque tienen cierta estabilidad.¹⁶

Las burocracias paralelas están compuestas por equipos técnicos o de proyectos. Sus cuadros contratados bajo formas contractuales flexibles tienen un bajo nivel de

¹⁴ Grindle, M. (2010). *Construyendo, deconstruyendo y reconstruyendo servicios civiles y carreras administrativas en América Latina*. Faculty Research Working Paper Series. Kennedy School of Government. Harvard University.

¹⁵ Koldo, E. & Cortázar, J. (2007). *Public Administration and Public Employment Reform in Latin America*, chapter 4, In Lora, Eduardo. (2007). *The State of State Reform in Latin America*, World Bank Open Knowledge Repository. Latin American Development Forum Series.

¹⁶ El Banco Mundial (2007) situó como burocracias administrativas a Ecuador, Perú y Venezuela en el nivel más bajo, mientras Colombia, Costa Rica y Uruguay en el más alto.

independencia, pero de gran capacidad. A este grupo pertenecen los equipos de asesores técnicos que desempeñan un papel clave en el diseño de políticas, o la implementación de políticas, como son por ejemplo, los proyectos financiados internacionalmente. El tercer tipo es la burocracia basada en méritos cuyas características son de alta independencia y capacidad. Sus funcionarios tienen la estabilidad y los beneficios de programas de carrera avanzados.¹⁷

El cuarto tipo son las burocracias clientelistas. A este grupo pertenecen los estudios de caso de la República Dominicana y Nicaragua, y en otros países.¹⁸ Se caracteriza por los bajos niveles de independencia y capacidad. Se caracteriza por los empleados que ingresan sector público por razones políticas, y debido a las circunstancias políticas o cambios en la administración, son despedidos fácilmente. En esta configuración, su papel en el proceso de formulación de políticas es casi inexistente.

Este tipo de burocracia se explica debido a la estructura del sistema político, en el que el partido político gobernante puede intercambiar empleo por apoyo político o votos.¹⁹ Esto ocurre en un contexto de cambios en la naturaleza de la relación entre los partidos y los ciudadanos, las instituciones capitalistas más desarrolladas que demandan seguridad jurídica del Estado, y con los estados más grandes y complejos ofreciendo más servicios. El uso irracional de los empleos públicos y los bienes de los partidos de gobierno creó la necesidad de transitar hacia un nuevo sistema: el sistema de méritos.²⁰

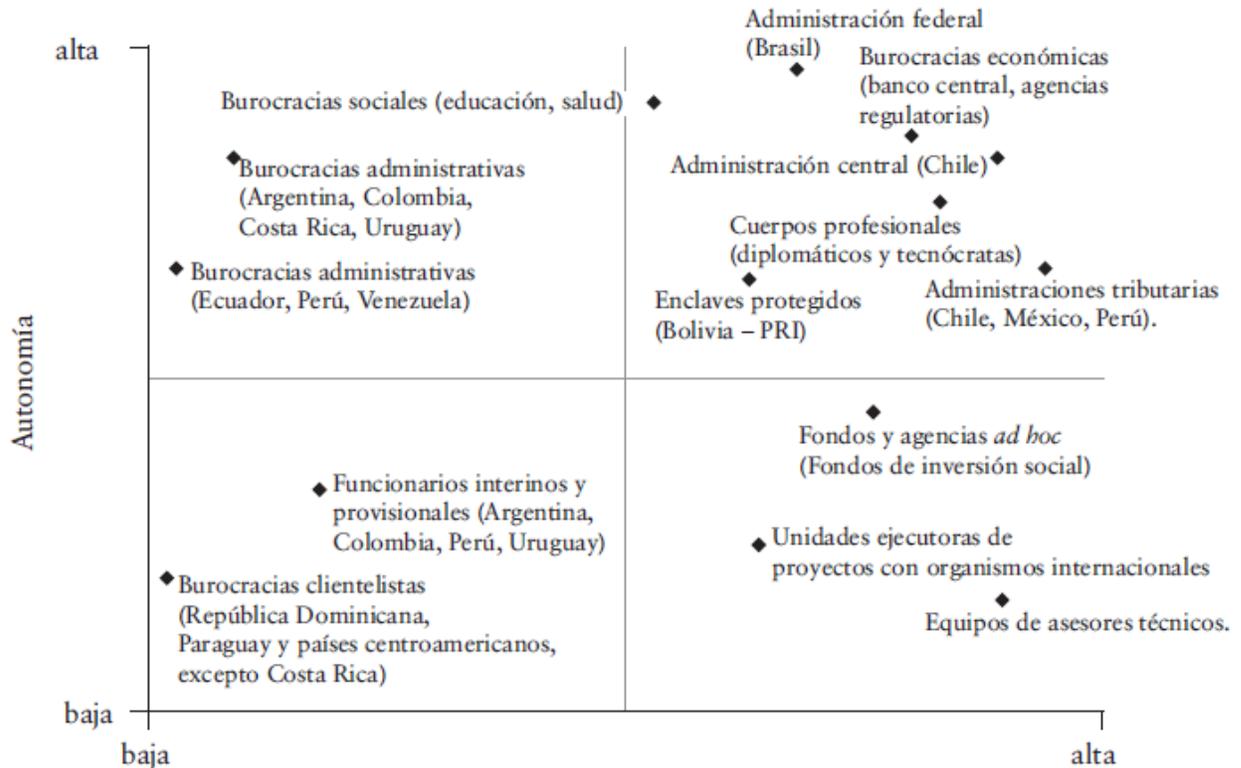
¹⁷ Este grupo es liderado por Chile, Brazil, México, Argentina, y el Banco Mundial también incluye casos de “oasis” meritocráticos en burocracias no basadas en el mérito, como las agencias independientes vinculadas a la burocracia fiscal o económica. Por ejemplo, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (**SUNAT**), bancos centrales y entes regulatorios.

¹⁸ Honduras, El Salvador, Guatemala, Bolivia y Paraguay. Pero también casos aislados de clientelismo pueden encontrarse en burocracias más profesionalizadas como Argentina, Colombia, Uruguay, Perú, que tienen inconvenientes relacionados con nombramientos transitorios y contractuales.

¹⁹ Koldo, E. & Cortázar, J. (2007). IDEM.

²⁰ Prats, J. (1999). *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*, documento número 38. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Barcelona.

Cuadro 3. Tipos de burocracias latinoamericanas.



Fuente. Koldo, E. & Cortázar, J. (2007). *Public Administration and Public Employment Reform in Latin America*.²¹

Para principios del 2000, la mayoría de los países latinoamericanos tenían leyes que ordenaban la selección de los administradores públicos basadas en el mérito y eso creó el equivalente de unas comisiones de servicios públicos para la contratación. Estas piezas legales instalaron un sistema de contratación y avance profesional en base a méritos. El problema era que la influencia de los partidos políticos aún existía como criterio para el nombramiento. Así que se puede decir que los países latinoamericanos tuvieron éxito en el establecimiento de sistemas de servicio civil de carrera "de jure", sin embargo los políticos encontraron una variedad de formas de llevar a su gente al gobierno

²¹ Koldo, E. & Cortázar, J. (2007). *Public Administration and Public Employment Reform in Latin America*, chapter 4, In Lora, Eduardo. (2007). *The State of State Reform in Latin America*, World Bank Open Knowledge Repository. Latin American Development Forum Series.

a través de tecnicismos o vacíos legales.²² Grindle (2012) afirmó que, a pesar de las leyes y restricciones formales, los nombramientos discrecionalmente continuaron predominando en la región.

2.3 La reforma del empleo público

Varias experiencias de implementación en el sector público fueron determinadas por la naturaleza del equipo encargado de hacer la reforma. Merilee Grindle (2012) argumentó que involucrar la participación de individuos de bajo perfil, pero de gran habilidad en un equipo ejecutivo pequeño, ha tenido un impacto positivo en el resultado del proceso de implementación. Del mismo modo, las conclusiones de Echebarría y Cortázar (2006) se centraron en el grado de experiencia y participación institucional del equipo técnico-político responsable de la reforma, como variables clave para su éxito. Sin embargo, los primeros estudios indicados por Nunberg y Nellis (1990) sugieren que la viabilidad de este tipo de reformas es menos técnico, pero sobre todo una cuestión política.

Por su propia naturaleza, la reforma del empleo público depende de la interacción de los intereses políticos para avanzar. Schneider y Heredia (2003) sugieren que quiénes son los "ganadores" y "perdedores" y la estructura del asentamiento político, ayuda a entender los resultados de la reforma. Esto es reforzado por Grindle y Thomas (1989) que sostienen que el proceso de elaboración de políticas fue significativamente diferente cuando las élites políticas percibieron que se trataba de una situación de crisis, a cuando creyeron que las iniciativas de reforma no fueron críticas para la supervivencia política del régimen que representaban. Se puede argumentar que un panorama político favorable es muy importante para el éxito de la implementación, especialmente propiciado por las élites políticas y burocráticas, cuando se trata de una reforma interna del Estado.

²² Grindle, Merilee. (2012). *Jobs for the Boy. Patronage and the State in Comparative perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Dentro de las condiciones políticas como piezas de análisis, algunos estudios destacaron el papel de los actores internacionales en el proceso de implementación. Echebarría y Cortázar (2006) hacen referencia a las consecuencias de la reforma del empleo público en América Latina del Consenso de Washington en la década de 1990. Este paquete de reformas implicó un conjunto de medidas para reducir el tamaño de los Estados mediante la transferencia de las competencias públicas tradicionales a las fuerzas del mercado. La capacidad de persuasión de la presión internacional sobre las élites políticas se ha demostrado por las relaciones de dependencia económica y política internacional en la determinación del resultado de las decisiones sobre las reformas, según lo establecido por Grindle y Thomas (1991).

En varios casos latinoamericanos, identificaron que los recursos financieros disponibles a través de organizaciones internacionales se utilizaron con eficacia dentro de las agencias burocráticas para mejorar el prestigio y el poder de negociación de las agencias. El foco principal de estos enfoques ha sido mostrar cómo los elementos formales pueden afectar los patrones de la implementación de una reforma de la gestión de los recursos humanos en el sector público. Pero, este camino puede ser exclusivo y simplista para entender este proceso si no incorpora otros enfoques que tienen en cuenta los elementos intangibles. Varios estudios proporcionan evidencia sobre la manera en que las prácticas políticas en una sociedad y la institucionalidad de un Estado son cruciales para el resultado final de una reforma pública.

En un amplio estudio sobre la modernización de los Estados latinoamericanos, Pastor y Valencia (1996), señalaron que el fracaso en los Estados débiles puede ser a veces asociado a los diagnósticos preliminares incompletos de las administraciones públicas que no tienen en cuenta la informalidad en una sociedad, y su opuesto, el Estado de Derecho. Otros estudios han planteado las consecuencias de los sistemas de patronazgo y sus consecuencias sobre los sistemas de servicio civil basado en el mérito. Grindle informó que "el clientelismo en la vida pública es un mecanismo eminentemente flexible para alcanzar objetivos de liderazgo" (2012, p.66). Por lo tanto, se ha utilizado como una herramienta en la concentración de poder en los estados autoritarios y la

mejora de la supervivencia de la clase élite. Los sistemas clientelistas han sido uno de los principales desafíos para el éxito de las reformas de empleo público basado en el mérito en los últimos años (Shepherd & Valencia, 1996; Amaro, 2007). Hay una ironía aquí, ya que las reformas de la función pública buscan alejarse de los sistemas clientelistas, pero precisamente es ese arraigo profundo del clientelismo lo que hace más difícil de llevar a cabo las reformas.

2.4 Entendimiento de los sistemas de mérito en República Dominicana y Nicaragua.

La necesidad de un servicio civil basado en el mérito tiene más de 50 años en la agenda institucional de ambos Estados, Nicaragua y República Dominicana, obviamente, después del fin de los regímenes dictatoriales que gobernaron durante la mayor parte del siglo 20. Sobre el papel ha habido la voluntad constitucional de proteger a los empleados públicos y de abrir los puestos públicos a los ciudadanos, independientemente de su afiliación política. Pero fue en los años 90 que fueron considerados seriamente los modelos contemporáneos de la administración pública.

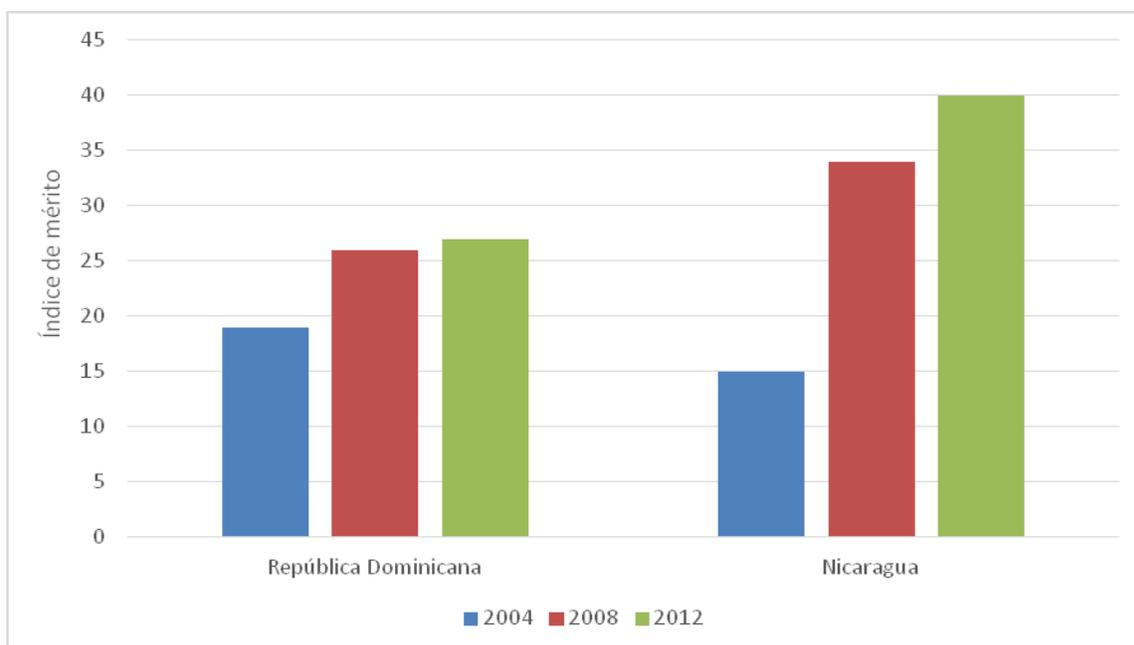
En el caso de República Dominicana, el fin de la dictadura de Trujillo, así como el ocaso del periodo post dictadura, marcado por el régimen autoritario del presidente Balaguer, abrieron el Estado a la reforma y modernización. Y en Nicaragua, el fin del gobierno sandinista y las décadas de inestabilidad política, crearon las condiciones para una sucesión de administraciones de derecha en los años 90 que se encargaron de la estabilización y la reforma del Estado. En el contexto internacional, el paquete de reformas impulsado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en América Latina, conocido como el Consenso de Washington, estableció el escenario para reformas económicas estructurales en la región.

Algunas evidencias mostraron qué tan ineficiente e ineficaz fueron las administraciones públicas de Dominicana y Nicaragua. El Banco Interamericano de Desarrollo realizó un estudio entre 2002 y 2005 para evaluar la calidad de los servicios públicos en 18 países de América Latina. Tanto Nicaragua y República Dominicana

obtuvieron bajas calificaciones en la mayoría de los indicadores. Nicaragua obtuvo un 13 en el índice de consistencia estratégica, mientras que RD consiguió 17, lo que mide el grado en que las administraciones públicas responden a los mandatos y prioridades de los gobiernos, y revela el vínculo entre las prácticas de los sistemas de servicio civil y las prioridades estratégicas del gobierno.²³

En el índice de mérito Nicaragua obtuvo el puesto 16, mientras que RD el 11, en un indicador que evalúa el grado de independencia de la burocracia, evaluando en qué medida existen garantías efectivas de profesionalismo en la administración pública, y el grado de protección efectiva de los funcionarios contrarresta la politización y la búsqueda de rentas. Esto muestra cómo Nicaragua era mucho peor que República Dominicana en términos de mérito en la administración pública al momento de este estudio.

Gráfico 4. El mérito en Nicaragua y República Dominicana, en el Barómetro Centroamericano de los Servicios Civiles.



²³ En esta escala, el 1er lugar corresponde al país que obtuvo un mayor desempeño, mientras que el 18vo es para el de menor.

Fuente. Elaborado por el autor, a partir de Castillo, R.; Iacovello, M.; et al. (2012).²⁴

En otra evaluación regional de la función pública, el *Barómetro de Servicio Civil en Centroamérica*²⁵, en relación al mérito, República Dominicana también anotó mejor que Nicaragua en 2004, con 19 puntos sobre 100, frente a 15. Pero, en el informe de 2008, Nicaragua había tomado la delantera, con 34 puntos sobre 100, frente a 26. Esto demuestra que Nicaragua algo más que duplicó su rendimiento en el índice de mérito, mientras que República Dominicana sólo mejoró hasta 25 puntos, en el mismo período. Para el último informe publicado en 2012, Nicaragua obtuvo 40 sobre 100, mientras que RD logró 27. Nicaragua continuó aumentando su rendimiento en el mérito en la administración pública, mientras que República Dominicana prácticamente se mantuvo en el mismo nivel.

²⁴ Castillo, R.; Iacovello, M.; et al. (2012). IDEM.

²⁵ El Barómetro Centroamericano de Servicio Civil es un estudio regional que mide el grado de institucionalización de las burocracias in 2004, 2008 y 2012. Fue financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Uno de los aspectos que observa el informe es el mérito, que lo define como las garantías de funcionamiento profesional del servicio civil, y el grado de autonomía de la Administración frente a la presión de los políticos.

III- La reforma del sistema de mérito en la República Dominicana

III- La reforma del sistema de mérito en la República Dominicana

3.1 Antecedentes históricos del sistema de mérito en la RD

El inicio de la intención de un Servicio Civil en el Estado Dominicano fue identificado en 1821, en el Acta Constitutiva de la Nación, promulgada durante el período de Independencia Efímera.²⁶ Establecía que los empleados públicos sólo podrían ser despedidos después de haber identificado que estaban comprometidos con malas conductas. Después de 22 años de dominación haitiana, en 1844 tuvo lugar el nacimiento de la República Dominicana. Esta nueva Acta Constitutiva también incluyó la idea de proteger a los empleados públicos al margen de la discrecionalidad de los superiores. Durante la primera intervención militar de los Estados Unidos de América al territorio dominicano, había una orden ejecutiva que pretendía establecer un sistema de Servicio Civil, con el fin de regular las relaciones del empleado público y el Estado.

Pero, los próximos gobiernos no continuaron los esfuerzos en ese sentido, al igual que con otras medidas de reforma institucional, especialmente, durante el régimen dictatorial de Trujillo, 1930-1961. A pesar de que es evidente que un dictador suele situarse a sí mismo más allá de las instituciones, como lo hizo Trujillo, en términos de mérito, pueden mencionarse algunos criterios rudimentarios para seleccionar su personal. Por ejemplo, por lo general se hizo cargo de la identificación y el seguimiento de las mentes más brillantes para ocupar funciones militares o políticas importantes, y para cumplir con tareas especiales.

Trujillo tenía el hábito de escuchar con atención a las personas con aptitudes para el liderazgo y la visión política, y que tenían sentido de la jerarquía y el poder, para hacer nombramientos de alto nivel.²⁷ La desventaja de estos métodos es que la lealtad de los nombrados es, sin duda, a la persona del dictador, no al Estado, o al bien común.

²⁶ Suárez, Nelson. (2013). *Monitoreo Aplicación de la Ley de Función Pública y su Reglamento*. Proyecto Participación de la Sociedad Civil en la reforma de la Gestión de la Administración Pública. Participación Ciudadana & Oxfam Internacional.

²⁷ Entrevista a Tirso Mejía Ricart. (2014). Sana Domingo, República Dominicana.

También, que en conjunto, la contratación, promoción y despido respondían a criterios subjetivos, no a parámetros objetivos y medibles, guiados por los méritos profesionales.

3.2 Marco jurídico - institucional del sistema de mérito en la RD²⁸

Entre 1961 y 1990, nueve proyectos de ley del Servicio Sivil se elaboraron en la República Dominicana (1962, 1966, 1971, 1978, 1981, 1984, 1988, 1990), pero fue en Mayo de 1991 cuando la Ley 14-91 de Función Pública y Carrera Administrativa fue aprobada. Se necesitaron tres años más para que el presidente Joaquín Balaguer emitiera el reglamento de aplicación, por lo que el 1994 marcó el inicio oficial del régimen de la función pública en la República Dominicana.

La ordenanza 81-94 para la aplicación de la Función Pública también creó el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) a cargo de la formación de los empleados públicos y para contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos prestados. Además, la Oficina Nacional de Gestión de Recursos Humanos Pública (ONAP) ya existía desde 1965, pero sin el apoyo de la ley que le proporcionó la autoridad legal en la estructura del Estado.

La 14-91 era una ley general para establecer el marco inicial para un sistema de méritos. Pero poco después de que se emitió el reglamento de aplicación, el presidente Balaguer dio un golpe fatal a la ley recién nacida, y es por eso que algunos expertos la definieron como una ley “natimuerta”.²⁹ En algún momento después de aprobada la ley, un periodista le preguntó al presidente Balaguer: ¿Por qué aún no se ha iniciado su aplicación? Y la respuesta del presidente fue que si esa ley fuese aplicada, la mitad de los empleados públicos perderían sus puestos de trabajo.

²⁸ Ver en Anexos Esquema *Composición institucional del Sistema de mérito de República Dominicana*

²⁹ Schecker Ortiz, L. (2005). *Ley de servicio civil. Reforma y aplicación*. Mesa de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. Participación Ciudadana.

De acuerdo con el especialista en gestión pública, Luis Scheker Ortiz, la razón por la que el presidente buscó la aprobación de la ley, con la intención previa de no cumplirla, era una estrategia política "para grabar su nombre en la historia, como el gran reformador, aunque convencido de que repudiaba la ley". El sistema de méritos nunca comenzaría si parecía que reduciría el poder y la influencia de los gobernantes políticos del momento. Esa fue la estrategia empleada por el presidente Balaguer 1966-1990, quien gobernó el país durante 22 años, y la mayor parte de ese tiempo tuvo el control sobre el Congreso Nacional.

Desde 1990, el Estado dominicano ha adoptado una serie de medidas con el fin de modernizar su estructura y funcionamiento de la Administración Pública. Debido a la presión externa de las organizaciones y las demandas de la sociedad civil internacional, los esfuerzos de reforma del sector público llevaron a la creación de nuevas agencias, grupos de trabajo y las intervenciones de asistencia técnica externa. Los cambios institucionales afectaron la gestión de las finanzas públicas, la administración fiscal, las prácticas de rendición de cuentas y el sistema de Servicio Civil. Sin embargo, la primera incorporación de servidores públicos al Servicio Civil Dominicana fue a finales de 1995, con 302 empleados.³⁰

En los próximos años, como consecuencia de la ola de cambios institucionales, el gobierno de Leonel Fernández, creó en 1996 un Grupo de Trabajo Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRyME). En 2000, tuvo lugar un traspaso de mando a un partido político diferente que ganó las elecciones presidenciales. Se hicieron diversos cambios administrativos e institucionales entre los que el COPRyME se convirtió en el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). En el año 2002, financiado por la Unión Europea, un nuevo programa se puso en marcha para apoyar la Reforma y Modernización del Estado (PARME). Y en 2004, otro Programa para apoyar a la Reforma y Modernización, específicamente, del Poder ejecutivo (ProReforma), patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

³⁰ Collado, Faustino. (2005). *La carrera administrativa*. Mesa de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. Participación Ciudadana.

En concreto, el PARME fue el mayor de estos programas, en términos de financiación, y el más vinculado a la reforma del sector público. Duró desde 2002 hasta 2008, y tuvo un presupuesto de alrededor de 38 millones de euros. De esta cantidad, el 22% fue invertido en el fortalecimiento de la administración pública en términos de apoyo de la capacidad administrativa y la reforma institucional. En un nivel estructural instrumental, se tomaron medidas para mejorar la capacidad ejecutora de la antigua Oficina de Gestión de Recursos Humanos Pública (ONAP), que es la institución encargada de la profesionalización del sector público. Además, fortaleció el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y ayudó a implementar un sistema estandarizado de evaluación de las instituciones públicas. En un nivel más normativo, se hicieron esfuerzos para diseñar un marco legal para establecer las bases de la administración pública basada en el mérito.

En 2008, se aprobó la Ley de la Función Pública que creó el Ministerio de Administración Pública (MAP). Al actualizar la ONAP anterior a un Ministerio, se le dio más poder a este sector en la jerarquía institucional del Estado. Dos años después, en 2010, los principios del mérito y de la capacidad en la administración pública se introdujeron por primera vez en la Constitución Nacional.

El Ministerio de Administración Pública ejerce la tutela administrativa del sistema de servicio civil. Jerárquicamente, este ministro se rige bajo el mandato del presidente de la República, pero trabaja en contacto y ejerce cierta supervisión a otros ministerios. Legalmente, es el encargado de emitir la normativa laboral para el sector público, la implementación de la función pública, liderar los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la administración pública, el desarrollo de la administración electrónica y la supervisión de la evaluación del desempeño.

Bajo el paraguas del MAP, está el INAP, a cargo de la orientación, educación y formación de los funcionarios públicos. Esto es importante, pues la Ley 41-08 establece que la formación y la educación son indicadores clave para determinar la permanencia y

la promoción en el servicio público. Entre sus responsabilidades se encuentran identificar las necesidades de formación de los empleados públicos, para coordinar y entregar los entrenamientos aprobados, y para evaluar y certificar los programas de educación o formación que se ofrece a los empleados públicos de instituciones distintas de INAP.³¹

3.3 Consideraciones de la cultura política dominicana

El mérito como medio de alcanzar el éxito está en crisis en la sociedad dominicana. No sólo en el gobierno central de contratación en el sector público, sino también en las filas militares y policiales, en la carrera diplomática, y hasta en los sectores de salud y educación. Por otra parte, la preferencia por las relaciones primarias, las relaciones clientelares y el paternalismo, en lugar de calificaciones profesionales también juegan un papel para ser contratados en el sector privado. "Las primeras 100 empresas dominicanas no darían sus principales puestos a extraños ni a empleados exitosos promovidos. Esos puestos regularmente están reservados para los familiares y amigos" (Obando Prestol, 2014). Lo mismo ocurre en el sector de las ONG y otras organizaciones donde las recomendaciones personales importan. Ésa es también la razón por la que la política es la vía favorita para lograr movilidad social en República Dominicana, mientras que en otros países esa vía lo constituye la educación.³²

La generalidad de los políticos dominicanos cree que, al menos, el mérito académico no es importante, ya que al estar nombrados en un cargo de alto nivel, entienden que nadie puede estar por encima de ellos.³³ Los puntos de vista de políticos dominicanos se midieron en un estudio sobre los parlamentos de América Latina.³⁴ Cuando se preguntó a los diputados electos dominicanos para el período 2010-2016 sobre la característica más importante para ser un buen político, el 75% respondió Carisma,

³¹ *Ley 41-08 de Sistemas de Servicio Civil*. (2008). Congreso de la República Dominicana.

³² Entrevista a Roberto Obando Prestol. (2014). Sana Domingo, República Dominicana.

³³ Entrevista a Oquendo Medina. (2013). Sana Domingo, República Dominicana.

³⁴ Alcántara, M. (2011). *Perception of the Dominican congressmen about the skills of political leaders*. Project of parliamentary elites in Latin America.

siendo el más alto grado a este aspecto entre los 17 países de América Latina. Mientras que sólo el 13,6% señaló Educación y Formación.

Luego, cuando se les preguntó acerca de la característica más importante para ganar la elección, Educación y Formación fue la menos popular, por un 9,3%, mientras Carisma volvió a ser el más popular, elegida por el 63,8%. Las percepciones acerca de los méritos de los representantes dominicanos son relevantes, ya que estos son los políticos activos que han sido elegidos para decidir y representar. Pero también son servidores públicos que tienen la obligación de supervisar el desempeño del gobierno y el poder de hacer cumplir la ley, como la de función pública, por ejemplo.

El clientelismo, considerado como una relación asimétrica basada en intercambios de favor entre administradores de dinero público y los ciudadanos, es otro rasgo distintivo de la política dominicana. Se ha definido como histórico, institucional y cultural en el país,³⁵ debido a su ubicuidad en los últimos años y su arraigo en las instituciones del sector público. En un contexto de pobreza y alta desigualdad social, el clientelismo es entendido por los ciudadanos como medio de redistribución de los recursos públicos, a través de las relaciones primarias, a cambio de lealtad política. Su legitimación en los sectores de la sociedad hace que sea aún más difícil de abordar esta práctica ya que los ciudadanos son la clave para poner presión en los gestores públicos a respetar las leyes.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo declaró en 2004 que República Dominicana fue el país latinoamericano en que más personas tuvieron conocimiento de la existencia de redes de clientelismo.³⁶ En cuanto a la contratación de personal en el sector público, la cuestión principal es cómo garantizar los procedimientos basados en el mérito, cuando los gestores públicos no distinguen claramente la línea entre lo público y lo privado, y cuando los empleos públicos son una manera de satisfacer plenamente los compromisos asumidos en la campaña electoral.

³⁵ Taveras, A. (2013). *Clientelismo Político, Participación Electoral y Pobreza, en Las Elecciones De La República Dominicana*. Thesis presented for the Master in Political Science. Universidad de Salamanca & Instituto global de Alas Estudios.

³⁶ *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. (2004). United Nations Development Program (UNDP).

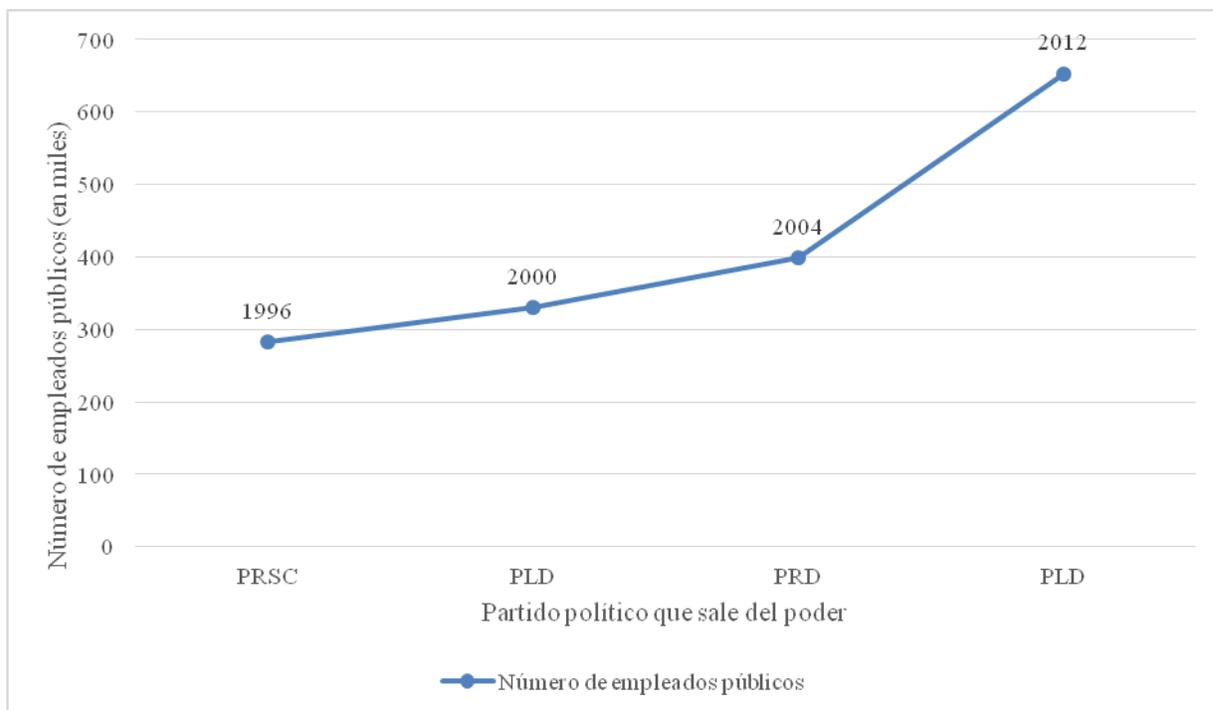
3.4 Indicadores cuantitativos del sector público dominicano como empleador

La nómina pública para los políticos en el poder, sería como el dinero a los banqueros. Quiere decir que en las burocracias clientelistas los empleos públicos son uno de los capitales principales de los políticos en el poder. Existen cifras sobre el crecimiento del número de empleados públicos en República Dominicana desde 1996.

Se sugiere que la nómina pública tiende a aumentar después de cambio de gobierno, todavía más cuando se produce entre partidos políticos distintos. No hay evidencia para determinar si estas fluctuaciones en las contrataciones eran necesarias para el mejor cumplimiento de las tareas de la administración pública, ni se podría afirmar que todas las contrataciones de un nuevo gobierno responden a razones de compromisos políticos,

Es propicio mencionar que no necesariamente los empleados adicionales contados después de cada mandato del gobierno sean los únicos puestos designados de esa administración. Las burocracias clientelistas se caracterizan por la alta rotación de los empleados públicos, especialmente, cuando los presidentes o los partidos gobernantes cambian. Por lo tanto, es más probable que haya habido una mayor cantidad de empleados recién llegados al Estado.

Gráfico 5. Nómina pública del Estado dominicano en el período 1996-2012.



Fuente. Elaborado por el autor, a partir de *Taveras, A. (2013) & Bolívar, J. (2012)* publicaciones, y datos del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

Al final del último mandato presidencial de Joaquín Balaguer (1986-1996), por el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), el número de empleados públicos era 283,058. Al final del primer gobierno de Leonel Fernández (1996-2000) la nómina pública se elevó a 330.801 empleados, lo que refleja un incremento de 17%. En 2000, hubo el traspaso de poder al presidente Hipólito Mejía de un partido político diferente, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). La administración del PRD salió y dejó la nómina en 399.256, con 68.455 empleados adicionales, lo que representó un aumento del 21%.³⁷

³⁷ Taveras, A. (2013). Ídem. Basado en datos del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

Entonces, el PLD retornó al poder en 2004, y el presidente Fernández fue reelecto en 2008. Gobernó durante cuatro años más, hasta 2012. La nómina pública alcanzó los 650.000 empleados, un aumento de más del 60% en los últimos ocho años.³⁸ Debe mencionarse que estos son los números para los empleados de toda la administración pública, no solo del gobierno central, por lo que incluye gobiernos locales, organismos públicos autónomos y organismos públicos descentralizados.

3.5 Los patrones de implementación de sistemas de mérito en RD.

La Ley 41-08 tiene el objetivo de establecer un marco regulatorio para el sistema de servicio civil a desarrollar. Este sistema se basa en los nuevos principios constitucionales del mérito y la idoneidad, e implicó la creación de otras piezas legales complementarias como la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Sistemas de compensación en el sector público. También el reglamento que regularía los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la administración pública, y la creación del Ministerio de Administración Pública (MAP), que elevó el posicionamiento administrativo de la antigua Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP). Pero aprobar una Ley o un conjunto de leyes no sería la solución por sí mismo para contrarrestar el clientelismo en la contratación de personal de la burocracia. Esta sección abarca el estado de la reforma en sus diferentes componentes, la historia política de la reforma en la agenda, y factores que ralentizan el ritmo del proceso.

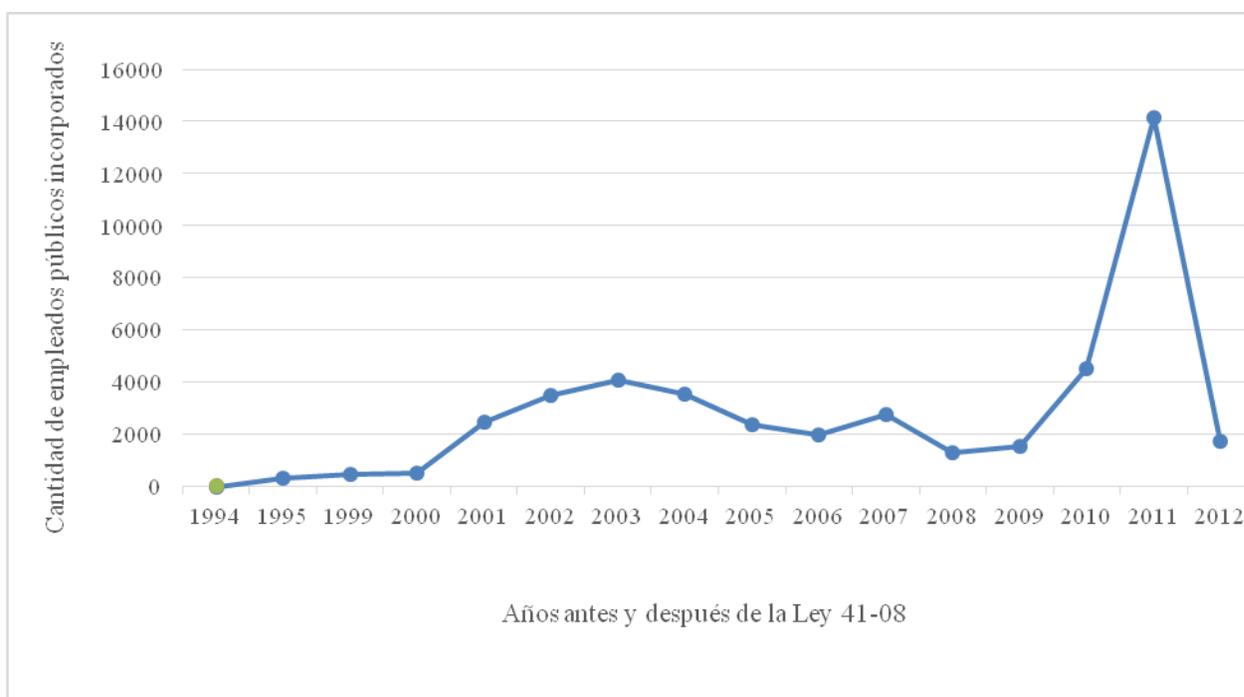
3.5.1 Gestión de empleo

De acuerdo con la ley, el procedimiento para contratar es a través de la evaluación interna de desempeño, o por concurso público. La vía de evaluación de desempeño se estableció como medida transitoria 2008-2016 para permitir que la mayoría de los

³⁸ Bolívar, J. (2012). *Luces y sombras del gobierno de Leonel Fernández*. Published on August 12th, Newspaper Hoy. <http://hoy.com.do/luces-y-sombras-del-gobierno-de-leonel-fernandez/>

actuales empleados públicos pudieran ser evaluados, y unirse a la función pública. Después de este plazo, los nombramientos en la función pública realizados fuera del procedimiento ordinario, serían anulados. Además de estas formas de ingresar a la función pública, existen los nombramientos políticos en la administración pública, así como el contrato temporal. Hay otra distinción que debe hacerse entre la carrera pública en general, y las carreras especiales. La general se refiere a la administración pública del gobierno central, mientras que las carreras especiales cubren los profesores, médicos, diplomáticos, militares y otros sistemas públicos de empleo con cierto nivel de descentralización.

Gráfico 6. Empleados públicos incorporados a la Carrera Administrativa en el período 1994-2012.



Fuente. Elaborado por el autor. Datos del Ministerio de Administración Pública (MAP).³⁹

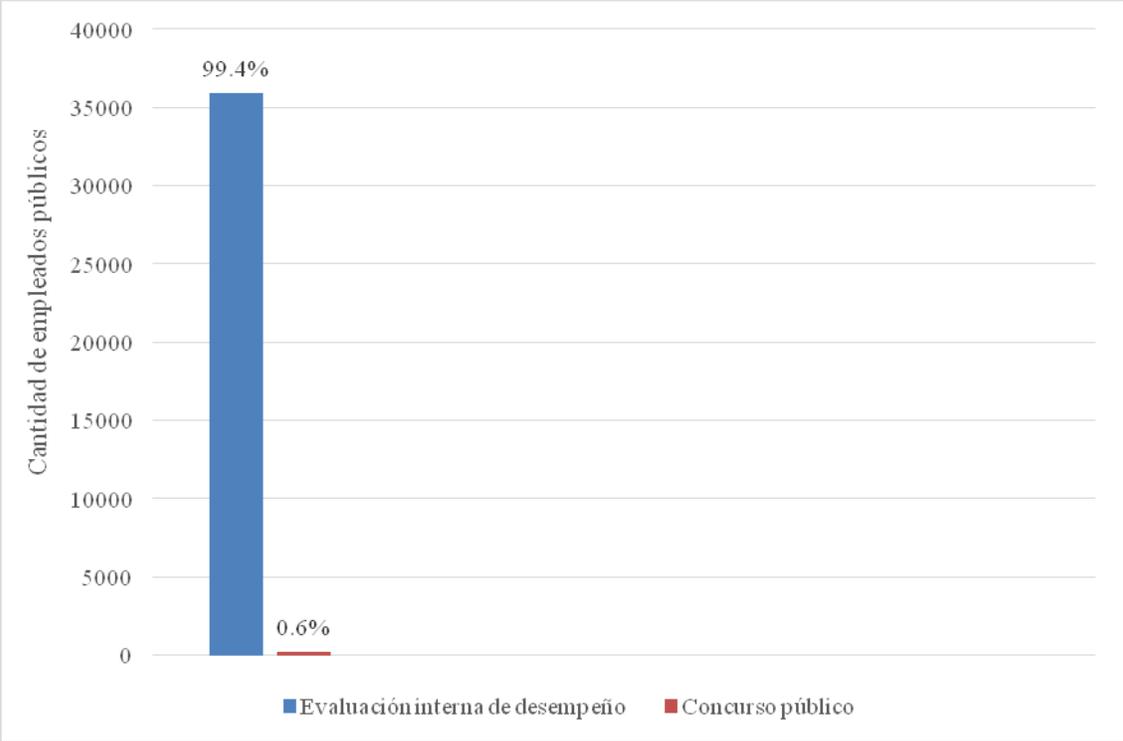
³⁹ Germán, D. (2012). *Avances en la Carrera Administrativa de República Dominicana*. Viceministra de Función Pública del Ministerio de Administración Pública. Ensayo presentado en el XVI Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana.

Entre 1994, cuando se emitió el Reglamento de aplicación de la primera Ley de la Función Pública, y 2008, cuando se promulgó la Ley 41-08 actualizado, 23.179 empleados públicos se han sumado a la carrera administrativa. Luego, a partir de 2008 hasta agosto de 2012, en tan sólo 4 años, 24.283 más fueron incorporados en la carrera, más que el número alcanzado en 14 años, en el período precedente (1994-2008). Así que equivale a decir que los esfuerzos de reforma iniciados en 2008 impulsaron enérgicamente el ritmo de las contrataciones de la administración pública.

En este punto también es relevante conocer el porcentaje de incorporaciones realizadas a través de las evaluaciones de desempeño y concursos públicos. En el período 2004-2012, de acuerdo con la información disponible en el Ministerio de Administración Pública, sólo 217 servidores públicos fueron contratados a través de concursos públicos. Si el número de empleados que se unió a la carrera administrativa, entre 2004 y 2012 es 36,170, y sólo 217 fueron reclutados después de los exámenes públicos,⁴⁰ se puede afirmar que aproximadamente sólo el 0,6% de los empleados incorporados a la función pública se enfrentó a los exámenes públicos. El número total de funcionarios públicos en la carrera administrativa fue de 58,314, incluyendo tanto a los empleados de carrera generales y especiales.

⁴⁰ Suárez, Nelson. (2013). *Informe 1er Estudio Monitoreo Aplicación de la Ley de Función, Pública y su Reglamento*. Participación Ciudadana & Oxfam República Dominicana.

Gráfico 7. Los empleados públicos incorporados a la Carrera Administrativa a través de las evaluaciones de desempeño internas y concursos públicos en el período 2004-2012.



Fuente. Elaborado por el autor, basado en Suárez, Nelson. (2013). *Informe 1er Estudio Monitoreo Aplicación de la Ley de Función, Pública y su Reglamento*. Participación Ciudadana & Oxfam República Dominicana. Data from the Dominican Minister of Public Administration (MAP).

El reclutamiento se encuentra en el corazón de la construcción de un sistema de mérito, es por eso que el método para reclutar influiría en los pasos a tomar. Para entender por qué este detalle es relevante, es necesario saber cómo las evaluaciones de desempeño internas se desarrollan. Cada institución u organismo público diseña sus propios exámenes para evaluar a sus empleados actuales que deseen sumarse a la carrera administrativa, aunque deben ser aprobados y validados por el MAP.

Pero puede ocurrir que el candidato para un puesto es el mismo que diseña el examen para el puesto, así que por supuesto, sería fácil pasarlo. También puede que el supervisor inmediato aplique una evaluación no tan estricta, pues se crean vínculos emocionales con los colegas de la institución, para no afectar a los candidatos que son compañeros de trabajo, o incluso amigos, o hasta parientes. Estos ejemplos pueden ilustrar algunas debilidades de la evaluación del desempeño como forma de unirse a la función pública.

No obstante, desde la perspectiva del legislador, la vía de evaluación de desempeño era una medida transitoria que pretendía contribuir a fortalecer uno de los pilares de una administración pública en vías de profesionalización, como lo es la contratación del empleado público para entrar a la carrera administrativa. Y para que eso suceda, la prioridad para unirse a la carrera administrativa se les otorgó a los trabajadores públicos en el momento de promulgación de la nueva Ley. Los que ya estaban trabajando en el Estado tenían que cumplir con los requisitos que establece la Ley para poder ser candidatos a un puesto de carrera administrativa, entre los que iba a participar y ganar un concurso público. Pero para ese grupo esta condición fue cancelada. El requisito más importante, con relación a una construcción de sistema de méritos, fue eliminado para los empleados públicos actuales. Esto explica por qué desde 2008 en adelante tantos dominicanos se unieron a la carrera administrativa, pero muy pocos lo hicieron pasando por concursos basados en el mérito.

En ese enfoque de implementación, la cantidad fue favorecida en detrimento de la calidad, pero esto engendra una cuestión de legitimidad. De 2004 a 2012, el mismo partido y el mismo presidente habían gobernado el país. A pesar de que en 2008 un nuevo gobierno comenzó fruto de una reelección, no se hicieron cambios importantes en el tren gubernamental. Al menos, la alta rotación tradicional debido a los despidos masivos no tuvo lugar. Al contrario, la nómina pública aumentaba rápidamente. La mayoría de los empleados públicos que ingresaron en la carrera administrativa en los últimos ocho años no fueron contratados a través de concursos públicos.

Esto no significa que los contratados no cumplieran con los requisitos para los puestos. Pero el hecho es que el método aplicado no era tan objetivo como el definido por la reforma: los concursos públicos. Ahora que una gran cantidad de puestos de trabajo de ingresados como consecuencia de los cambios políticos, fueron convertidos en puestos de carrera, ¿qué pasaría si cambiara el partido gobernante? ¿Por qué los nuevos gobernantes habrían de reconocer este cuerpo administrativo como competente e independiente, cuando la mayoría de sus miembros se hicieron empleados públicos con el antiguo sistema de contratación discrecional?

Indagando más a fondo en las modalidades de contratación de la carrera administrativa, también es necesario mirar más cerca el proceso de concursos públicos. En cuanto a los concursos internos, parece ser demasiado descentralizada, lo que deja aún más libertad a las agencias para elegir a los candidatos más aptos para llenar sus vacantes. De acuerdo con la Ley, el MAP tiene el deber de organizar todos los concursos internos o externos a contratar a los funcionarios públicos, en coordinación con los ministerios u organismos que necesitan los recursos humanos.

Para conformar los comités de selección también pueden ser invitados representantes de asociaciones profesionales o sindicatos, con el fin de dar más legitimidad a los exámenes y las decisiones tomadas. Pero hay un problema de fondo en este contexto, que es que el MAP es parte del Poder Ejecutivo, que como ministerio está dirigido por un ministro, un cargo político de alto nivel que necesariamente tiene que tener en cuenta factores políticos para la toma de decisiones, y que, a su vez, tiene jefes políticos. El reto es garantizar la independencia de las comisiones de contratación y el aislamiento político.

3.5.2 Aspectos organizativos: la gestión de la compensación, desarrollo de capacidades, la gestión de relaciones humanas

Un sistema de remuneraciones es una consecuencia directa de la aplicación de la reforma de mérito. Después de algunas dificultades y retrasos para aprobar la Ley para

regular los salarios en el sector público, fue finalmente aprobada en 2013. Pero entonces tiene que ser emitido un reglamento de aplicación. Ésa es la parte difícil, desde el diseño a la ejecución, ya que como hemos visto, las leyes se pueden aprobar, y a veces se aplican con parcialidad.

Los salarios tienen que ser regulados porque si el Estado no paga salarios justos y dignos, no pueden captar y mantener los recursos humanos más idóneos.⁴¹ En cuanto a los salarios en la función pública, el problema de la contratación es relevante. Incluso un director o ministro que puede contratar legalmente consultores, expertos y asesores, tiene que someter esas contrataciones a las regulaciones y en coherencia con el conjunto de los principios de la carrera de mérito. Como en los procesos de implementación de sistemas de mérito en Argentina y Chile en los años 90 y los años 2000, contratar a un empleado por un período específico de tiempo puede ser una vía de paso para evitar concursos públicos, y también para establecer discrecionalmente un sueldo a este empleado. Este salario puede ser similar a los que se pagan a los funcionarios, pero el problema es que en la práctica suelen ser mucho más altos y, a veces exorbitantes.

La disparidad de salarios en el sector público puede afectar la motivación y el compromiso de los empleados a cumplir con sus deberes, especialmente a los que no se les conceden altos salarios y beneficios, porque se convierte en una fuente de injusticia dentro de la administración pública. Otro factor que tiende a afectar la gestión de las relaciones humanas de los empleados públicos son las “botellas”.⁴² Éste término se refiere a las personas que figuran en la nómina pública y devengan un salario, pero que no trabajan, no realiza la labor para la que fueron contratadas, por lo que son como “botellas vacías”. Esta práctica histórica es ilegal, y como resulta difícil de detectar, se hace complicado estimar el número de personas en esta situación. Esto es peor que la disparidad salarial, porque al final es como robar, recibiendo dinero no merecido. Pero el problema es que en un ambiente político altamente clientelista como el de República

⁴¹ Entrevista a Carlos Pimentel. (2014). Director de Transparencia de *Participación Ciudadana*. Sana Domingo, República Dominicana.

⁴² Entrevista a Onofre Rojas. (2014). Ex director de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME). Santo Domingo, República Dominicana.

Dominicana, este privilegio se concede como una "recompensa merecida " por el trabajo político y la lealtad a una persona.

La educación y la creación de capacidades son parte de la definición del mérito. Esto cuando se trata de construir un sistema de empleo público basado en los exámenes públicos, y cuando la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos es una aspiración. La formación especializada en asuntos públicos puede incluso vincularse a la contratación. Al menos para instancias de alto nivel de la administración pública, altos directivos públicos podrían ser reclutados en centros de estudios especializados, como el caso emblemático de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA), o su homónimo en Brasil.

Pero entre toda la administración pública, la creación de capacidades tiene que ser estimulado, asegurándose de que responda a las necesidades institucionales, no al plan personal de vida de los empleados de la vida. Además, la formación tiene que ser recompensado a través de una relación directa entre la política salarial y el sistema de promociones. En el Estado dominicano, el INAP se adjunta al MAP, y es la institución dedicada a la formación, la educación, la mejora y la actualización constante de los empleados públicos del Estado. Fue creado a partir de 1994, cuando se emitió el reglamento de aplicación de la Ley de 1991 de la carrera administrativa.

Los programas de capacitación del INAP están totalmente financiados por el gobierno central, por lo que los empleados públicos no tienen que pagar. Los niveles de los programas son los seminarios, cursos, módulos y certificados. Pero sus acreditaciones no cuentan como créditos universitarios, ya que no tiene la condición de Instituto de Educación Superior o Universidad.

Pero el problema principal es su pequeño presupuesto, y luego su falta de impacto real en la formación del sector público, aunque esta institución puede exhibir la segunda más alta incorporación carrera administrativa de los empleados, con alrededor del 94% de

su nómina.⁴³ La mayoría de los organismos del sector público tienen su propio plan de formación de ejecutivos para sus empleados,⁴⁴ que dejan al INAP prácticamente fuera de juego. Es por lo que una tarea sustantiva del INAP es centralizar la capacitación de todo el sector público, para que responda a los objetivos estratégicos comunes de la Administración, no sólo a fines tan particulares y disímiles de las diferentes instituciones.

Como el objetivo principal del INAP son los empleados públicos actuales, sin importar si están en la función pública. Pudiera suceder que un empleado pueda recibir un entrenamiento y luego salir de la administración pública, lo que hace que los recursos se pierdan. Además, en un contexto donde la oferta educativa en asuntos públicos es muy pequeña y cara en este país, hay una cuestión de la igualdad de oportunidades que se les niega a los ciudadanos que no trabajan en el Estado. Por ejemplo, al postular a los concursos públicos externos para cubrir las vacantes de la función pública, los empleados públicos que tienen la experiencia de trabajar en el sector público, además de las capacitaciones especializadas gratuitas recibidas por el INAP, pueden tener más ventajas para pasar un concurso.

Esto no quiere decir que los empleados actuales no merecen recibir ningún tipo de formación. El problema es que el Estado debe ocuparse de proporcionar educación en asuntos públicos a cualquier ciudadano interesado, sin importar el partido político o la experiencia profesional. Aquí es cuando viene la posibilidad de añadir una capa de la administración pública que pueden ser contratados debido al mérito, luego recibir una formación especializada en una escuela estatal de gobierno.⁴⁵

3.5.3 Ritmo de la reforma

Como se mencionó anteriormente, muy pocos empleados se unieron a la carrera administrativa a través de concursos públicos. Aunque, esto no significa necesariamente

⁴³ Entrevista a Roberto Obando Prestol. (2014). IDEM

⁴⁴ Entrevista a Carlos Pimentel. (2014). IDEM.

⁴⁵ GALVAN, W. (2013). *Formación en Asuntos Públicos y Liderazgo Político: un caso de estudio de República Dominicana*. Ensayo de verano. Máster en Asuntos Públicos. Sciences Po Paris. France

que esas competencias estaban debidamente organizadas, publicadas y que fueron seleccionados los candidatos más aptos para los puestos de trabajo. Es bien sabido que esta implementación de sistema de mérito no es sólo acerca de las contrataciones, pero la estabilidad en los puestos, evaluación de desempeño, capacitación, calidad, y otros componentes importantes. Sin embargo, el proceso de reclutamiento sigue siendo el más crítico, porque es la etapa más vulnerable para la independencia del sistema. Sin tomar en cuenta necesariamente la calidad del proceso, desde 2008 a la fecha se han realizado más incorporaciones a la carrera administrativa, que desde los inicios de las incorporaciones a ese año.

Pero otro factor atenuante es que más de la mitad de los empleados públicos fueron incorporados a la carrera administrativa especial, lo que significa la mayoría de ellos son maestros, médicos, militares y policías,⁴⁶ y no a los organismos de gobierno central.

El número del crecimiento tan importante en las filas de la carrera administrativa, ha sido incluso catalogado como una burbuja.⁴⁷ En primer lugar, porque los que ingresan a las carreras especiales son también empleados públicos, pero precisamente son carreras especiales porque no están abiertas a todos los ciudadanos que tienen el mérito. Por ejemplo, para ser un médico o un maestro se necesita una educación específica y no convencional. Y es muy probable que una vez en esta carrera pública, este empleado no cambie a la carrera administrativa en el gobierno central, o hacia otra carrera especial como la policía. Otra razón es que esas carreras especiales ya tenían algunos arreglos institucionales como reclutamientos basados en el mérito, exámenes públicos, promociones y estabilidad. ¿Qué ha cambiado con la reforma de 2008? Que estas carreras especiales no son totalmente autónomas, pues ahora tienen el MAP para supervisar la aplicación de los principios de mérito y la prestación de apoyo técnico.

⁴⁶ Suárez, Nelson. (2013). IDEM.

⁴⁷ Entrevista a Roberto Obando Prestol. (2014). IDEM

Otros dicen que la impresión es que las incorporaciones se han hecho más rápidas a partir de 2008 y se debe a que antes los procesos eran extremadamente lentos.⁴⁸ De 1994 a 2008 se han incorporado alrededor de 1.650 empleados cada año en la carrera administrativa, mientras que de 2008 hasta 2012 el número aumentó más del doble, con cerca de 4.850 empleados al año de unirse a la carrera administrativa. Pero parece que a este ritmo, no sería suficiente para cumplir con el mandato de la ley que coloca 2016 como año límite para que los actuales empleados públicos pasen a la carrera administrativa.

En 2012 había cerca de 170.000 empleados en la lista de espera para ser evaluados con el fin de unirse a la administración pública, lo que significaría examinar a más de 56.000 empleados en los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Pero si la reforma mantiene este ritmo, se requeriría de alrededor de 52 años para terminar la evaluación de los empleados actuales adecuados para incorporarse a la carrera administrativa.⁴⁹

3.6 Acerca de la cultura reforma del sector público

La Ley de administración pública de 1991 tuvo varias debilidades. No proporcionó suficiente fuerza y jerarquía a la ONAP para gestionar los diferentes componentes para implementar la carrera administrativa. Además, los empleados públicos tenían muy poca protección con esta legislación, por lo que podían ser despedidos fácilmente. Otro inconveniente fue, como se ha mencionado anteriormente, la estrategia oficial de reducir la velocidad para emitir el procedimiento de ejecución tres años después. Contribuyó a calmar el impulso de los partidarios de la ley y dejar pasar el impulso en ese año. Como muestran las cifras, las incorporaciones a la carrera administrativa eran tan pocas en los años 90, que se necesitarían más de un siglo para construir el sistema de servicio civil. Así que la primera era de la reforma del sistema de mérito estaba en peligro.

⁴⁸ Entrevista a José Oviedo. (2014). Consultor del Ministerio de Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

⁴⁹ Suárez, Nelson. (2013). IDEM.

En 1996, el PLD ganó las elecciones presidenciales con el apoyo de otros partidos políticos. Como parte de las negociaciones de la coalición que estaba a punto de entrar en el Gobierno, el Grupo de Trabajo Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME) fue creado, y encomendó al partido Alianza por la Democracia (APD) para dirigir esta institución estratégica. Entre Descentralización, la Reforma Política y Participación Social, la reforma de la Administración Pública fue uno de los principales componentes de esta comisión. Además de los estudios publicados y los conocimientos técnicos proporcionados a entidades públicas, existe un consenso entre varios expertos en que la principal contribución de COPRYME era introducir fuertemente por primera vez el tema de la reforma y modernización del Estado en la agenda pública. Esto podría explicarse debido a una combinación de varios factores como: los conocimientos técnicos, un liderazgo con experiencia política, alto nivel de aprobación, apoyo de organizaciones internacionales, y un contexto de vientos neoliberales guiados por las reformas en América Latina en los años 90.⁵⁰

A mediados de la década de 2000 ciertas condiciones estaban sobre la mesa para la reforma del servicio civil, como el respaldo de la cooperación internacional y una masa crítica nacional de funcionarios públicos ONAP, consultores y políticos. Entonces, se impuso un enfoque legalista de la reforma, y la aprobación de la Ley 41-08 se convirtió en el principal objetivo de los reformadores. Uno de los rasgos más característicos de la reforma del Estado dominicano, desde sus inicios, es dar prioridad a la cara legal parlamentaria de la reforma. La ley como primera herramienta de la reforma se puede explicar por el patrimonio institucional vertical del gobernante a través de leyes y decretos para imponer cambios, dejando de lado otras etapas del ciclo de las políticas públicas,⁵¹ como debates públicos plurales que ayudaran a instalar el tema en la agenda pública, y permitieran abordajes integrales del problema, para lograr una formulación de las políticas que sean técnica y políticamente factibles.

⁵⁰ Entrevista a Onofre Rojas. (2014). IDEM.

⁵¹ Delmas, A. (s.f.). *El proceso de reforma del Estado en República Dominicana : análisis de efectos conjugados de disfuncionalidades de la cooperación internacional y de la falta de institucionalización del Estado*. Observatorio Político de América Latina y El Caribe (OPALC). Sciences Po.

Pero más allá de la tinta autoritaria del enfoque jurídico verticalista, en el caso de la Ley 41-08 también se percibieron jugadas estratégicas en pos de ganar terreno en la implementación. Con base en la Ley, los reglamentos complementarios se emitieron, las instituciones y los grupos de trabajo se crearon, y las necesidades de financiación se justificaron.

3.7 Las fuerzas movilizadoras de cambio que configuran la implementación

Sin identificar las fuerzas que afectan a la aplicación de esta política, se hace muy difícil esbozar una posible línea de causalidad y atreverse a pensar acerca de las perspectivas de la reforma. Estos factores se presentan por separado. Se sabe que hay ciertamente interconexiones entre ellos. En cuanto a la implementación del sistema de mérito en el sector público, se identifican estas categorías de factores: políticos, socio-cultural, técnico y financiero. Según han confirmado a lo largo de la fase de investigación, la política ha sido el principal factor que afecta la reforma. Desde la implementación del servicio civil es una reforma política y los actores involucrados protagonistas han acelerado y el proceso. A veces las acciones no son necesariamente los elementos más visibles que explican el éxito de una reforma, ya que la falta de acción puede ser una política muy eficaz cuando el propósito es llevar al fracaso.

Hay un problema político, porque las prácticas clientelistas están en primer lugar por los actores del sistema político. El sistema no proporciona a los políticos los incentivos adecuados para construir y consolidar la institucionalidad, y buscan el apoyo de los votantes en un contexto de equidad. Sucede lo contrario. El partido en el poder se supone que utiliza las "ventajas" de estar en la oficina de cara a las próximas elecciones, por lo que los trabajos públicos, servicios contractuales y de otros recursos públicos se ven como parte de la caja de herramientas y sistema de recompensa para los funcionarios comprar lealtades.

Entonces, la oposición basa su campaña electoral en la promesa de distribuir los recursos públicos entre sus partidarios, una vez en el cargo, lo que significa que, en cierta manera acepta este modus operandi. Por otro lado, no hay muchos incentivos para que un político en el cargo se comprometa plenamente con la reforma de mérito, ya que en el corto plazo, va a perder poder e influencia. En esto prima el pragmatismo. Quién está dispuesto a reducir racionalmente su autoridad a cambio de nada en el corto o mediano plazo, y de paso agenciarse el repudio y el desprecio de sus leales partidarios políticos y acólitos.

La falta de consenso entre los actores políticos no ha contribuido al éxito de la reforma de mérito. Y por ejemplo, un partido de izquierda como Alianza País, que lleva temas de transparencia en la opinión pública, no tiene la necesidad de un servicio civil de mérito en su agenda ni en su discurso.⁵² Esto quiere decir que ni siquiera algunos políticos reformistas han entendido y apoyado esta importante reforma. Otros piensan que el hecho de enmarcar la función pública dentro de la agenda paquete anticorrupción, han suscitado cierta oposición natural a partir de algunos partidarios de corrupción de los sectores políticos.

Al menos en lo que respecta a la Presidencia que llegaron al poder en 2012, dirigido por Danilo Medina, la transparencia en las compras públicas y las ofertas se han convertido en una prioridad en la agenda anticorrupción, dejando a la función pública en lugares secundarios. En ese escenario, el Ministerio de Administración Pública está haciendo lo posible para tratar de consolidar la función pública, pero sin el fuerte respaldo político e institucional de la Presidencia.⁵³ El ex director del Consejo Nacional de Reforma del Estado (2000-2004), Tirso Mejía Ricart, caracterizó la postura del típico político en el poder frente a la clase política cuando se le plantea la creación del sistema

⁵² Entrevista a Carlos Pimentel. (2014). IDEM.

⁵³ Entrevista a Javier Cabreja. (2014). Consultant in public affairs and former director of *Participación Ciudadana*. Santo Domingo, República Dominicana

de mérito: "Hay el deseo de tener un sistema de empleo público basado en el mérito, pero después de que haya nombrado a toda mi gente".⁵⁴

En conjunto con las prácticas políticas que caracterizan al sistema, hay condiciones socioculturales que contribuyen a la comprensión de su complejidad. La sociedad dominicana, en general, no conoce la administración pública.⁵⁵ El ciudadano común no tiene por qué conocer los detalles de cómo funciona la administración pública o de los detalles de las reformas en curso en un momento determinado.

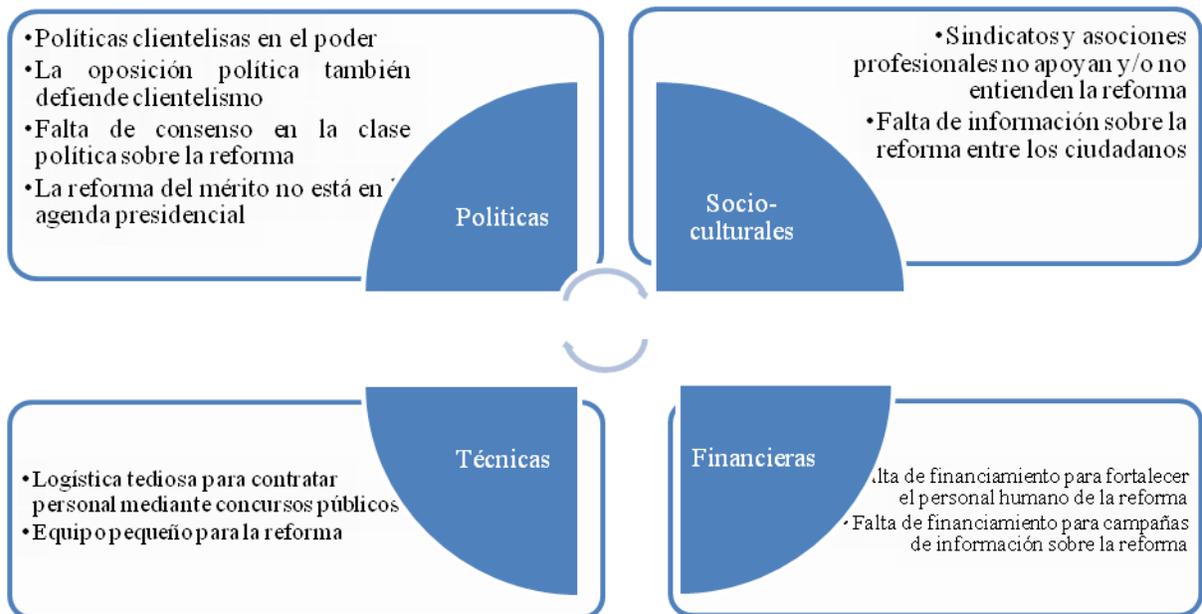
Un ciudadano común suele tocar las puertas del sector público cuando necesita un servicio específico. Sabiendo que el Estado es el mayor empleador en el país, y que los principales requisitos para conseguir un trabajo son la afiliación política y conexiones personales, no se comprende por qué el ciudadano ignora que un sistema de méritos se está construyendo, e inclusive siente desconfianza al respecto.

Tal vez se requieran campañas públicas y mecanismos para informar y posicionar la relación de los sistemas de mérito con el bienestar de la gente, para que se pueda insertar en la agenda ciudadana. El bajo perfil de los sindicatos y de las asociaciones profesionales han caracterizado a la reforma. Estas organizaciones concentran sus energías en discusiones salariales y condiciones de trabajo, sin embargo, un sistema de méritos para el empleo público es aún mucho más completo y ventajoso, al menos para los empleados públicos. Pero los sindicatos no han asumido esta reforma en su agenda de reivindicaciones, lo que representa un sector muy influyente que se encuentra inactivo.

⁵⁴ Entrevista a Tirso Mejía Ricart. (2014). IDEM.

⁵⁵ Entrevista a María del Carmen Lugo. (2014). Directora de Reclutamiento, Selección y Gestión del Desempeño. MAP. Santo Domingo, República Dominicana.

Gráfico 8. Fuerzas movilizadoras de cambio que afectan la implementación



Fuente. Elaborado por el autor.

Otro aspecto relevante que se encuentra en este diagnóstico es el técnico. Aunque podría haber sido muy tentador sólo poner la atención en las fuerzas socio-políticas, se sabe que la experiencia técnica y el rendimiento no sólo actúan en la formulación de políticas, sino también en el proceso de implementación. Entre los entrevistados se planteó la preocupación de que los concursos públicos no sólo son relegados por culpa de la “mala fe” de los políticos. Hubo consenso en que existen barreras técnicas que dificultan el proceso.

Se sugirió que el proceso de organización de concursos públicos adecuadamente, puede durar entre 6 y 12 meses; requiere bastantes recursos humanos técnicos para cumplir con todos los trámites, y al mismo tiempo que todo esto transcurre, la institución que requiere el personal pierde porque tiene una vacante por un período largo. Esto explicaría que en algunos casos los que encabezan las instituciones o directores de recursos humanos prefieren llenar las vacantes a través de mecanismos que no son los del

mérito. Se hace más fácil contratar temporal y discrecionalmente, que en un entorno basado en el mérito. Este es un incentivo negativo debido a un problema técnico. Desde el momento en que los concursos públicos se centralizan en el MAP, remite a una cuarta fuerza que impulsa u obstaculiza el cambio, la económica-financiera. Esta variable es la que permite contar con el personal humano, los recursos tecnológicos necesarios, para contribuir a acelerar los procesos de contratación por concurso.

IV - La reforma del sistema de mérito en Nicaragua

4.1 Antecedentes históricos del sistema de mérito en Nicaragua

De 1934 a 1979 Nicaragua tenía una dictadura de la familia gobernante de las esferas políticas, militares y económicas del país. A partir de Anastasio Somoza García, el padre, a Anastasio Somoza Debayle, el hijo, y sus familiares y amigos, en conjunto con una élite gobernante, moldearon las prácticas de administración del Estado para satisfacer las necesidades y caprichos de su familia. El sistema de empleo público basado en el mérito todavía no existía como se entiende en estos tiempos.

Pero como otros regímenes totalitarios, hubo algunas prácticas de contratación basada en el mérito. Incluso si Somoza, el padre, designaba a tíos y parientes en altos mandos de la Administración, no podría decirse que reclutaba a incompetentes.⁵⁶ Pero, de nuevo, estos métodos de reclutamiento no se basaban en el mérito profesional y académico, sino que respondía a criterios subjetivos y no institucionalizado. Pues, sin dudas, la lealtad sería a la persona del dictador, no al Estado, las leyes o el bien común.

A pesar de lo anterior, existía la idea de un servicio civil profesionalizado, al menos en el papel. La Constitución de 1939 tenía el mandato de crear un servicio civil de los funcionarios públicos y los puestos, sin carácter político.⁵⁷ Esta intención se mantendría en las nuevas Constituciones de 1950 y 1974. En 1979, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el principal movimiento de resistencia política, llegó al poder después de años de insurgencia armada y de inestabilidad política.

Este fue el comienzo de la Revolución Sandinista, que duró hasta 1989. Durante estos años el FSLN aplicó medidas de extrema izquierda para reformar los sistemas económicos y políticos, pero se enfrentó a una fuerte oposición interna y externa. Una guerra civil entró en erupción y la situación social y económica se volvió insostenible. En

⁵⁶ Entrevista a Antonio Monte. (2014). Investigador en el Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA). *Universidad Centroamericana (UCA)*. Managua, Nicaragua.

⁵⁷ Ortega-Hegg, M. (2004). *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Nicaragua*. Presentado en la XII Reunión de Direcares de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público, July 2004, in Tegucigalpa, Honduras.

1990 la oposición ganó las elecciones de la mano de una coalición encabezada por la primera mujer presidenta en América por voto popular, Violeta Chamorro (1990-1997).

Las décadas de dictadura, más un muy atropellado primer gobierno sandinista habían creado las condiciones para buscar con urgencia la estabilidad y el desarrollo institucional. Estos fueron los comienzos de la ola de reformas estructurales en Nicaragua con el respaldo de organizaciones internacionales y agencias de cooperación. En cuanto al sistema de méritos, la Constitución de 1987 estableció la creación de una Carrera Administrativa de la Función Pública.

A principios de 1990, el Parlamento aprobó la Ley 70, que era parte de todo un conjunto de normas y reglamentos que se aprobaron en el período de transición del gobierno sandinista a la Unión Nacional Opositora (UNO). Durante la gestión del gobierno revolucionario, se llevaron a cabo profundas reformas de la política económica y social, y la nómina pública creció de manera constante con una gran cantidad de nuevos empleados contratados en los gobiernos centrales y locales. La Ley 70 fue un mecanismo del gobierno saliente para proteger y dar estabilidad a sus acólitos. Esto le permitiría mantener el control sandinista del Estado.⁵⁸ Sin embargo, el nuevo gobierno, con un enfoque neoliberal y una agenda de reformas necesarias para manos libres, prefirió emitir un decreto para suspender esta ley.

En este contexto de reformas, en 1994 el Ministerio de Hacienda creó la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP) como la agencia que llevaría a cabo la reforma del empleo público. Este organismo fue creado como parte del Programa para la Reforma de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en virtud de un préstamo entre el Gobierno y la Asociación Internacional de Fomento, del Banco Mundial.⁵⁹ El DIGEFUP también trabajó junto con la Unidad de Coordinación para la Reforma del Sector Público

⁵⁸ Ortega-Hegg, M. (2004). IDEM.

⁵⁹ Dirección General de Función Pública (DIGEFUP). (2006) *Reforma del Servicio Civil de Nicaragua. Informe de Nicaragua*. Presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: “Globalización, Buen Gobierno y Función Pública”, realizado del 27 al 29 de septiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala.

Estatal y el Programa de Modernización (UCRESEP) y el apoyo técnico de la consultora internacional CINCORP-HAY.

Este conjunto de reformas también incluía una reforma constitucional en 1995, el establecimiento de la independencia de los poderes del Estado, la reducción del sector público y la privatización de muchas empresas estatales. Después de la creación de DIGEFUP, varios pasos se realizaron como el proyecto de Ley de la Función Pública en 1999, aprobada por el Congreso en 2003. Ésta fue la primera disposición legal para el empleo público en este país, mientras que antes, cada organismo público solía tener sus propios criterios de reclutamiento.

4.2 Marco jurídico-institucional del sistema de mérito en Nicaragua

La ley 476 vino a llenar un vacío normativo que antes era regido por las leyes laborales comunes. Cada agencia pública tenía sus propias regulaciones de empleo, lo que generó una alta dispersión y la falta de coherencia sistémica que dañó los principios de estabilidad, el mérito, la equidad y la eficacia.⁶⁰ La ley cubre el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Poder Electoral, entidades autónomas y municipios. El sistema está dirigido por el Ministerio de Hacienda, específicamente DIGEFUP.

Aunque la ley se aprobó en 2003, fue en 2007 cuando realmente comenzó su implementación. La progresiva implantación de esta Ley implicó la creación de la Comisión de Apelación del Servicio Civil (CASC), a cargo de la tramitación y resolución de cualquier procedimiento administrativo presentado contra las Instituciones de Recursos Humanos (IRH) de los organismos públicos. Asimismo, la Ley establece una Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), un cuerpo colegiado integrado por los delegados de los distintos poderes del Estado, municipios, regiones autónomas y los

⁶⁰ Strazza, Luciano. (2012). *Informe de Nicaragua. Barómetro de la Profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

sindicatos del sector público. Los cambios más recientes son la puesta en marcha de la CASC, en 2007, y durante 2008, el nombramiento de los miembros de la CNSC.

El DIGEFUP fue creado para ser el órgano rector de la Función Pública, y sus principales responsabilidades son: establecer políticas, normas y procedimientos relacionados con la gestión y desarrollo de los recursos humanos, como para regular y supervisar su aplicación. La CASC es un organismo autónomo de segunda instancia que evalúa y resuelve los recursos administrativos solicitados en contra de las agencias resoluciones públicas, especialmente los despidos que socavan los derechos de servidores públicos y los reglamentos del Servicio Civil.

La CNSC es un órgano colegiado y consultivo encargado de asesorar sobre las políticas de la administración pública y las normas, y evaluación de la implementación del servicio civil. Las leyes dicen que está compuesto por 9 miembros, presidido por el Ministro de Finanzas y representantes del Parlamento, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, Asociación de Municipalidades, las regiones autónomas y los sindicatos del sector público. Para 2012, este Consejo estaba todavía en proceso de creación.⁶¹ Por último, está el papel de las Instancias de Recursos Humanos a cargo de hacer cumplir las leyes de la función pública, la aplicación de las clasificaciones laborales, y gestión de recursos humanos. Estos entes están presentes en cada organismo público.

4.3 Consideraciones culturales de la política en Nicaragua⁶²

En los años 80, se produjo un cambio drástico en el modelo político y económico de Nicaragua. El gobierno sandinista había definido como prioridades: crear una economía mixta, la estabilización de la economía y superar la dependencia externa. Se crearon empresas estatales, se adoptó una reforma agraria y se nacionalizaron bancos.

⁶¹ Dolmuz, Meyling. (2012) *Avances del Servicio Civil de Nicaragua*. Presentado en el “XVI Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana”. La Dra. Meyling fue viceministra de Finanzas y Crédito Público del Gobierno de Nicaragua.

⁶² Ver en Anexos esquema *Arquitectura institucional del Sistema de mérito en Nicaragua*.

Después de la guerra civil, la nómina pública aumentó de manera desproporcionada, sobre todo en el sector militar, y el déficit fiscal alcanzó el 70% del Producto Interno Bruto. Esto se tradujo en hiperinflación, la infraestructura dañada, clima de negocios no favorable, falta de recursos humanos calificados, elevada deuda externa, y, desde luego, la calidad de vida de los nicaragüenses se deterioró.⁶³

Los desastres naturales también han configurado la historia de este país. Específicamente el terremoto de 1972 que destruyó la ciudad de Managua, y otros. Nicaragua tiene el tercer más bajo Índice de Desarrollo Humano en América, después de Haití y Guatemala.

Las principales características de la cultura política de Nicaragua son: el personalismo, el caudillismo, el nepotismo, el paternalismo, el patrimonialismo, el cortoplacismo y la violencia física.⁶⁴ Un contexto de tal fragilidad social también afecta a las prácticas políticas, como la forma de hacer campaña, las necesidades urgentes de la población, el nivel de educación de los votantes y candidatos y la actuación de los responsables políticos. Los recursos para las políticas sociales para mejorar la calidad de vida de la gente, se distribuyen de forma discrecional a las personas necesitadas con fines electorales, en algunos casos. Pero no es fácil de regularlos.

El clientelismo es esencial para mantenerse en el poder, pero también se ve como algo normal, por el pueblo.⁶⁵ La línea delgada entre recursos públicos y privados presenta serios desafíos para la implementación de una reforma del sistema de mérito en este país. El empleo público se convierte en parte del capital político o anzuelo para los jefes del partido conquistar, mientras, por el otro lado, los electores necesitados que prometen lealtad a cambio de un trabajo o alguna ayuda.

⁶³ Jarquín, M. & Barrios, J. (2001). *Programa de Reforma y Modernización del Sector Público 1994-2001*. Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP). Managua, Nicaragua.

⁶⁴ Álvarez, E. (2003). *Cultura Política del Nicaragüense*. Colección Presidencial Enrique Bolaños Geyer.

⁶⁵ Entrevista a Antonio Monte. (2014). IDEM.

Una tradición en el ámbito del empleo público de este país es la “barrida”. Se trata de la práctica histórica del nuevo gobierno que despide una gran cantidad de los empleados de la administración anterior, sin tomar en cuenta sus habilidades técnicas, la antigüedad o los méritos profesionales. Las razones pueden ser la falta de confianza de los empleados anteriores contratados, debido a su lealtad a los líderes de los gobiernos salientes. Estos se convierten en nuevos desocupados, que tratan de reinsertarse en el mercado laboral. Tratan de encontrar un puesto de trabajo en el sector privado, pero el Estado pierde sus conocimientos y experiencia en el manejo de los asuntos públicos.

Los gerentes públicos en los cargos designan a los miembros del partido y de su equipo. Los siguientes gobiernos hacen lo mismo, como en un círculo vicioso sin fin. Allí es cuando un sistema de servicio civil basado en el mérito pondría fin a esta triste historia institucional. La barrida se ha producido en todos los gobiernos de las dos últimas décadas, tanto en el ala de predominio de la derecha, con Violeta Chamorro (1990-1997), Arnoldo Alemán (1997-2002) y Enrique Bolaños (2002-2007); como desde 2007, por parte del izquierdista FSLN, que volvió al poder, y que aplicó estas prácticas anti-institucionales, cuando se pensaban superadas o al menos fuera de uso.⁶⁶

4.4 Los patrones de implementación del sistema de mérito en Nicaragua

Hubo varios obstáculos en el proceso de recolección de datos de esta investigación. Uno de los más difíciles fue el acceso a los datos oficiales de Nicaragua. Para evaluar el estado de la reforma del empleo público en este país, se llegó a informes del gobierno y estadísticas sobre los empleados en el sector público en los últimos años.

4.4.1 Gestión de empleo

⁶⁶ Entrevista a Dayra Valle. (2014). Investigador en el *Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)*. Managua, Nicaragua.

Diferentes cifras se han mencionado sobre el tamaño del sector público de Nicaragua, procedentes originalmente del Estado. El número de empleados públicos en el gobierno central de Nicaragua en 2003 eran 88.492, de acuerdo con el DIGEFUP. En 2012, con base en datos del 2013 del Presupuesto General, se estimó que el número de empleados en el gobierno central era 91.797.⁶⁷ Sobre la base de la fuente gubernamental, su nómina pública sólo ha aumentado un 3,7%, por así decirlo, 3.305 empleados más contratados en los últimos 9 años.

Hay que recordar que en 2007 hubo un traspaso de mando desde el gobierno de derecha de Enrique Bolaños, con el Partido Liberal Constitucionalista, al izquierdista Daniel Ortega con el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Estas cifras no necesariamente implican que no hubo alta rotación del personal, como consecuencia de la tradicional “barrida”. Tampoco significa que los municipios, las instituciones descentralizadas y empresas estatales aumentaron sus nóminas en los últimos años.

Hay varias cifras sobre el número de empleados que se han sumado a la carrera de servicio civil en Nicaragua desde su creación. Estos números incompletos fueron proporcionados por ejecutivos de DIGEFUP, oralmente durante la entrevista realizada en su oficina. Las estadísticas precisas sobre los empleados públicos inscritos en la carrera administrativa se solicitaron formalmente, pero la respuesta nunca llegó. La ley fue aprobada en 2003, y su reglamento de aplicación se publicó en 2004, todo durante el gobierno de Enrique Bolaños.

Para 2005, el número de funcionarios en la carrera administrativa era de 1,811. A finales de 2006, el número aumentó hasta 7,244 empleados públicos. Entonces, el último número a que se tuvo acceso sobre las incorporaciones en el período 2007-2013, fue cuando los funcionarios de la carrera administrativa aumentaron a alrededor de 17.000. En ese período ha gobernado el mismo partido con el mismo presidente, Daniel Ortega. Está claro en el gráfico que el ritmo de las incorporaciones a la carrera administrativa se ha ralentizado en ese período, en comparación con los dos primeros años después de la

Ley 476. Para continuar en ese camino, es relevante entender las condiciones y características específicas sobre el subsistema de contratación.

Gráfico 9. Los empleados públicos incorporados a la Carrera Administrativa en el período 2004-2013.



Fuente. Elaborado por el autor. Datos de DIGEFUP.⁶⁸

De acuerdo con la Ley de Servicio Civil 476, el método común de contratación para contratar a un empleado para la Carrera Administrativa es el proceso de provisión. Una segunda vía es la llamada acreditación extraordinaria. Para ambos métodos, el candidato tendrá que cumplir los mismos requisitos que la ley define para poder ingresar a la carrera administrativa, que se basan principalmente en el mérito profesional e idoneidad para el cargo. El camino de las provisiones se basa en los exámenes públicos que buscan dar igualdad de oportunidades a los candidatos que están fuera de la

⁶⁸ Entrevista a Karen Downs. (2014). Directora de la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP). Managua, Nicaragua.

administración pública, mientras que la ruta de acreditaciones extraordinarias está abierto para aquellos empleados públicos, que ya tenían puestos técnicos o administrativos, y que tenía al menos 10 años de experiencia en el sector público . La pregunta sería cuál es el porcentaje de provisión/acreditación de los funcionarios públicos que han ingresado a la carrera administrativa.

Esto es relevante, ya que parece que la mayoría de los empleados se han unido a través de un proceso extraordinario. Y se reconoce que los exámenes abiertos y públicos son el núcleo de los sistemas de contratación al mérito, no los caminos extraordinarios, como la misma Ley 476 establece. En 2011, había 15.979 empleados públicos incorporados a la carrera administrativa a través del proceso de acreditación extraordinaria.⁶⁹ La estimación del total de funcionarios de la carrera administrativa por esa época alrededor de 16.000, parece que más del 99 % de los funcionarios públicos se unió a la carrera administrativa a través de la forma "extraordinaria". Eso hace pensar como si la extraordinaria acreditación se convirtió en el camino ordinario para contratar funcionarios públicos, que aunque es legal, pueden no reflejar la voluntad original del legislador al diseñar una ley para impulsar un sistema de mérito en el empleo estatal.

En el esquema de sistema de méritos de Nicaragua, la DIGEFUP proporciona asistencia técnica a las agencias que aplican procesos de provisión, pero es el deber de las Instancias de Recursos Humanos de cada organismo organizar y ejecutar los concursos públicos. Por otro lado, las fuentes no gubernamentales denuncian que se realizan muy pocos o cero concursos públicos, y que muy pocos empleados o ninguno han unido a la carrera administrativa a través de este proceso en los últimos años.⁷⁰ O, en todo caso, estos son esfuerzos aislados y no una política de amplio espectro.

Los exámenes públicos son gestionados por las Instancias de Recursos Humanos de cada institución, específicamente las tareas relativas a la organización, dando a

⁶⁹ Dolmuz, Meyling. (2012). IDEM.

⁷⁰ Entrevistas a Dayra Valle, IDEM; Antonio Monte, IDEM; & Cairo Manuel López, expresidente del Parlamento y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Centroamericana de Nicaragua. (2014). Managua, Nicaragua.

conocer entre los potenciales candidatos, y conformando un comité de selección. Este comité de selección estará compuesto por un representante de la Instancia de Recursos Humanos de la institución, un empleado del área o departamento en el que está el puesto vacante, y un empleado con suficiente experiencia técnica.

En ninguno de los casos intervienen DIGEFUP en los exámenes públicos, por lo que las agencias se quedan solas en la difusión de los exámenes públicos, y en la evaluación y la decisión de los candidatos a ser contratados. Estos pasos cruciales en un proceso de contratación de mérito se ejecutan también sin la supervisión de representantes de sindicatos ni de asociaciones de profesionales. En ausencia de estos elementos, convendría reflexionar sobre los mecanismos que quedan a las instituciones para contener las presiones políticas en los procesos competitivos para la contratación de personal.

4.4.2 Aislamiento político y la estabilidad del empleado

A veces, una carta de recomendación de la persona adecuada o de un dirigente del partido en el poder, puede ser más influyente que un título universitario y años de experiencia. Si esto sucede en el sector privado, habría que limitarse a criticar esa falta de profesionalidad del empleador. Pero si este episodio tiene lugar en el sector público, esto puede ser una práctica ilegal e incluso inconstitucional, de acuerdo con el principio de mérito en el marco legal de un país específico. En Nicaragua, como en otros países de América Latina existen, mecanismos institucionalizados para ganar más influencia en la administración pública.⁷¹

En tiempos de dictadura de la familia de los Somoza, estaba la carta llamada "La Magnífica", utilizada para expresar cierta lealtad al régimen y al Partido Liberal de Somoza. Esta tarjeta tenía el nombre del ciudadano, y servía para evitar problemas con la

⁷¹ Entrevista a Marlene Álvarez. (2014). Encargada del Programa de Partidos Políticos. National Democratic Institute (NDI). Managua, Nicaragua.

policía y la Guardia Nacional, para evitar el pago de multas.⁷² En cuanto al empleo público, también se utilizaba para la identificación y verificación electorales, por lo que el día después de las elecciones, el empleado del sector público tenía que mostrar su tarjeta de marca como "votado", a fin de recibir su cheque de pago.⁷³

La Magnífica ya no existe. Con la vuelta a la oficina del partido FSLN de izquierda, se crearon los Consejos de Poder Ciudadano (CPC), como estructuras partidarias locales geográficamente repartidas por los barrios y municipios urbanos y rurales del país. El propósito de una CPC es identificar los posibles beneficiarios de los programas de políticas sociales y las necesidades específicas de la población, para comunicarlas al presidente Daniel Ortega. Dado que los miembros de los CPC tienen cierto poder político e influencia en el gobierno, se denunció que también sirven como un medio para obtener recomendaciones de partido para conseguir ventajas en la administración pública.

Pero un sistema de mérito no es sólo la contratación. Va más allá e implica estabilidad y promociones debido a sus méritos, así como un final feliz de la carrera de servicio público, por jubilación o por razones técnicas o disciplinarias. En cualquier caso, el panorama político puede interferir en el desarrollo profesional de los empleados públicos. Sobre el aislamiento político de los empleados públicos, hay una tradición histórica de la época de los Somoza, donde los empleados públicos tenían que pagar el 5 % de sus salarios al partido gobernante, el Partido Liberal.

En el periodo de Arnoldo Alemán también existía, y ha habido denuncias sobre el actual partido en el poder, el FSLN, de también solicitar contribuciones "voluntarias" para el partido, con el salario del empleado público.⁷⁴ Incluso si se hicieron estas

⁷² Argüello, Leonel. (1984). *Una Mirada al interior de las elecciones*. Revista *Envío*, número 42, Diciembre 1984. Universidad Centroamericana de Nicaragua. Managua, Nicaragua.

⁷³ Evertz, Robert. (1984). *An inside view of the elections*. Magazine *Envío*, number 42, December 1984. Universidad Centroamericana de Nicaragua. Managua, Nicaragua.

⁷⁴ Entrevista a Cairo Manuel López. IDEM.

deducciones en las administraciones pasadas, la percepción es que a partir de 2007 estos son más visibles y "menos voluntaria", se afirmó en algunos testimonios.⁷⁵

Pero en el sector público hay otros secretos a voces que no se denuncian, no están en la agenda pública ni en la lista de los sindicatos de trabajadores de las prioridades. Además de las deducciones salariales al partido gobernante, la presión también se aplica en los empleados públicos a asistir a reuniones públicas y acontecimientos de activismo político. En estos eventos, se dijo que incluso hay hojas de asistencia para realizar un seguimiento de las personas que apoyaron al partido, o aquellos dispuestos a permanecer neutrales.⁷⁶

Estos empleados recibirán tarjetas de identificación de partido, y tienen que declinar sus preferencias a favor de la voluntad de los jefes. DIGEFUP sostuvo que estas acciones también han ocurrido en pasadas administraciones. Declararon firmemente que la afiliación partidaria no era un requisito para la promoción profesional o simplemente para ser empleado público.

Por el otro lado, el problema era que incluso si los eventos no eran obligatorios para los empleados, cuando un empleado se negaba, podía tener cierto maltrato por parte de sus superiores o represalia. O se estaba con el partido y el gobierno, o podía parecer que se estaba en contra, con las consecuencias que podía tener.⁷⁷

La rotación de personal se estima que ha sido muy alta desde 2007, en comparación con los gobiernos liberales de la década de 1990 a principios de 2000.⁷⁸ Desde 2007 los despidos políticos comenzaron en un perfil bajo y selectivo, en su mayoría puestos de confianza, y comenzaron lentamente a ejercer presión a los empleados a renunciar.⁷⁹ En 2010, alrededor de 19.000 empleados públicos fueron

⁷⁵ Entrevista a Dayra Valle. (2014). IDEM.

⁷⁶ Entrevista a Marlene Alvarez. (2014). IDEM.

⁷⁷ Entrevista a Marlene Alvarez. (2014). IDEM.

⁷⁸ Entrevista a Dayra Valle. (2014). IDEM.

⁷⁹ Entrevista a Manuel Ortega-Hegg, IDEM.

despedidos por el gobierno sandinista, y para 2013 el número llegó a 26.000 empleados, aunque parte de ellos ya eran funcionarios públicos de la carrera administrativa.⁸⁰

Ésta es una grave amenaza para el proceso de construcción de sistema de méritos, ya que esto representa un paso institucional hacia el pasado de los tiempos de las "barridas", pero con la diferencia de que a partir de 2003 existe una Ley de Servicio Civil.

A pesar de que los sindicatos y la sociedad civil denuncian despidos y el gobierno lo niega, no hay otra forma en que puede ayudar a abordar este punto. Se trata de que el presupuesto asignado al pago de las prestaciones laborales de los empleados despedidos, lo que ha aumentado significativamente en los últimos años.⁸¹ Los jefes de gobierno ofrecen a los empleados renunciar y pagarles una compensación, pero si se niegan y deciden ir a la corte, incluso pueden ganar. El problema es que aun el empleado obteniendo sentencia judicial favorable, no gana, pues el Estado la desacata y no paga.⁸²

En ese sentido, otra forma de estimar el número de personal despedido en una agencia pública es mirar el número de juicios laborales en relación con los empleados públicos afectados. De 2007 a 2013, alrededor de 26,691 empleados han sido despedidos, hay una deuda pública debido al no pago de estas compensaciones que asciende a los USD\$ 26,5 millones.⁸³

Otro elemento que agrava la vulnerabilidad de los empleados públicos, especialmente los de la carrera administrativa, es la imagen cuestionada de la CASC, por ser la instancia especializada de apelación ante atropellos a los que están en la carrera administrativa. Actores de la sociedad civil coincidieron en que la CASC está politizado, desacreditado, y, en cualquier caso, institucionalmente debilitado. Aunque la Ley de

⁸⁰ Leyva, Álvaro. (2010). *El Ortegaísmo convirtió la Ley 476 de Servicio Civil en papel mojado*. Entrevistado por Moisés Martínez, 2 de octubre, 2010. Diario La Prensa.

⁸¹ Entrevista a Dayra Valle. (2014). IDEM.

⁸² Entrevista a Cairo Manuel López. (2014). IDEM. Managua, Nicaragua.

⁸³ Leyva, Álvaro. (2013). *La deuda pública es millonaria*. Entrevistada por Elizabeth Romero, 1ro de octubre, 2013. Diario La Prensa.

Servicio Civil de 2003 incluyó este actor institucional como parte del nuevo marco, su personal fue nombrado entre los años 2007 y 2008, unos años más tarde, bajo el gobierno sandinista, lo que ha despertado dudas sobre su imparcialidad.

4.4.3 La reforma en la agenda

La reforma del empleo público basado en el mérito en Nicaragua, ¿se produjo fruto de una demanda interna del gobierno o de una exigencia de actores sociales y la población? Ninguna de éstas. Se produjo como consecuencia de la presión externa por actores internacionales de cooperación al desarrollo. Para entender cómo se introdujo el proyecto de reforma en la agenda institucional del país, tenemos que volver en el tiempo al 1996, cuando el gobierno de Nicaragua firmó un contrato de crédito con el Banco Mundial. Los términos del acuerdo incluían un componente relativo a la reforma del servicio civil, que sería implementado por el Ministerio de Hacienda, la reforma del sector público y el Programa de Modernización (UCRESEP), y la firma de consultoría interna que contribuyó con las tecnologías y los conocimientos para mejorar la gestión de los recursos humanos.

La reforma del sector público y, en concreto, la reforma del empleo público fueron particularmente promovido por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. En 1996, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Banco Mundial señaló algunos de los vicios generalizados de las administraciones centralizadas y la "receta" para construir las administraciones públicas que satisfagan las necesidades del mercado.⁸⁴

El rendimiento tiene poco que ver con salarios y promociones. En cambio, las lealtades personales y las consideraciones políticas son aún demasiado decisivas en las decisiones profesionales y de carrera rutinarias. No es sorprendente que las administraciones públicas de muchas

⁸⁴ Ortega-Hegg, M. (2004). IDEM.

economías en transición han estado plagadas de baja moral, el absentismo y el pluriempleo, la baja productividad, la pequeña corrupción, y la pérdida de un buen personal que emigra al sector privado. (Banco Mundial, 1996, p.113).

En ese contexto, un proyecto de Ley de Servicio Civil y su Reglamento de aplicación se elaboraron y enviaron al parlamento a finales de 1999. Para aprobar ese proyecto de ley que se necesitaba para continuar con el proceso de modernización, pero era también un requisito para Nicaragua para unirse a la Iniciativa de los Fuertemente Endeudados Países Pobres (HIPC). Este programa fue creado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1996 para proporcionar alivio de la deuda y préstamos a bajo interés para un grupo de 39 países necesitados.

Para recibir la ayuda financiera, los gobiernos tenían que comprometerse a ciertas metas de gestión pública, tanto en las áreas económicas y administrativas. Pero el proyecto de ley sufrió varias modificaciones, y al año siguiente, debido a un nuevo préstamo del Banco Mundial se creó un órgano ejecutivo para administrar el Proyecto de Reforma de la Función Pública, bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda. Esta unidad se abrió un proceso de consulta para dar participación al Ministerio de Trabajo, la Comisión de Justicia del Parlamento y los sindicatos. En junio de 2002 había ya 16 versiones de los proyectos de ley de la función pública elaboradas por el gobierno.⁸⁵

Las fuerzas políticas representadas en el Parlamento de Nicaragua no arribaron a un acuerdo sobre el proyecto de ley de servicio civil, y el gobierno tuvo que pedir al Banco Mundial ser más flexible con la condición de aprobar la ley con el fin de continuar el trabajo del proyecto de reforma y la transferencia de fondos. El gobierno incluso comenzó a considerar la búsqueda de mecanismos legales alternativos para integrar algunos de los mandatos de la administración pública proyecto de ley en la gestión de recursos humanos de la administración central. Pero fue finalmente el 19 de noviembre de 2003 que la Ley 476 fue aprobada y su reglamento emitido el 05 de agosto de 2004.

⁸⁵ Ortega-Hegg, M. (2004). IDEM.

Por lo tanto, el marco regulatorio de la Función Pública que sustenta la reforma mérito en Nicaragua surgió, por un lado, de las presiones que organizaciones internacionales ejercen sobre los países pobres y endeudados, y el de la necesidad real de un Estado para fortalecer sus instituciones y mejorar su eficiencia en el otro. En este caso, las organizaciones internacionales han igualado los empleados públicos y los intereses de la sociedad civil de nuestros países.⁸⁶

4.5 Las fuerzas movilizadoras de cambio que afectan la implementación

En el caso de Nicaragua, los principales factores que afectan a la aplicación de un sistema basado en el mérito en el sector público pueden ser políticos o socioculturales. La política es el primer escenario donde una batalla de reforma interna del gobierno tendría lugar. Pero hay un inconveniente inicial con respecto a los intereses y modus operandi del número significativo de los políticos en Nicaragua.

El problema es que los incentivos que proporciona el sistema son para hacer campaña proporcionando puestos de trabajo del sector público, entre otros compromisos, y una vez que ganan las elecciones, tienen que cumplir con sus promesas políticas privadas con base en el patrimonio público, que son los empleos públicos. Los partidos políticos no se preocupan por el mérito basado en la función pública, porque se comportan como "agencias de empleo".⁸⁷ Los progresos realizados en la aplicación del sistema de mérito se han aminorado, pero no porque la ley fue derogada, sino porque no hay cumplimiento. Un uso clientelar de los empleos públicos contribuye a generar lealtad y retener a los votantes.

Otro factor político es el incumplimiento de la ley. Incluso si hay leyes en vigor, se crea un sistema paralelo para que la máquina siga en movimiento, pero sin limitaciones legales. En este contexto de las relaciones paternalistas entre el presidente y los funcionarios públicos, y entre el presidente y los ciudadanos, estructuras inorgánicas como los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) que eliminan las barreras formales

⁸⁶ Ortega-Hegg, M. (2004). IDEM.

⁸⁷ Entrevista a Cairo Manuel López. IDEM. Managua, Nicaragua.

institucionales, pero con el apoyo de dinero público para operar. Los CPC sustraen el poder de los servidores públicos, sean o no en la carrera administrativa de la función pública, pero que son allegados al partido de gobierno. Se encargan de la distribución de recursos de programas sociales como los cupones de alimentos, vacas, gallinas, materiales de construcción, en un principio, a las familias de extrema pobreza. Pero existen dudas sobre la objetividad de los criterios de distribución, además del hecho de que son nombrados por su compromiso partido. Esta situación actual es un ejemplo de la consolidación de la cultura de la dependencia del líder político, no del Estado, y puede ayudar a comprender algunas de las características institucionales que han caracterizado a Nicaragua Estado en los últimos años.⁸⁸

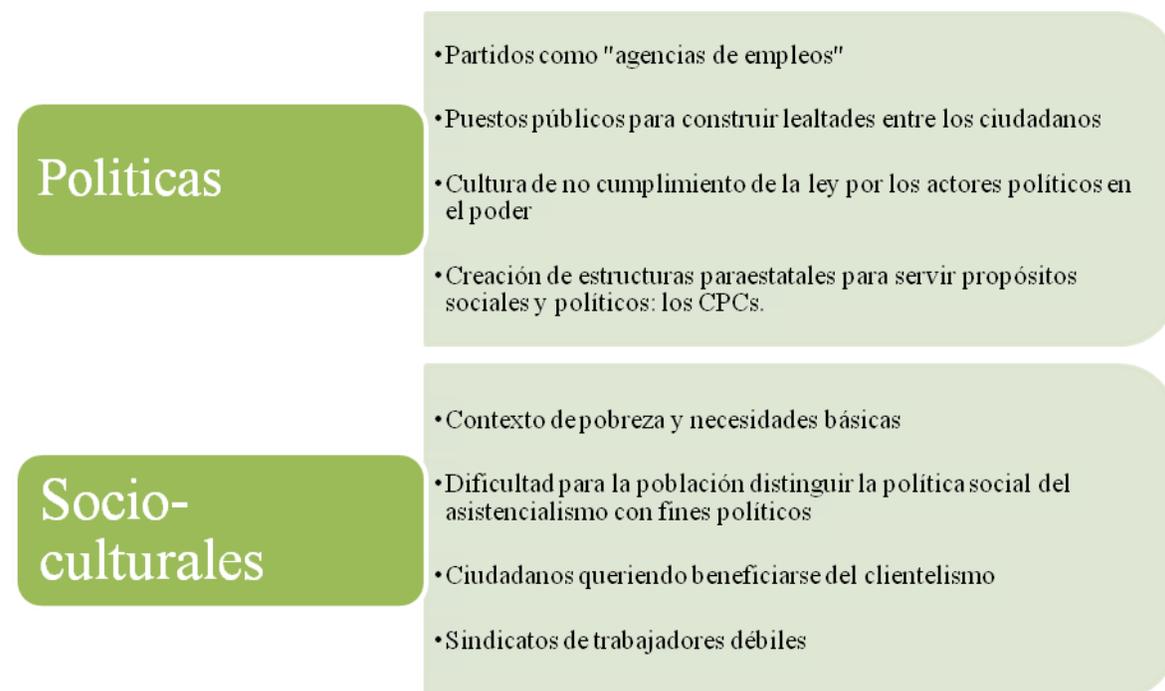
Un contexto social de la pobreza generalizada y las necesidades básicas de la población hace que sea más difícil de abordar el clientelismo. Cómo acabar con ese problema si siempre hay "clientes".⁸⁹ Además de los factores relacionados con el sistema político, elementos culturales como la educación, los valores y las tradiciones también apuntan la mira hacia los ciudadanos. El clientelismo es practicado por aquellos en el poder para convencer a los votantes, pero existe, en tanto que haya votantes también están dispuestos a beneficiarse de los recursos distribuidos, organizarse con cupones de alimentos, subsidios de transporte.

A veces, el ciudadano no puede diferenciar lo que es el derecho, de lo que es un favor, eso ocurre con el acceso a un puesto de trabajo en el Estado. Otros factores son el papel pasivo de los sindicatos de trabajadores, incluyendo las asociaciones de servidores públicos. Las acciones de los sindicatos laborales son relevantes para comprender el estado de la implementación del sistema de mérito, porque eran un actor importante en los debates iniciales de la ley de servicio civil de finales de los 90 y principios de 2000. Tienen poder de negociación debido a su capacidad de movilización.

⁸⁸ Ortega-Hegg, M. (2004). IDEM.

⁸⁹ Entrevista a Marlene Álvarez. (2014). IDEM.

Gráfico 10. Fuerzas movilizadoras de cambio que afectan la implementación



Fuente. Elaborado por el autor.

V - Análisis comparativo

Se toma el marco de análisis de Matland's para examinar la implementación de la reforma del empleo público. De acuerdo a Matland la implementación de un proyecto de reforma puede variar según el nivel de conflicto entre actores externos o internos al gobierno que genere el proyecto, así como por el grado de ambigüedad o claridad en el contenido de la reforma a realizar. Cuando hay baja ambigüedad y bajo conflicto, hay una implementación administrativa. En este paradigma casi no hay oposición a la política y los recursos necesarios están a disposición. Cuando hay baja ambigüedad y alto conflicto, entonces se trata de una implementación política. En éste hay un alto nivel de negociación y los recursos de implementación están disponibles.

Cuando la ambigüedad es alto, pero los conflictos bajos, toma lugar implementación experimental. Ambos objetivos y los medios son débiles y ambiguos. Y finalmente, cuando tanto la ambigüedad y el conflicto son altos, se lleva a cabo una implementación simbólica. Las metas son demasiado generales y los conflictos son graves. Basado en la matriz Matland, ambos casos son tipos de aplicación simbólica. La principal característica de las burocracias en las que se aplicó esta política es el clientelismo.

Estructura del partido paraestatal. En Nicaragua la implementación simbólica se refleja a través de un sistema paralelo de organización gestionada por los jefes de los partidos que expresan principalmente en la aplicación de la política social. Los Consejos Ciudadanos de energía (CPC) son estructuras inorgánicas compuestas por miembros del partido gobernante para ejecutar las responsabilidades legalmente a cargo de los ministerios y organismos del social Estado de Nicaragua.

Como canal de comunicación entre el presidente y los ciudadanos necesitados, contribuyen a identificar y transmitir los problemas de la comunidad para el gobierno, y manejar la comida y la distribución de los recursos públicos a las familias necesitadas.

Pocos exámenes públicos para la contratación. Ambas leyes del Servicio Civil establecen concursos públicos como el método de contratación basado en el mérito natural, para un empleado dispuesto a unirse a la Carrera Administrativa. Pero desde que

se incluyó también un método extraordinario de contratación para beneficiar a los empleados actuales en el período de transición de los inicios de la ley, las cifras muestran que los funcionarios contratados a través de los concursos públicos son muy pocos.

En Nicaragua, más del 99 % de los funcionarios públicos se unió a la carrera administrativa a través de la forma "extraordinaria", de alrededor de 16.000 empleados. En República Dominicana, de 36,170 que se unieron a la carrera administrativa general, sólo el 0,6 % aprobó los concursos públicos en el período 2004-2012. Se confirma que el camino extraordinario se ha convertido en el método ordinario, en la práctica, para reclutar funcionarios. Esto no es ilegal, pero no coincide con la voluntad detrás del principio del mérito.

Límites de las evaluaciones de mérito internacionales. Encontramos que las prácticas clientelares y anti-mérito se han consolidado en los últimos 4 años, y que los actores claves encargados de implementar y defender el nuevo sistema de empleo público son menos poderosos. Luego, encontramos contradicciones en el informe del Barómetro Centroamericano de los Servicios Civiles, que omitieron los datos de despidos masivos en Nicaragua en los últimos años. En los talleres de recolección de datos aparentemente tampoco recogieron las voces de los sindicatos ni de asociaciones de funcionarios públicos.

Estas organizaciones han denunciado malos tratos y falta de cumplimiento con los principios de mérito de ley de servicio civil del gobierno, y han tenido alto perfil en la opinión pública en los últimos años, como confirman claramente las muchas noticias y artículos encontrados en los periódicos locales, y como se ha mencionado por varios entrevistados.

La falta de demandas fundamentadas. La reforma del servicio civil dominicana parecía estar realizada sin un marco político sostenible con el apoyo de los frentes de masas de la población, como los sindicatos, las asociaciones profesionales, asociaciones de estudiantes y medios de comunicación. Estos organismos movilizan los trabajadores,

empleados públicos incluidos, los futuros trabajadores y personas influyentes de opinión pública.

La falta de información que el ciudadano común tiene sobre la administración pública, más el estigma clientelista de los empleos públicos, puede mantener a los ciudadanos desinteresados sobre una reforma del gobierno interior como el servicio civil. Mientras los sindicatos dominicanos no han asumido esta reforma en su agenda, en Nicaragua los sindicatos eran tan poderosos y militantes que han sido presionados por las autoridades gubernamentales.

La falta de las comunidades políticas. Se percibió la ausencia de una comunidad de actores comprometidos con la reforma del servicio civil, en el caso de Nicaragua. El Consejo de Reforma del Estado (CREDE) a principios de la década de 2000 sirvió como grupo de reflexión para analizar y proponer soluciones para fortalecer el marco institucional del Estado.

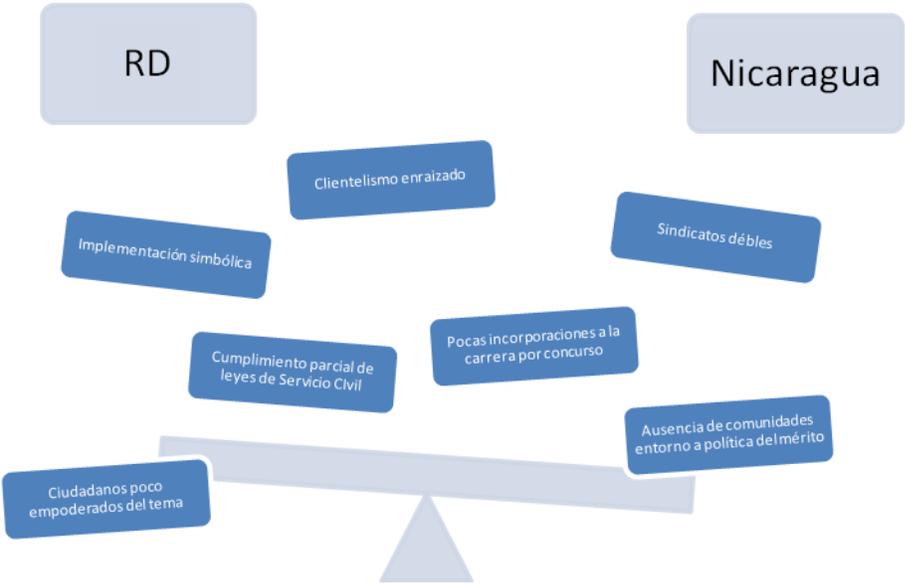
En el caso dominicano se pudieron identificar redes temáticas que vincularon al gobierno, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, académicos y consultores internacionales en torno a la reforma del servicio civil. Pero eso no significaba necesariamente que existía consenso entre los miembros de las redes. En ambos casos, el gobierno y el parlamento contaban con el respaldo o la presión de un tercer actor internacional. En el caso dominicano fue la Unión Europea y la Cooperación Española, mientras que en Nicaragua fue el FMI y el Banco Mundial.

La burocracia para el cumplimiento del sistema de mérito. En República Dominicana, existe una preocupación por el proceso lento y difícil para contratar a los empleados a través de concursos públicos. Se necesitan recursos financieros para el personal de estos exámenes, porque están en el corazón del sistema de méritos del empleo público. Estos obstáculos técnicos proporcionan a los gestores públicos un incentivo negativo para contratar fuera de la administración pública o por medio de contrato temporal, ya que el sistema actual ya es muy tentador para los gobernantes.

El mérito no está en contra del empleo. Esta observación se refiere más al entorno y a las condiciones previas en que se pone la política en marcha. Se trata de altas tasas de desempleo en Nicaragua y República Dominicana, un argumento recurrente planteado por varios actores políticos, al analizar el contexto económico en el que el clientelismo emerge y las perspectivas de la reforma del servicio civil. La narrativa del argumento consiste en que como el sector privado no crea la cantidad de empleos que demanda la población, entonces el Estado se ve precisado a intervenir mediante la contratación de grandes números de personas. Este aumento de la nómina pública también se suele justificar con los propósitos de contribuir a combatir la pobreza y frenar la delincuencia.

El problema no es si el Estado debe contratar a unos pocos o muchos, ya que se necesita una gran cantidad de personal para prestar servicios a la población. El inconveniente es que el Estado debe contratar a través de criterios basados en el mérito, no en base a la afiliación, la amistad y los lazos familiares políticos. El segundo problema es que, dado que aquellos ciudadanos con méritos suficientes para unirse al sector público se quedan fuera del estado, se genera un problema de eficiencia en el mercado laboral. Aquellos clasificados para las funciones públicas están en el sector privado, o haciendo otras actividades, mientras que el personal no calificado para el sector público está ganando dinero público y la prestación de servicios a la población. Servicios obviamente tendrían menos calidad.

Gráfico 11. República Dominicana y Nicaragua elementos de análisis.



Fuente. Elaborado por el autor.

VI - Conclusiones

Después de haber contrastado las hipótesis iniciales con la evidencia encontrada, es posible responder a la pregunta de investigación, *¿qué tan exitosos han sido Nicaragua y República Dominicana en la implementación de sistemas de mérito en el sector público bajo las limitaciones de los estados clientelistas burocráticos?* Esta investigación proporciona los elementos necesarios para establecer qué proceso de implementación de sistemas de mérito en estos dos Estados de Centroamérica han sido simbólicos.

En el marco de análisis de Matland's, las reformas de las administraciones dominicana y nicaragüense tenían objetivos muy ambiciosos combinados con baja viabilidad política. Hubo adaptaciones implícitas en el camino de la reforma hacia un cumplimiento parcial de la ley, y a prestar atención a la forma de la carrera administrativa, pero no necesariamente a la esencia: el mérito. Esto sucede debido a que las legislaciones pueden ser ambiguas cuando tienen mandatos opuestos en el mismo texto, o carecen de precisión.

Por ejemplo, es el caso de la Ley Dominicana 41-08 de función pública, que establece un plazo de 8 años para que el gobierno evalúe todos los empleados públicos actuales, con el fin de incluirlos en el servicio civil de carrera a través de la evaluación de desempeño. El problema es que también dice que cuando expire el plazo, los empleados actuales que no se unieron a la carrera administrativa a través de la evaluación del desempeño, aún tendrían la posibilidad de permanecer como empleados del Estado, pero sin la condición de funcionario público.

No toca el tema principal, que es garantizar la contratación basada en el mérito. Después de haber analizado los patrones de implementación y los factores que la afectan, elementos relevantes surgieron acerca de las experiencias de aplicación de Nicaragua y la República Dominicana. Podría decirse que los dos países mal o bien han experimentado valiosos procesos de modernización del Estado, y no necesariamente de reforma del Estado, ya que la implementación de esta política de empleo estatal hasta el momento no ha cambiado por completo las viejas estructuras de empleo público.

La política ha sido el principal escenario donde estas reformas se llevan a cabo. Y en concreto, el clientelismo surgió como la gran amenaza y se considera un rasgo distintivo de la política en Dominicana y Nicaragua. El alto nivel de pobreza y la desigualdad social son contextos que sirven como caldos de cultivo para este fenómeno.

Contradicciones graves se encuentran a través del análisis, en comparación con los informes regionales mencionados, según el Barómetro central Servicio Civil Americana. En cuanto a los méritos, Nicaragua había superado a República Dominicana desde 2008, y esta tendencia positiva se confirma en su informe de 2012. Pero los resultados de nuestra investigación han mostrado lo contrario. Además, factores clave para evaluar el estado de mérito en Nicaragua burocracia se omitieron, como los despidos masivos en Nicaragua que nunca fueron considerados en el informe de las burocracias de la subregión centroamericana. Estos nos dicen que los informes comparativos internacionales pueden tener severas limitaciones al medir procesos con cierta complejidad política en diferentes países.

Para concluir, como tendencias generales identificadas, República Dominicana se está moviendo de una burocracia clientelar hacia una burocracia administrativa, que se caracteriza por ser débil en el papel de la toma de decisiones y contar con bastante formalismo y procedimientos burocráticos. Por el otro lado, Nicaragua parece estar consolidando sus características como burocracia clientelista, debido a decreciente preponderancia que se otorga al tema de la institucionalidad en el Estado, en conjunción con un creciente control del partido en el poder.

VII. Recomendaciones de política.

Se proponen recomendaciones específicas que se vinculan a potenciales soluciones a considerar.

- **Realizar más concursos públicos para el reclutamiento del personal.** Según mostró la evidencia analizada, el proceso extraordinario para unirse al servicio civil de carrera se habría convertido en un camino cuasi ordinario, por lo que muy pocos individuos son contratados a través de los exámenes públicos cada año. Por estas razones se sugiere:
 - **Establecer topes para la contratación por evaluación del desempeño.** Se puede fijar por año, por institución, una cantidad total para toda la administración pública.
 - Del mismo modo, también **fijar por año un número mínimo de empleados contratados a través de concursos públicos.** Por ejemplo, no menos del 25% de los empleados incorporados a la carrera administrativa de servicio civil en un año específico tiene que aprobar los exámenes públicos. Y que este mínimo se incremente de manera gradual, de forma que permita adecuar administrativamente las instancias rectoras de los concursos.
 - **Abrir a la supervisión de los ciudadanos el proceso de las contrataciones de empleados** para la carrera administrativa, para que se ejerzan veeduría social de los concursos. Los ciudadanos pueden ser representados por organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de estudiantes universitarios, sindicatos, entre otros.

- **Crear una Comisión Nacional del Servicio Civil.** Un organismo independiente encargado de las tareas operativas relativas a los exámenes públicos, las contrataciones y ascensos en la administración pública se podría crear. Este organismo tendría autonomía jurídica y sería financiado con el dinero de los contribuyentes por el presupuesto general. A pesar de que tendría relación con el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Finanzas, sus decisiones sólo serían apeladas más allá de la jurisdicción del Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial. De esta forma se contribuiría a descentralizar esos procesos administrativos, cruciales para consolidar el mérito en la administración pública, y le dotaría de mayor legitimidad al sistema.

- **Instaurar un sistema de recompensas y sanciones en el cumplimiento de las legislaciones de servicio civil.** Se requiere un sistema de consecuencias para los incumbentes de los organismos públicos. Esto no quiere decir que se le debe dar un regalo a alto funcionario público porque cumpla con lo que la ley manda, pues es parte de su responsabilidad. Pero teniendo en cuenta aspectos de la cultura política, y lo que representa el sistema de despojos en la práctica política nacional, se podría diseñar algunos incentivos específicos para apoyar un proceso de implementación más eficaz de la ley de servicio civil, tales como:
 - **Incluir una categoría para el Mérito en el Premio Nacional a la Calidad,** que reconoce el desempeño de las instituciones del sector público del país. En ese evento, los incumbentes de las instituciones galardonadas en esta nueva categoría contarían con el reconocimiento y la admiración del Presidente de la República, altos funcionarios, medios de comunicación, personalidades y ciudadanos.

 - Por otro lado, se podrían **tomar medidas administrativas para sancionar a los altos directivos públicos que se niegan a colaborar** con

la implantación de sistemas basados en el mérito en las instituciones que encabezan. Las sanciones podrían relacionarse con las restricciones en las asignaciones presupuestarias ordinarias o especiales. Esto debe diseñarse apegado a criterios técnicos y objetivos.

- Otra medida punitiva sería **crear un Observatorio en alianza con la sociedad civil**, que formule una clasificación o ranking de las instituciones públicas, de acuerdo a su desempeño en consolidar un sistema de mérito en el empleo público. Este Observatorio sería público, contaría con una página Web, y además tendría una presentación anual de los avances de las instituciones.

De esta forma se ejercería presión desde la sociedad, a la vez que se aportaría a instalar el tema del mérito en la opinión pública y en el entendimiento de la población.

- **Informar a la población y sectores específicos sobre los beneficios de los sistemas de servicio civil basados en el mérito.** Las reformas intra gobierno, que además contienen cierto nivel de complejidad técnica, como la reforma del mérito en el empleo público, no siempre son entendidas ni despiertan mayor interés por parte de la población. Ni siquiera en la generalidad de los altos directivos públicos hay gran interés o un entendimiento profundo de lo que propone la Ley 41-08 y la nueva institucionalidad para el mérito que se propone. Es por ello que se propone trabajar en la información y educación sobre la ley de servicio civil y los sistemas basados en el mérito con los principales grupos de interés.

- **Funcionarios políticos de alto nivel.** Los tomadores de decisiones necesitan entender los principios y características operativas del empleo público basado en el mérito. Son los encargados de implementar el servicio civil y decidir el número de empleados contratados y los métodos. Deben saber que sus gestiones se beneficiarían y generarían mejores resultados al contar con equipos calificados, altamente comprometidos y motivados. Y que de todos modos, en las altas esferas de las instituciones que dirigen aún pueden nombrar personal de confianza, asesores y consultores.

Además existe la categoría para los empleados de estatuto simplificado, que permite designar personal que cumpla con tareas administrativas como conserjería, conductores, seguridad, y otros cargos no incluidos en la carrera administrativa. También existe la posibilidad de contratos temporales para ciertos empleados, cuando sea necesario. De esa forma tendrían posibilidades de proporcionar algunos puestos de trabajo “para su gente”, bajo ciertos límites racionales e institucionales.

- **Sindicatos.** Los sindicatos y las asociaciones profesionales juegan un papel clave para defender la aplicación de la reforma. Las asociaciones de empleados públicos existentes tienen que ser protegidas y respetadas, pero la Administración puede estimular aún más la creación de otras asociaciones de servidores públicos.

De cara a la reforma de la función pública, el papel de los sindicatos difiere de las organizaciones de la sociedad civil y actores académicos que realizan contribuciones importantes en el campo de las ideas y propuestas. Los sindicatos son espacios que concentran masas con capacidad de

ejercer presión más directa sobre los actores gubernamentales a cargo de cumplir con la ley.

- **Partidos políticos.** El partido de gobierno y otros partidos del sistema tienen que estudiar las consecuencias basadas en el mérito para el fortalecimiento de las instituciones. Pero los partidos políticos, especialmente de izquierda o progresistas, tienen el compromiso de incluir la profesionalización de los empleados públicos en sus plataformas y líneas discursivas.

Especialmente para los partidos pequeños, una burocracia meritocrática contribuiría a hacer más justa la competencia política. Es bien sabido y se ha denunciado que el partido en el poder tiende a tener más ventajas para ganar las elecciones, debido a la disponibilidad de la diversidad de recursos públicos.

- **Los estudiantes y demandantes de empleo.** Los estudiantes universitarios son beneficiarios potenciales de condiciones más objetivas para ingresar a la administración pública. Como futuros solicitantes de empleos estarían preocupados por normas de contratación más justas y claras en el principal empleador del país, el Estado. Por eso se propone que la profesionalización del sector público, incluido el mérito para ingresar a la administración pública, debe formar parte de los currículos educativos de año secundaria y postsecundaria. Ésta es una manera de hacer que los ciudadanos sean conscientes de sus derechos y deberes, así como promover una cultura del mérito en la sociedad.

- **Crear escuelas estatales de Gobierno.** La creación de una Escuela Nacional de Gobierno en el país puede ayudar a educar y formar a generaciones de gerentes públicos de alto nivel. Pero los Estados no sólo tienen una escuela pública para capacitar a sus empleados actuales, sino también para combinar la captación de talentos que sean potenciales servidores públicos, que puedan ser reclutados basados en el mérito, a través de concursos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (2011). *Percepciones, valores y actitudes de los diputados dominicanos*. Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas. Universidad de Salamanca.
- Álvarez, E. (2003). *Cultura Política del Nicaragüense*. Colección Presidencial Enrique Bolaños Geyer.
- Argüello, L. (1984). *An inside view of the elections*. Magazine *Envío*, number 42, December 1984. Central American University. Managua, Nicaragua.
- Bolívar, J. (2012). *Luces y sombras del gobierno de Leonel Fernández*. Published on August 12th, Newspaper *Hoy*. <http://hoy.com.do/luces-y-sombras-del-gobierno-de-leonel-fernandez/>
- Castillo, A. (2013). *Balance a la Reforma del Estado Dominicano 1996-2012*. Santo Domingo.
- Castillo, R.; Iacovello, M.; et al. (2012). *Barómetro Centroamericano del Servicio Civil*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO) & Sistema de Integración Social Centroamericano (SICA).
- Collado, Faustino. (2005). *La carrera administrativa*. Mesa de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. Participación Ciudadana.

- Comparative Case Study Approaches. (2005). In D. Druckman (Ed.), *Doing Research*. (pp. 208-227). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi: <https://dx-doi-org.acces-distant.sciences-po.fr/10.4135/9781412983969.n7>
- Delmas, A. (s.f.). *Le processus de réforme de l'Etat en République dominicaine : analyse des effets conjugués des dysfonctionnements de la coopération internationale et du manque d'institutionnalisation de l'Etat*. Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes (OPALC). Sciences Po.
- Dirección General de Función Pública (DIGEFUP). (2006) *Reforma del Servicio Civil de Nicaragua. Informe de Nicaragua*. Presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: “Globalización, Buen Gobierno y Función Pública”, realizado del 27 al 29 de septiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala.
- Dolmuz, M. (2012) *Avances del Servicio Civil de Nicaragua*. Presented in the “XVI Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana”.
- Evertz, R. (1984). *An inside view of the elections*. Magazine *Envío*, number 42, December 1984. Central American University. Managua, Nicaragua.
- Ely, R. (1883). *The Prussian Civil Service*. Overland Monthly and Out West magazine, May 1883. California, USA.
- Germán, D. (2012). *Avances en la Carrera Administrativa de República Dominicana*. Viceminister of Public service career of the Ministry of Public Administration. Paper presented in the XVI Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana.

- Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boy. Patronage and the State in Comparative perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Grindle, M. (2010). *Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. Faculty Research Working Paper Series. Kennedy School of Government. Harvard University.
- Grindle, M. & Hilderbrand, M. (1995). *Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?*. Public Administration and Development, Vol. 15, No. 5, pp. 441-463.
- Grindle, M. & Thomas, J. (1991). *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Iacoviello, M. & Zuvanic, L. (2006). *Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos*, Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, Vol. 6, no. 7:45-92 (Santa Fe, Argentina).
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2012). *Los servidores públicos en Nicaragua*. Basado en datos de la estructura de plazas fijas del Presupuesto General de la Republica 2013. Revista *Transparencia y Probidad*, Año 1, No.3. Managua, Nicaragua.
- Jarquín, M. & Barrios, J. (2001). *Programa de Reforma y Modernización del Sector Público 1994-2001*. Public Sector Reform and Modernization Program (UCRESEP). Managua, Nicaragua.

- Koldo, E. & Cortázar, J. (2007). *Administración Pública y Reforma del Empleo Público en América*, capítulo 4, En Lora, Eduardo. (2007). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo & Mayol Ediciones.
- Kübler, D. & De Maillard, J. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Presses Universitaires de Grenoble (PUG). France.
- *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. (2004). United Nations Development Program (UNDP).
- *Ley 41-08 de Función Pública*. (2008). Congreso de la República Dominicana.
- Leyva, Álvaro. (2013). *Public debt is millionaire*. Interviewed by Elizabeth Romero, October 1st, 2013. Diario La Prensa.
- Leyva, Álvaro. (2010). *“Orteguismo” converted the Civil Service Law 476 in paper tiger*. Interviewed by Moisés Martínez, October 2nd, 2010. Diario La Prensa.
- Lindblom, C. (1959). *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review, Vol. 19, No. 2, pp. 79-88. Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration
- Matland, R. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2, April, pp. 145-174. Oxford University Press. Public Management Research Association
- N.A., (2014). *Civil Service Reform*. Boundless Cloud Power Education. <https://www.boundless.com/search/?q=civil+service>

- N.A., (2014). *Webber's model for Bureaucracy*. Boundless Cloud Power Education. <https://www.boundless.com/sociology/understanding-social-groups-and-organization/bureaucracy/weber-s-model-for-bureaucracy/>
- Ortega-Hegg, M. (2004). *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Nicaragua*. Presented in the “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, July 2004, in Tegucigalpa, Honduras.
- Oszlak, O. (2003). “El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros.” In Koldo & Echebarría, *Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Oviedo, J. (2002). *Los partidos políticos y la construcción del Estado: elementos de diagnóstico para el cambio*. Democracia y partidos políticos: Legislación y expectativas de cambio., pages 226 et suiv. ; Participación Ciudadana Ed., Santo Domingo
- Prats, J. (1999). *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*, documento número 38. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Barcelona.
- Peters, G. & Pierre, J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge

- Rose, R. & Davies, P. (1994). *Inheritance in Public Policy. Change without choice in Britain*. Yale University Press.
- Sasaki, M. (2004). *Comparative research*. In M. Lewis-Beck, A. Bryman, & T. Liao (Eds.), *Encyclopedia of social science research methods*. (pp. 152-154). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. doi: <https://dx-doi-org.acces-distant.sciences-po.fr/10.4135/9781412950589.n141>
- Scheker Ortiz, L. (2005). *Ley de servicio civil. Reforma y aplicación*. Mesa de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. Participación Ciudadana.
- Strazza, L. (2012). *Informe de Nicaragua. Barómetro de la Profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Suárez, N. (2013). *Monitoreo Aplicación de la Ley de Función Pública y su Reglamento*. Proyecto Participación de la Sociedad Civil en la reforma de la Gestión de la Administración Pública. Participación Ciudadana & Oxfam Internacional.
- Suárez, N. (2013). *Informe 1er Estudio Monitoreo Aplicación de la Ley de Función, Pública y su Reglamento*. Participación Ciudadana & Oxfam República Dominicana.
- Taveras, A. (2013). *Clientelismo Político, Participación Electoral y Pobreza, en Las Elecciones De La República Dominicana*. Thesis presented for the Master in Political Science. Universidad de Salamanca & Instituto global de Altos Estudios

- Vilorio, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*.
- Weber, M. (1919). *Politics as A vocation*, in *From Max Weber*, Gerth, H.H. & Mills, C.W. (1946), NY: Oxford University Press, p. 95.

ENTREVISTADOS

- **Nicaragua**

Antonio Monte. (2014). Investigador en el *Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica (IHNCA)*. *Universidad Centroamericana (UCA)*. Managua, Nicaragua.

Cairo Manuel López, ex presidente del Congreso Nacional y profesor de Derecho Administrativo en la *Universidad Centroamericana de Nicaragua (UCA)*. Managua, Nicaragua.

Claudia Hernández. (2014). Coordinadora Técnica de la *Dirección General de Función Pública (DIGEFUP)*. Managua, Nicaragua.

Dayra Valle. (2014). Investigadora del *Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP)*. Managua, Nicaragua.

Karen Downs. (2014). Directora de la *Dirección General de Función Pública (DIGEFUP)*. Managua, Nicaragua.

Manuel Ortega-Hegg, M. (2014). Profesor de Gestión Pública en la *Universidad Centroamericana de Nicaragua*. (UCA). Managua, Nicaragua.

Marlene Álvarez. (2014). Coordinadora del Programa de Partidos Políticos. National Democratic Institute (NDI). Managua, Nicaragua.

Mario Sánchez. (2014). Director de Investigaciones Socioculturales. *Universidad Centroamericana de Nicaragua*. (UCA). Managua, Nicaragua.

Maximiliano Rodríguez. (2014). Economista. *Universidad Centroamericana de Nicaragua*. (UCA). Managua, Nicaragua.

Nilda González. (2014). Directora de Desarrollo de Recursos Humanos de la *Dirección General de Función Pública (DIGEFUP)*. Managua, Nicaragua.

Walter Calderón. (2014). Profesor de Ciencias de la Información en la *Universidad Politécnica de Nicaragua*. (UPOLI). Managua, Nicaragua.

- **República Dominicana**

Amanda Castillo. (2014). Ex coordinadora del área de Administración Pública. Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Santo Domingo, Dominican Republic.

Carlos Pimentel. (2014). Director de Transparencia de *Participación Ciudadana*. Santo Domingo, Dominican Republic.

Freddy Ángel Castro. (2014). Vicedecano de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. *Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)*. Santo Domingo, Dominican Republic.

Gregorio Montero. (2014). Secretario General del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Ex viceministro de Función Pública. Ministerio de Administración Pública (MAP). Santo Domingo, República Dominicana.

Javier Cabreja. (2014). Consultor en Asuntos Públicos y ex Director Ejecutivo de *Participación Ciudadana*. Santo Domingo, República Dominicana.

José Oviedo. (2014). Consultor del Ministerio de Administración Pública (MAP). Santo Domingo, República Dominicana.

María del Carmen Lugo. (2014). Director del Reclutamiento, Selección y Gestión del Desempeño. Ministerio de Administración Pública (MAP). Santo Domingo, República Dominicana.

Onofre Rojas. (2014). Ex Director de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME). Santo Domingo, República Dominicana.

Oquendo Medina. (2013). Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Santo Domingo, República Dominicana.

Roberto Obando Prestol. (2014). Ex Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Santo Domingo, República Dominicana.

Tirso Mejía Ricart. (2014). Ex Director del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE). Santo Domingo, República Dominicana.

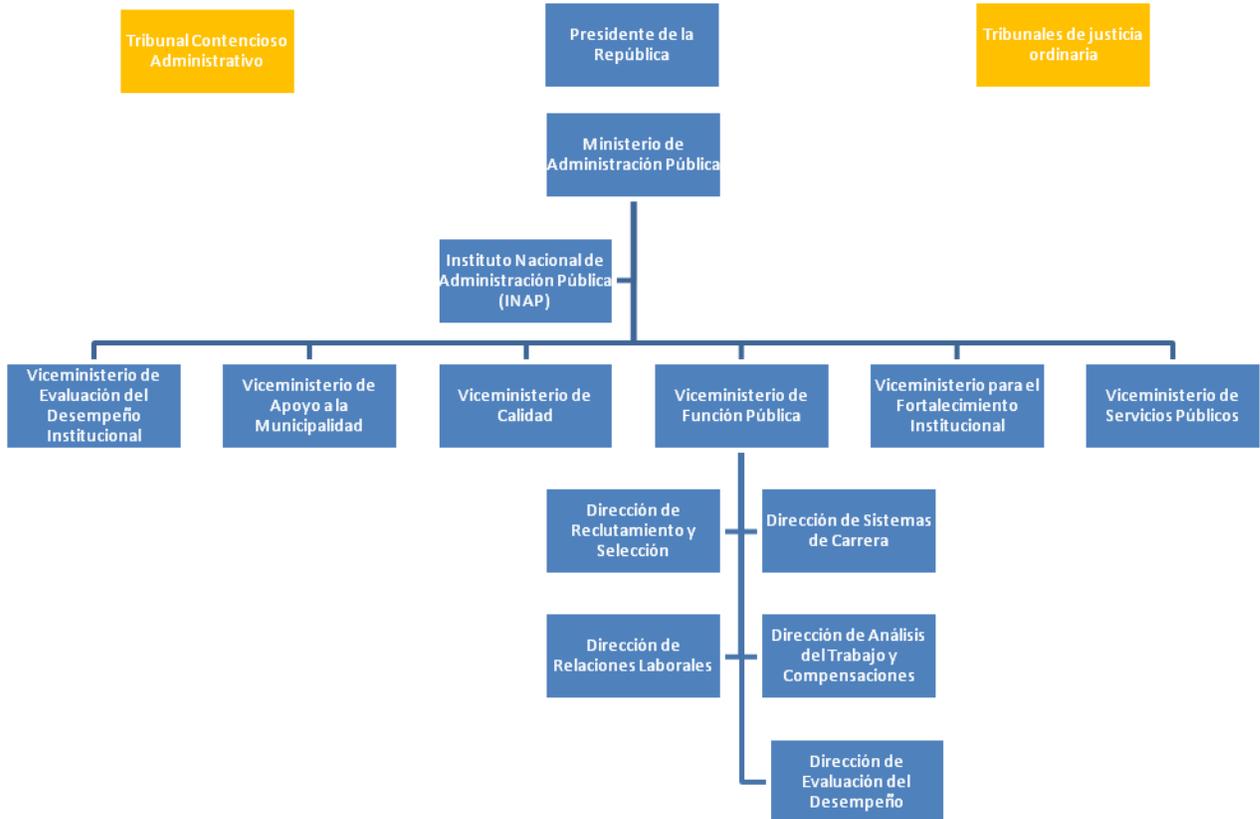
- **Costa Rica**

Luz Marina Vanegas. (2014). Directora de la Escuela de Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica (UCR). San José, Costa Rica.

Mayela Cubillo. (2014). Directora del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). Universidad de Costa Rica (UCR). San José, Costa Rica.

APÉNDICE A

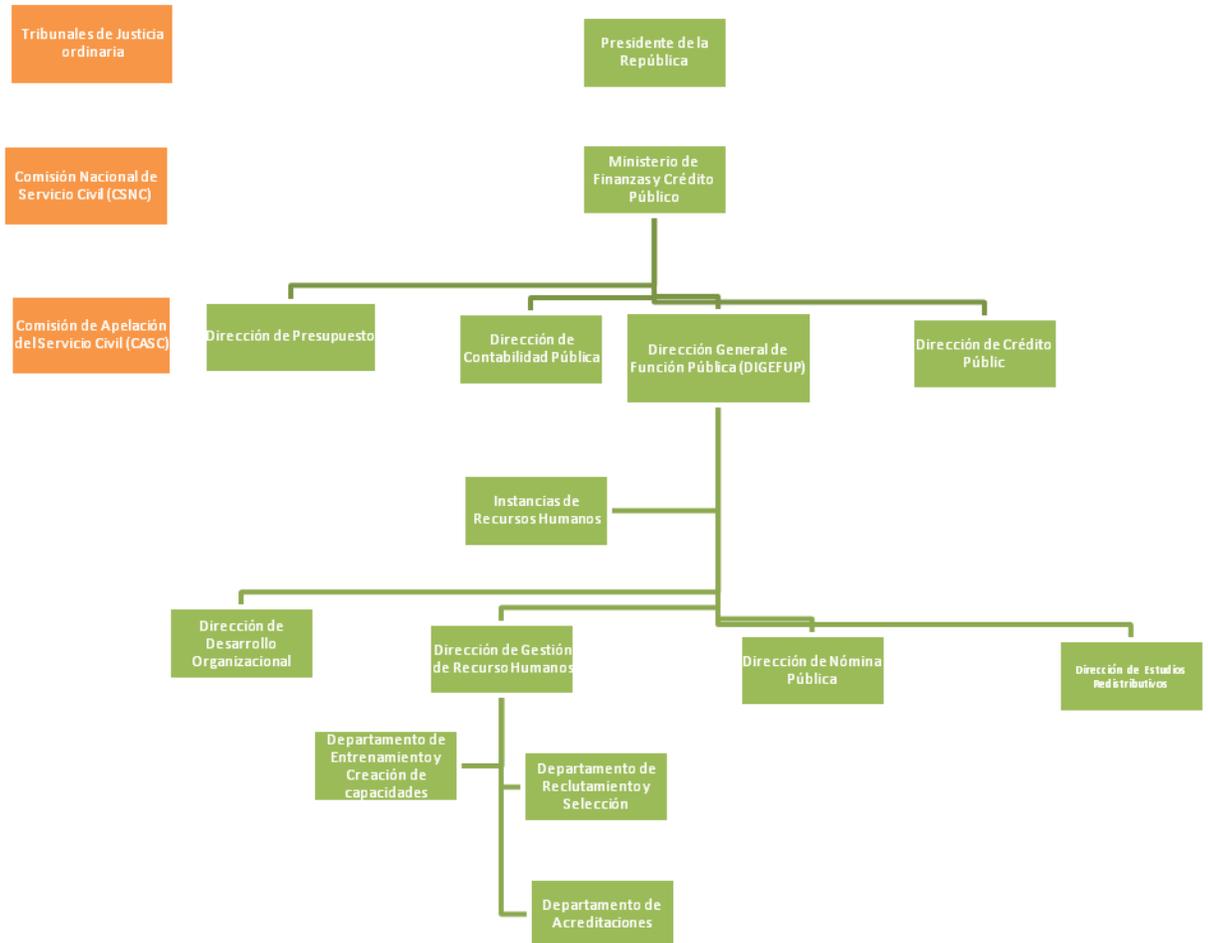
Arquitectura Institucional del Sistema de mérito de República Dominicana



Fuente. Elaborado por el autor, a partir de datos del Ministerio de Administración Pública de República Dominicana.

APÉNDICE B

Arquitectura Institucional del Sistema de mérito de Nicaragua



Fuente. Elaborado por el autor, a partir de datos del Ministerio de Administración Pública de Nicaragua.