



RE2-06-031

**Serie de Estudios  
Económicos y Sectoriales**

**EL SERVICIO CIVIL EN LOS  
PAÍSES CENTROAMERICANOS  
Y REPÚBLICA DOMINICANA**

**Mercedes Iacoviello  
Laura Zuvanic**

Diciembre de 2006



**REGION II**

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

## PREFACIO

En 2004, el Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo inició el proyecto regional “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”, bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El presente estudio elaborado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic constituye una versión preliminar de un capítulo de un nuevo libro sobre el gasto público que el Banco estará publicando en 2007. El documento realiza un análisis comparativo acerca de los sistemas de servicio civil en los países de la región. El tema es de la mayor relevancia, toda vez que una burocracia competente es condición indispensable para una gestión eficiente de los recursos públicos.

Al analizar los distintos sistemas que hacen a la gestión de los recursos humanos en la administración pública — tales como la planificación, la organización del trabajo, y la gestión del rendimiento, entre otros —, el estudio encuentra diferentes grados de modernización e institucionalización de los servicios civiles de los distintos países, apareciendo los de Belice y Costa Rica como los más avanzados. En general, se constata que un elemento particularmente importante para la efectiva modernización de la gestión del personal en el sector público de los países de la región es la introducción de criterios meritocráticos para la contratación, promoción y desvinculación de los servidores públicos.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, hasta enero pasado Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Susana Sitja-Rubio (RE2/SC2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD). Desde febrero último, la coordinación del proyecto está a cargo de Susana Sitja-Rubio.

El BID agradece el apoyo recibido de parte de todos los gobiernos para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria  
Gerente  
Departamento Regional de Operaciones II  
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., diciembre de 2006

# **El servicio civil en los países centroamericanos y República Dominicana\***

## **Introducción**

Este estudio tiene como objetivo proveer una mirada comparativa de los servicios civiles de los países de Centroamérica - Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá- y República Dominicana, con base a la metodología de análisis desarrollada por Longo (2002). La información utilizada para este fin proviene de los diagnósticos institucionales de los servicios civiles de los países de América Latina publicados en Echebarría (2006).

A modo de contexto, se comienza introduciendo la situación de los servicios civiles en América Latina. A continuación, se desarrolla una descripción pormenorizada del funcionamiento de cada subsistema de gestión de recursos humanos para los países bajo estudio. Al comenzar el tratamiento de cada subsistema se introducen los elementos centrales del mismo, y luego se analiza la posición relativa de cada país en el conjunto de países así como su aproximación al estándar internacional “ideal”.

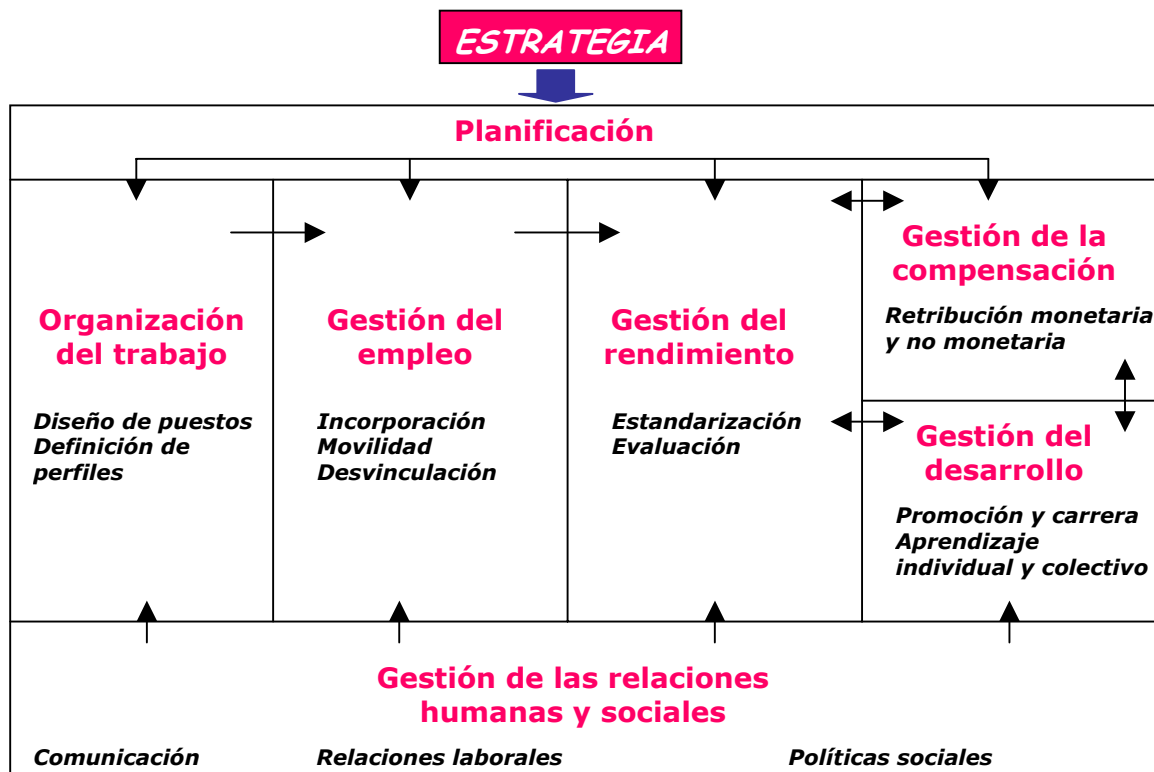
Después se desarrolla un análisis acerca de los procesos de institucionalización de los servicios civiles en los países de la región, a partir del cual se derivan algunas hipótesis sobre los factores que han incidido sobre el desarrollo de cada uno de los servicios civiles analizados. Finalmente, se presentan algunas consideraciones finales y un conjunto de lineamientos de reforma.

El modelo de gestión de recursos humanos de referencia utilizado (Longo, 2002 y 2004) refleja las tendencias actuales en la gestión de recursos humanos, que destacan la necesidad de garantizar la consistencia interna de los distintos aspectos de la función de recursos humanos, así como su alineamiento con los objetivos estratégicos de la organización (Baron y Kreps, 1999; Milkovich y Boudreau, 1994). El modelo propuesto plantea la articulación de siete subsistemas de gestión en el área de recursos humanos del sector público, según se muestra en el gráfico 1.

---

\* Las autoras agradecen los comentarios de Roberto Machado.

**Gráfico 1**  
**Modelo de gestión de recursos humanos**



Fuente: Longo (2002).

En el nivel superior aparece la planificación, que constituye la puerta de entrada a todo el sistema integrado de gestión de recursos humanos, y antecede la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que aparece conectada.

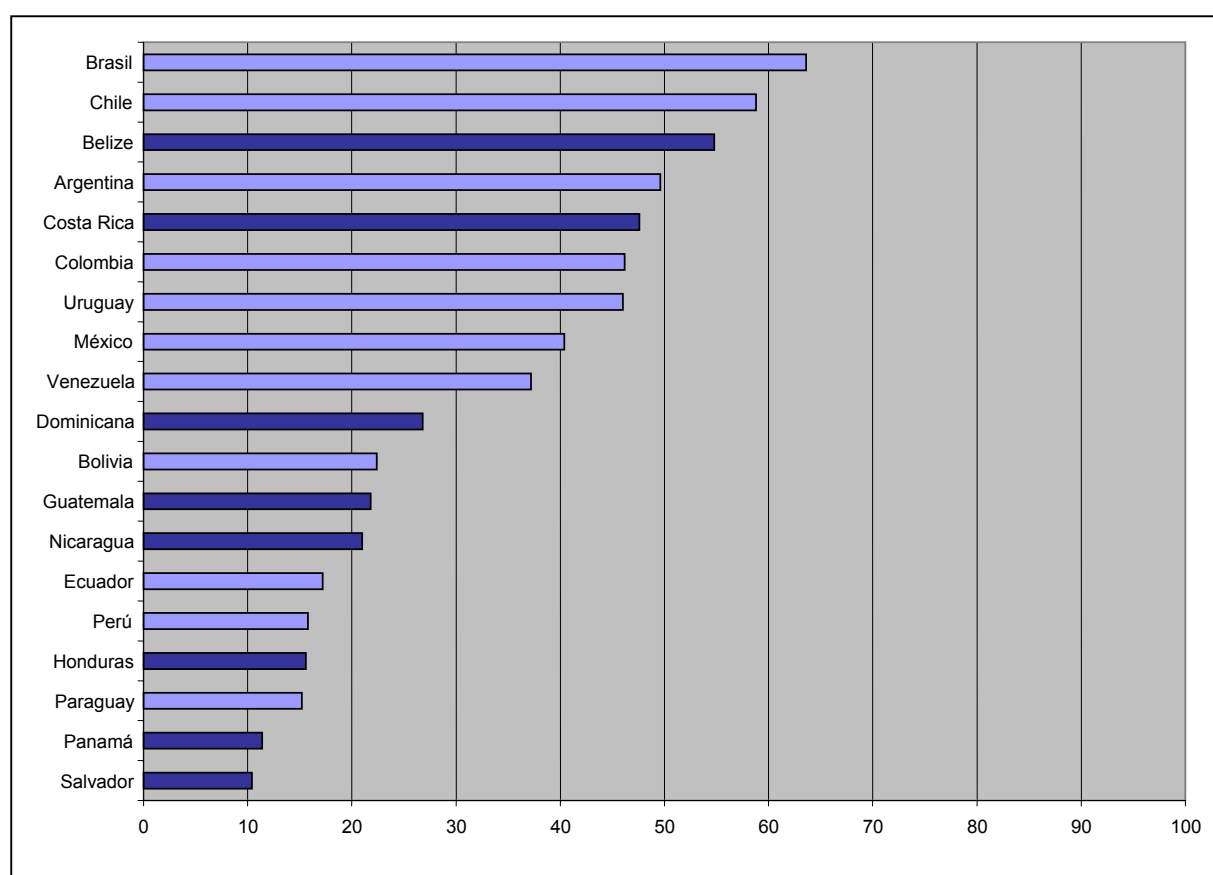
En el nivel intermedio aparecen cinco subsistemas ordenados de manera horizontal en cuatro bloques, con arreglo a una secuencia lógica que refleja los aspectos centrales de la relación de empleo. En el primero, la organización del trabajo define los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. En el segundo, la gestión del empleo comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas de la administración pública. En el tercero, la gestión del rendimiento se encarga de la planificación, estímulo y evaluación de la contribución de los empleados. En el cuarto, la gestión de la compensación se encarga de la retribución por el aporte de los individuos y grupos de trabajo; asimismo, la gestión del desarrollo se ocupa del crecimiento individual y colectivo del personal.

Por último, en el nivel inferior aparece la gestión de las relaciones humanas y sociales que se relaciona con todos los subsistemas mencionados anteriormente.

La metodología de evaluación propone una serie de mejores prácticas (*best practices*) para cada uno de los siete subsistemas enunciados, a los que se agrega una sección con las mejores prácticas asociadas a la organización de la función de recursos humanos. Estas se expresan en 93 proposiciones (entre 12 y 15 por cada subsistema) que son evaluadas en una escala de 0 a 5, donde mayor puntaje indica mayor correspondencia entre la situación evaluada y las mejores prácticas (mejor desempeño). Los puntajes se asignan de acuerdo a la opinión de un experto basada en el análisis de fuentes documentales, entrevistas a informantes clave y talleres de trabajo con los actores centrales de la gestión del sistema de servicio civil en cada país.

Los resultados globales de la comparación regional de los diagnósticos institucionales del servicio civil se miden a través del Índice de Desarrollo de Servicio Civil que se muestra en el gráfico 2. Este índice refleja el puntaje promedio de los aspectos evaluados según esta metodología y ajustando los resultados a una escala de 0 a 100 para simplificar su interpretación.

**Gráfico 2**  
**América Latina: Índice de Desarrollo del Servicio Civil, 2004-2005**



Fuente: Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

Se pueden identificar tres grandes grupos entre los países de América Latina. El primero, con índices que superan el 55% está formado por Chile y Brasil, los dos países que tienen sistemas de servicio civil más desarrollados. Se trata de burocracias con una tendencia a la consolidación, que combinan elementos meritocráticos con herramientas que garantizan la flexibilidad de la gestión.

El segundo grupo, con índices entre 30 y 50 sobre la escala de 100, estaría formado por Costa Rica, Belice, Venezuela, México, Uruguay, Colombia y Argentina. Estos países presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de estructuras meritocráticos y herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos.

Por último, el grupo de países con menor desarrollo - índices entre 10% y 25% - estaría formado por El Salvador, Paraguay, Panamá, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Como se observa, la mayoría de los países que nos ocupan están incluidos entre los de menor desarrollo de los servicios civiles en América Latina. Las excepciones las constituyen Costa Rica y Belice, que muestran un desarrollo intermedio. En la siguiente sección se analiza el grado de desarrollo de cada subsistema de gestión de recursos humanos en cada país.<sup>1</sup> A fin de proveer un *benchmark* en el contexto de América Latina, se incluye el caso de Chile.

## **Análisis funcional de los sistemas de gestión de los recursos humanos**

### *La planificación de los recursos humanos*

Un aspecto central de la gestión de recursos humanos es su grado de articulación con los objetivos estratégicos del gobierno. Mediante la planificación los recursos humanos, una organización establece - a partir de sus lineamientos estratégicos - sus necesidades cuantitativas y cualitativas de personal a corto, mediano y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para atenderlas (Longo, 2002).

En este sentido, el subsistema de planificación resulta de importancia fundamental para garantizar la cohesión interna del sistema y su articulación con la estrategia organizacional. Sin embargo, este subsistema es particularmente débil en la mayoría de los países de la región, que carecen de una planificación estratégica formal de sus recursos humanos. No obstante, en algunos países se observan intentos de ordenamiento de la información sobre el personal a partir de la gestión presupuestaria.

Los mecanismos de planificación del personal en estos países dependen así de los procesos presupuestarios, que son bastante rígidos y en general no permiten adaptar la disponibilidad de personal a las cambiantes necesidades de las distintas entidades y áreas. Estas rigideces suelen eludirse a través del mecanismo de contrataciones temporarias, que resulta un instrumento de flexibilización “espuria” o disfuncional de la planificación de los recursos humanos.

Si bien el uso de contrataciones temporarias está difundido en muchos países, en algunos casos resulta notable el nivel de instalación de verdaderas burocracias paralelas bajo estos sistemas de contratación. Por ejemplo, en El Salvador esta figura se creó para trabajadores que desempeñaran funciones muy específicas y por un período corto, pero en la práctica abarca el 40% del total de empleados públicos. En Guatemala existe la figura de empleados por contrato (categoría 022), que son contratados para proyectos con un plazo de existencia definido (por ejemplo, proyectos de infraestructura o proyectos con financiamiento externo), y también existe la categoría 029 que permite la contratación de personal profesional y técnico para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del Servicio Civil. Si bien no hay estimaciones confiables de la proporción de empleados bajo estas modalidades, hay indicios de que ésta es significativa. En República Dominicana, en 2003 una cuarta parte de los funcionarios en la Administración General tenían contrataciones “nominales” o por contrato, y en algunas Secretarías como Salud Pública, la proporción de este tipo de empleados llegó a ser mayor que la de los trabajadores estables. En Honduras, el alcance de esta figura es menor, pero alcanza a más del 15% del personal.

---

<sup>1</sup> Para un análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos para todos los países de la región latinoamericana, ver Iacoviello (2006).

Un insumo central para la efectiva planificación de personal es información básica sobre las personas que conforman la planilla. Los países de la región han realizado enormes esfuerzos de informatización y desarrollo de bases de datos integradas a través de proyectos de consultoría con financiamiento internacional, pero sólo en contadas excepciones se han logrado poner en funcionamiento para la gestión del personal. En el cuadro 1 se muestra la posición relativa de los países de la región en este subsistema.

**Cuadro 1**  
**Desarrollo del subsistema planificación de los recursos humanos<sup>a</sup>**

Bajo	El Salvador, Honduras, Panamá	Fuertes limitaciones de información sobre los RRHH. Políticas de reducción de personal que no logran hacerse efectivas.
Medio/Bajo	República Dominicana, Guatemala, Nicaragua	Intentos de planificación de RRHH a partir de la gestión del presupuesto. Predominio de la restricción presupuestaria. Información mínima para la gestión de RRHH.
Medio	Costa Rica, Belice	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y falta de orientación estratégica.
Medio/Alto	<i>Chile</i>	Proceso de planificación de RRHH en funcionamiento, con aspectos a desarrollar. Introducción parcial de criterios estratégicos.
Alto		Disponibilidad de información. Previsiones de personal derivadas de la estrategia de RRHH. Planificación flexible. Alta tecnificación y costos razonables de nómina.

*Fuente:* Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

En el grupo de países con bajo nivel de desarrollo en este subsistema encontramos casos en los que, a pesar de los esfuerzos de informatización, subsisten deficiencias en la información básica sobre los empleados públicos. Estos son los casos de El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana, Guatemala y Nicaragua. Cuando existen sistemas de información sobre los recursos humanos, éstos están desarticulados y la información difiere según el ente que la produce. El caso de Panamá es ilustrativo en este sentido, ya que la información sobre la cantidad de personas ocupadas y los salarios pagados que mantiene la Dirección de Carrera Administrativa difiere de la provista por la Contraloría y por la Dirección Nacional de Presupuesto. En Guatemala se da una situación similar, con información divergente entre la provista por el Ministerio de Economía y Finanzas y la producida por las propias instituciones. En El Salvador se han detectado situaciones irregulares tales como la percepción de doble salario y hasta pago a personas fallecidas debido a las deficiencias de los sistemas de información, aunque se están realizando esfuerzos para ordenar la gestión. Nicaragua también registra déficit de información, que pueden dificultar la efectiva implantación de los planes de recursos humanos planteados en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (2003).

Por otro lado, en estos países la planificación de los recursos humanos está fuertemente condicionada por la restricción presupuestaria y por la política de contención del gasto público en salarios. Estos objetivos se logran con mucha dificultad, dadas las fuertes presiones sindicales. Un ejemplo extremo es el caso de Honduras, donde el poder de los sindicatos del personal bajo estatutos especiales ha resistido los esfuerzos de contención salarial. Los déficit de información mencionados dificultan los intentos de ordenamiento de la gestión



presupuestaria de los salarios, que es el primer paso para instituir o modernizar la planificación de los recursos humanos. En República Dominicana no hay prácticas sistemáticas de planificación de recursos humanos (salvo excepciones, como las secretarías de Educación y Trabajo), a pesar de estar vigente desde 1965 un sistema de planificación económica, social y administrativa. La mayor debilidad es la falta de sistemas de información completos y legajos actualizados, aunque la situación tiene perspectivas de mejora a partir de un proyecto de informatización que se encuentra en proceso de implementación.

Costa Rica y Belice presentan una situación diferente, en la cual se dan algunos avances a partir del ordenamiento de la gestión presupuestaria. Estos avances permiten contar con información básica para la gestión del personal, aunque también hay que mencionar que los módulos de recursos humanos de los sistemas informatizados son en general los más rezagados en su desarrollo e integración al sistema presupuestario. En ambos países opera como limitante central del proceso de planificación la restricción presupuestaria. Si bien las decisiones de planificación del personal deben atenerse a criterios de eficiencia en el uso de los recursos, en ninguno de los dos países ha logrado instalarse la concepción de los recursos humanos como capital. Así, la variable que prima es el control de costos, subordinando a este objetivo las necesidades de los organismos gubernamentales para brindar productos y servicios de calidad.

Belice cuenta con un sistema de planificación a nivel general, si bien se presentan dificultades para su aplicación a niveles operativos. También se verifican limitaciones en los sistemas de información, control financiero y responsabilidad del servicio civil. Se está trabajando en la mejora de estos aspectos a través de la implementación de un sistema informatizado de gestión de personal. En Costa Rica se registra una incipiente orientación hacia prácticas de planificación, y se están realizando acciones para fortalecerla, tales como la articulación de los procesos asociados al Sistema Nacional de Evaluación (SINE), al Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto, y al Sistema de Rendición de Cuentas (SIMERC). Se cuenta con un buen sistema de información presupuestaria, aunque todavía opera más como registro que como herramienta de gestión.

A manera de *benchmark* regional, el subsistema de planificación en Chile supera al de todos los países estudiados. En Chile se ha logrado generar y mantener información para la gestión aún sin un gran despliegue de procesos de informatización. Asimismo, existe una orientación hacia resultados en toda la gestión, lo que se refleja en la madurez de los sistemas de planificación y evaluación del desempeño institucional, centralmente a través de los Planes de Mejora de la Gestión (PMG). Por último, la planificación del personal incluye diversas modalidades de empleo, pero las contrataciones temporarias están encuadradas bajo un marco legal claro (empleados “a contrata”) y en prácticamente todos los aspectos las condiciones laborales son similares a las de los empleados permanentes (bajo el Estatuto Administrativo).

#### *La organización del trabajo: el diseño de puestos y perfiles*

Otro aspecto relevante para alinear la gestión de recursos humanos a la estrategia de la organización es el diseño de las estructuras y la definición de los puestos de trabajo. El subsistema de organización del trabajo establece y especifica los contenidos de las tareas para cada puesto de trabajo, y las características de las personas llamadas a ocuparlos. Esto incluye tanto la descripción de actividades, funciones y responsabilidades asignadas a cada puesto (descripción de puestos), como la definición de las competencias, habilidades y aptitudes necesarias para el desempeño exitoso en el puesto (definición de perfiles) (Longo, 2002).

En el contexto de América Latina, muy pocos países cuentan con un manual de puestos ordenado, basado en competencias y en pleno funcionamiento, y difícilmente se encuentra una organización que recurra a expertos para el diseño de puestos y perfiles.

Una situación distinta se presenta en la mayoría de los países bajo análisis, donde el subsistema de organización del trabajo resulta el mejor valorado, como en República Dominicana, El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua. Esto está asociado a la generalizada utilización de consultorías internacionales que han desarrollado manuales de puestos para los distintos países, aunque se enfrentan serias dificultades para mantenerlos actualizados y para utilizarlos en la gestión de manera efectiva.

**Cuadro 2**  
**Desarrollo del subsistema organización del trabajo<sup>a</sup>**

Bajo		Virtual inexistencia de la organización del trabajo, que se limita a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación. No están definidos los puestos de trabajo.
Medio/Bajo	Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua, El Salvador	Intentos de implementación de manuales de puestos. Alternativamente, aún sin manuales, existe alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles en algunas áreas.
Medio	República Dominicana, Costa Rica, Belice, <i>Chile</i>	Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización al menos parcial de las definiciones de puestos.
Medio/Alto		Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en su actualización.
Alto		Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos “enriquecidos”. Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

En el grupo de países con menor desarrollo de este subsistema existen manuales de puestos formales que no han podido implementarse plenamente. Estos son los casos de Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua y El Salvador. Guatemala cuenta con un sistema antiguo de clasificación de puestos con base en clases genéricas que no se actualiza desde 1989. Se observa escasa relación entre descripción de puestos y tareas desempeñadas. En Honduras, los manuales de puestos están desactualizados, y sólo contienen requisitos de titulación o especialización técnica. Además, no se cuenta con la capacidad operativa para verificar la concordancia entre la definición del puesto y el trabajo efectivamente realizado. En Panamá se realizó un amplio proyecto de diseño de estructuras organizativas y elaboración de manuales institucionales entre 1997 y 1999, pero en muy pocos casos éstos han sido actualizados. Nicaragua y El Salvador cuentan con manuales de clasificación de puestos desarrollados por una consultora internacional, pero en la práctica éstos son poco utilizados en la gestión.

Entre los países con una valoración media en éste subsistema se encuentran República Dominicana, Belice y Costa Rica, donde la gestión de los puestos de trabajo se encuentra instalada como función de recursos humanos existiendo procesos de mejora en curso. República Dominicana cuenta con un manual de puestos desarrollado por la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP), que ha sido objeto de una reciente actualización. Sin

embargo, todavía se observa una insuficiente consideración de las competencias en la gestión de los puestos. La excepción la constituye la Carrera Administrativa dado que para ingresar en ella se toma en cuenta el perfil de los puestos y la naturaleza de las tareas involucradas, lo que se traduce en las pruebas que los postulantes deben rendir durante el proceso de selección. No se consideran proyectos de carreras asociados a organizaciones específicas, sino a perfiles determinados (directivos, economistas, gestores sociales, planificadores). En Costa Rica existen procesos estandarizados de elaboración de perfiles, descripción y clasificación tradicional de puestos, con escasa adaptación ante cambios en las necesidades. Asimismo, se está trabajando en un Sistema para la Certificación y Acreditación de Competencias Laborales que favorecería la movilidad horizontal y la “empleabilidad”. En Belice este subsistema está bastante desarrollado, con descripciones de puestos que son revisadas periódicamente. En éste caso, la limitación radica en el carácter algo formal del proceso de clasificación de puestos y definición de perfiles. Se está trabajando en la simplificación de éste proceso, en paralelo con el desarrollo del sistema informatizado de gestión de personal.

El caso de Chile, que también alcanza una valoración intermedia, es interesante porque expresa la decisión explícita de trabajar con un sistema de organización del trabajo flexible alineado a productos y resultados, antes que a manuales de puestos. Los escalafones indican requisitos centrales, y previo a los concursos se definen las características y los requisitos del puesto. También se incluye la noción de competencias, aunque no se las relaciona estrictamente con puestos concretos. En esta misma línea, la Ley de Nuevo Trato (2003) requiere la definición de perfiles con base en competencias para la designación de altos directivos.

#### *La gestión del empleo: reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación de los funcionarios*

La gestión del empleo abarca el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos de ingreso, movilidad y salida de empleados a la organización. La incorporación de nuevos empleados comprende la búsqueda de candidatos para los puestos que deben ser cubiertos (reclutamiento), la evaluación de los candidatos para elegir al más adecuado en función del perfil del puesto (selección), y las prácticas destinadas a acompañar a los nuevos empleados en sus primeros pasos en la organización (recepción o inducción). La movilidad comprende los movimientos de las personas entre puestos de trabajo al interior de la organización, en términos de cambio de tareas o traslado de lugar de trabajo. La desvinculación se refiere a las políticas y prácticas relacionadas con la extinción de la relación laboral, ya sea por causas disciplinarias, bajo rendimiento, o por razones económicas, organizativas o tecnológicas. Adicionalmente, en la gestión del empleo se incluyen las políticas y prácticas de corrección disciplinaria, aunque las sanciones no lleguen a traducirse en el despido del empleado (Longo, 2002).

Si se analizan los resultados obtenidos en la evaluación del subsistema de gestión del empleo, se encuentra que de los países estudiados sólo Costa Rica y Belice tienen instalados los principios del mérito en las decisiones de selección y desvinculación. Los otros países registran una fuerte politización de las decisiones de ingreso y desvinculación del personal. En este subsistema se observa una mayor polarización en las calificaciones, con una mayor distancia entre los países con mejores evaluaciones y el resto de países, como se muestra en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Desarrollo del subsistema Gestión del Empleo<sup>a</sup>**

Bajo	Panamá, El Salvador, Honduras	Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.
Medio/Bajo	Nicaragua, Guatemala, República Dominicana	Intentos de limitar la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación del personal que no llegan a concretarse plenamente.
Medio		Conviven sistemas de mérito con prácticas clientelistas para el reclutamiento, selección y desvinculación del personal.
Medio/Alto	Costa Rica, Belice, Chile	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.
Alto		Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, y garantías contra la arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, y disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

*Fuente:* Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

En todos los países las leyes contemplan el ingreso basado en el mérito, y en algunos casos éstas están vigentes desde hace décadas<sup>2</sup>. En Honduras, Nicaragua y Guatemala, se observan procesos de alta politización tanto en la incorporación como en la desvinculación de personal, con amplia renovación de funcionarios con cada cambio de administración.

En República Dominicana, la ambigüedad normativa sugiere una alta politización de las decisiones de incorporación, ya que sólo se exigen requisitos mínimos para el ingreso. Para el segmento de Carrera Administrativa, las normas contemplan el ingreso por mérito, pero en los hechos con los cambios de gobierno las incorporaciones realizadas por concurso no se han respetado, utilizando la invocación al artículo 55 de la Constitución que otorga amplios poderes al Presidente de la República en la incorporación y remoción de funcionarios. Una situación similar se registra en Panamá, donde pese a establecerse el ingreso por mérito a través de la Ley de Carrera Administrativa (LCA, 1994) en la práctica el ingreso de empleados al gobierno central está determinado por cuestiones políticas y de afinidad personal. Se han observado despidos masivos con los cambios de gobierno, como los cerca de 25 mil empleados durante el período 1999-2004.

En El Salvador, la ley prioriza la promoción de empleados en el nivel inferior al puesto vacante, luego establece la instancia de concurso cerrado y, si no se cubre la vacante, prevé el concurso abierto. Sin embargo, en la práctica estos últimos nunca se concretan, y los concursos internos están politizados.

La significativa politización en las decisiones sobre el personal en estos países no hace más que realimentar el proceso, ya que cada nueva administración tiene motivos para desconfiar de la competencia y lealtad de los empleados nombrados por los gobiernos anteriores. En consecuencia, procede a despedir y a contratar nuevos funcionarios. En algunos países, se puede inferir la afiliación partidaria de los empleados de acuerdo al año en que fueron incorporados.

<sup>2</sup> El Salvador, Honduras y Guatemala tienen leyes vigentes dictadas en los años sesenta.

Costa Rica y Belice construyen la excepción en este aspecto. En el primer país, el mérito es un principio relativo y parcialmente aplicado, particularmente en el ámbito del gobierno central, con base en el Estatuto de Servicio Civil vigente desde 1953. El reclutamiento es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, se aplican herramientas de selección e inducción, y existen rescisiones de contrato por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento.

Belice, por su parte, obtiene la mejor calificación en este subsistema de todos los países de América Latina, junto con Brasil. La aplicación de criterios de mérito para la incorporación de personal es uno de los aspectos más fuertes del sistema de gestión de recursos humanos en este país. Las garantías contra la arbitrariedad son efectivas, aunque no operan para una categoría de empleados – llamados *open-vote employees* - que comprende unos 2 mil puestos de trabajo de un total de 12 mil funcionarios. Además, existen mecanismos adecuados para la toma de decisiones referidas a la movilidad del personal, lo cual es una excepción en el contexto de la región.

Es interesante mencionar que en este subsistema Chile obtiene el mismo puntaje que Costa Rica, quedando por debajo de Brasil y Belice en la instalación de criterios de mérito para la incorporación de empleados. En Chile no existe una tradición meritocrática de larga data, pero el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso que se aplican con modalidades diversas en distintas áreas, mientras la Ley de Nuevo Trato (2003) introduce criterios de mérito para la incorporación a los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública. Está contemplada la desvinculación por mal desempeño, aunque no se utiliza de manera generalizada.

Como ya se mencionó, la distinción entre los distintos países respecto de la gestión del empleo radica centralmente en los procesos de reclutamiento y selección. En casi todos los casos se observan limitaciones a la movilidad de los empleados. La diversidad de regímenes laborales es una traba, lo mismo que la dificultad de justificar la “necesidad de servicio” que lleva a trasladar a un funcionario de un área a otra. Así, estos movimientos terminan sujetos a la negociación entre el funcionario en cuestión y el área receptora. Belice es el único país donde se registran relocalizaciones geográficas de funcionarios con mediana fluidez, previéndose pagos especiales asociados a las mismas.

Asimismo, es generalizada la rigidez de los mecanismos de desvinculación laboral, a pesar de la existencia de sistemas clientelísticos que registran despidos por causas políticas. Como se mencionó anteriormente, en los servicios civiles que presentan un mayor grado de clientelismo, se han observado despidos masivos con cada cambio de gobierno. En estos casos, se podría suponer que no se observa la rigidez que existe en los países con normas efectivas respecto de la estabilidad de los funcionarios. Sin embargo, los despidos por razones políticas (que implican largos procesos legales), coexisten con una alta rigidez para desvincular funcionarios por problemas disciplinarios, incluso en casos de corrupción.

#### *La gestión del rendimiento: planificación y evaluación del desempeño de individuos y grupos de trabajo*

La gestión del rendimiento busca mejorar permanentemente el desempeño de los empleados y alinearlos con las prioridades de la organización. Puede verse como un ciclo que comprende la planificación del rendimiento - en la cual se establecen las pautas o estándares de rendimiento acordes con la estrategia y objetivos de la organización -, el seguimiento del rendimiento a lo

largo del ciclo de gestión, la evaluación del rendimiento a través de la comparación entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos, y la retroalimentación a los empleados para establecer planes de mejora del desempeño (Longo, 2002).

El subsistema de gestión del rendimiento tiene un rol central para el funcionamiento eficiente del sistema de gestión de los recursos humanos. El seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y las decisiones que a partir del mismo se tomen en relación con la asignación de tareas, promoción en la carrera, y reconocimiento monetario y no monetario, tienen incidencia directa sobre la motivación y retención de los funcionarios.

Sin embargo, en términos relativos este subsistema resulta el menos desarrollado en la mayoría de los países de la región (cuadro 4). Esta situación refleja la conflictividad intrínseca asociada a la implantación de sistemas de evaluación de desempeño, y la ausencia de incentivos adecuados para que las autoridades políticas y los funcionarios de línea los pongan en práctica.

Más allá de la escasa presencia de sistemas generalizados de gestión del rendimiento, se ha considerado como indicador básico de desarrollo del sistema la existencia de al menos una instancia de evaluación individual. A partir de esta consideración se evalúan las fortalezas y debilidades relativas de cada país en términos de lo extendido de su implementación y de su sostenimiento en el tiempo.

**Cuadro 4**  
**Desarrollo del subsistema Gestión del Rendimiento para cada país<sup>a</sup>**

Bajo	Nicaragua, Guatemala, Panamá, Honduras, El Salvador, República Dominicana	Evaluación del desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.
Medio/Bajo	Belice, Costa Rica	Evaluación del desempeño prevista en las normas, e implementada en algunas áreas del gobierno.
Medio		Existe un sistema de evaluación del desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión.
Medio/Alto	<i>Chile</i>	La evaluación del desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión.
Alto		Objetivos de rendimiento con base en objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo.

Fuente: Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

En los países con mayores debilidades en este aspecto se observa una ausencia generalizada de mecanismos sistemáticos de evaluación del desempeño. En algunos países ni siquiera se ha establecido la evaluación del desempeño individual (Panamá, Nicaragua y Guatemala). En otros se aplica en casos aislados, como en algunos sectores bajo la carrera administrativa en República Dominicana y el personal bajo estatutos especiales en Honduras. En El Salvador se

registra una aplicación parcial de la evaluación del desempeño individual, aunque sin criterios unificados, predominando un sesgo hacia la benevolencia en la evaluación.

Costa Rica y Belice resultan un poco mejor valorados en este subsistema, debido a que al menos cuentan con procesos de evaluación de desempeño previstos en las normas que son aplicados en algunas áreas del gobierno. En el primer país, la evaluación del desempeño es de larga tradición y se aplica con regularidad desde 1995 en las áreas sujetas al Estatuto del Servicio Civil (1953). Sin embargo, las evaluaciones no están diseñadas en base a metas y estándares vinculados a la estrategia institucional y, si bien son tomadas en cuenta para decidir sobre los ascensos y las promociones, sus resultados no se reflejan significativamente en las escalas salariales. En Belice, en el marco de la reforma del sector público (iniciada en 2000 y cuyos lineamientos siguen orientando las sucesivas gestiones), se ha hecho un esfuerzo por establecer estándares de desempeño y para desarrollar mecanismos efectivos de rendición de cuentas a nivel institucional y personal. Sin embargo, todavía se registran dificultades para hacer operacionales los objetivos grupales e individuales, debido a las debilidades en el proceso de planificación estratégica para traducir los grandes lineamientos en objetivos y metas concretas para las distintas áreas.

A manera de comparación, Chile destaca nítidamente en este subsistema debido a que articula los niveles de desempeño individual, grupal e institucional, y los asocia al concepto de remuneración variable. La evaluación individual se aplica en forma generalizada, y combina aspectos del comportamiento laboral con resultados. Los resultados de la evaluación se utilizan como información para el avance de los funcionarios en la carrera, aunque la mayoría obtiene las máximas calificaciones. La evaluación grupal abarca a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior del servicio. La evaluación institucional está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, asociando el cumplimiento de los objetivos de gestión con un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. Por último, la Ley de Nuevo Trato (2003) incorporó la evaluación de los jefes superiores de servicio a través de los convenios de desempeño que se acuerdan con el Ministro del ramo respectivo. La evaluación grupal e institucional está asociada al pago de incentivos. El principal desafío del sistema chileno lo constituye el hecho de que las metas vienen escalando en exigencia, lo que puede crear dificultades en el futuro al registrarse objetivos no alcanzados (y por tanto, incentivos no pagados).

#### *La gestión de las remuneraciones: equidad interna, competitividad salarial y sistemas de incentivos*

La gestión de las remuneraciones abarca el conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización brinda a sus empleados, como contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización mediante su trabajo (Longo, 2002). La política de remuneraciones debe reflejar las prioridades y objetivos de la estrategia organizativa, y debe ser equitativa y competitiva. El concepto de equidad interna se relaciona con la percepción de los empleados de que a similares niveles de responsabilidad y tipo de tarea corresponden niveles salariales similares, lo que está directamente asociado a la valoración de los puestos de trabajo. La competitividad salarial, por su parte, implica la comparación del rango salarial de un grupo de puestos con otros similares en el mercado laboral externo. Por último, un sistema de compensaciones eficiente debería incluir algún criterio que permita realizar diferenciaciones de pago entre individuos o

grupos de trabajo en función de sus contribuciones relativas, ya sea en términos de resultados, objetivos alcanzados o niveles de desempeño.

La debilidad generalizada en este aspecto se relaciona con la ausencia de una verdadera política salarial, lo que genera prácticas que contradicen el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. También es una dificultad importante la falta de información y de transparencia en la gestión de los salarios, lo cual se agudiza en los países bajo análisis debido al menor desarrollo relativo de los servicios civiles.

Por otro lado, aún en los casos de servicios civiles más desarrollados (Belice y Costa Rica), se encuentra escasa implementación de sistemas de remuneración variable en relación con el rendimiento o el cumplimiento de metas por parte de los empleados. En general, los intentos de asociar incentivos al desempeño individual tienden a generar conductas adaptativas (rotación de calificaciones máximas), desvirtuando el sistema. Por último, las estrategias de reconocimiento no monetario son prácticamente inexistentes, y se dan solamente en casos aislados.

Durante los años noventa, en la mayoría de los países de la región se hizo un gran esfuerzo por sistematizar la información administrativa y presupuestaria, de modo que actualmente las mayores diferencias en cuanto a la gestión de las remuneraciones radican en la equidad interna del sistema y la competitividad externa de los salarios. Estos son los dos aspectos centrales que se discuten a continuación y que se muestran en el cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Desarrollo del subsistema Gestión de las Remuneraciones para cada país<sup>a</sup>**

Bajo	El Salvador, Honduras, Panamá	Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa.
Medio/Bajo	Nicaragua, Guatemala, República Dominicana	Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa.
Medio	Costa Rica, Belice	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero se carece de una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa.
Medio/Alto	<i>Chile</i>	Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos.
Alto		Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.

Fuente: Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

En los países con menor puntaje en este subsistema, la diversidad en los criterios para determinar el pago de los distintos grupos de funcionarios no permite alcanzar una mínima equidad interna que vincule niveles de responsabilidad o complejidad de tareas con niveles de remuneración. Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador cuentan con escalas salariales aprobadas por ley, pero como no incorporan las bonificaciones y los aumentos selectivos, no resultan representativas de la situación real. La inequidad salarial tiende a agravarse en los



países donde hay grupos de trabajadores con mayor poder de movilización, como en el caso de los trabajadores sujetos a estatutos especiales en Honduras (educación y salud, principalmente). En República Dominicana no hay escala salarial ni siquiera al interior de una misma organización, y no se observa mayor relación entre el pago recibido y las tareas realizadas por los empleados. Panamá tampoco cuenta con una ley de salarios, lo que alimenta la discrecionalidad de los jefes en la determinación de las remuneraciones.

En términos de competitividad salarial, se observan situaciones variadas. En Nicaragua, el salario promedio en el sector público es menor que en el sector privado, mientras que en El Salvador y Honduras el promedio salarial del sector público duplica al del sector privado. En Panamá, Guatemala y República Dominicana se observan remuneraciones promedio similares en ambos sectores. Sin embargo, con la excepción de República Dominicana, en todos los países se reportan problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales, donde las remuneraciones del sector privado son mayores.

Dada la precaria situación en términos de equidad interna y competitividad externa, en estos países no se debería plantear la introducción de sistemas de incentivos salariales asociados al desempeño, y menos aún a resultados. De hecho, los pagos extraordinarios terminan siendo incorporados como “derecho adquirido” en el salario habitual, como en el caso de Panamá, donde se pagan tres compensaciones anuales fijas para todo el personal. Además, como se observa poca varianza en las escalas salariales de la carrera administrativa, no hay mayores incentivos para mejorar el desempeño individual ya que incluso con el máximo esfuerzo y la mejor calificación, el ascenso a un nivel superior en la carrera resulta poco significativo en términos de incrementos salariales.

Costa Rica y Belice se ubican en el grupo de países con desempeño medio en el subsistema de gestión de las remuneraciones. Ambos países presentan avances en términos de la definición de escalas salariales en función de tareas y niveles de responsabilidad, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial externa en los niveles gerenciales. Los sistemas de compensación, a pesar de su fragmentación, están reglamentados, dejando poco margen para decisiones discrecionales. Se dispone de información suficiente para la gestión de los salarios y las escalas remunerativas tienen una amplitud razonable.

En cuanto a la competitividad de las remuneraciones respecto del sector privado, en Costa Rica el promedio salarial del sector público duplica al del sector privado. Sin embargo, en los niveles gerenciales el sector privado paga más, lo cual hace difícil atraer y retener personal competente al sector público. Asimismo, sucesivos incrementos generales y ajustes técnicos han ido reduciendo la distancia entre los salarios directivos, medios y operativos. Se está desarrollando una nueva metodología de valoración de puestos para corregir estos desvíos. En Belice, por su parte, la amplitud de la escala salarial es razonable, y en general hay equilibrio en las remuneraciones de puestos similares para los funcionarios permanentes de las distintas áreas. Sin embargo, esta equidad se diluye parcialmente cuando se comparan con los mayores salarios percibidos por los trabajadores temporarios. Existen algunas iniciativas para incentivar el desempeño, pero en la práctica no parecieran utilizarse en todo su potencial, como los incrementos anuales por buen rendimiento, que alcanza a la gran mayoría de empleados.

Chile, que se incluye como *benchmark*, obtiene la mejor valoración entre los países latinoamericanos. Este país se caracteriza por su régimen centralizado de gestión salarial que le imprime un alto nivel de coherencia, con remuneraciones básicas determinadas según el

grado asignado a cada cargo. Se realizan reajustes anuales o bianuales en base a la negociación con los sindicatos. La flexibilidad se deriva de la introducción de incentivos institucionales a partir de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los incentivos colectivos establecidos en la Ley de Nuevo Trato (2003), tales como el premio a la excelencia institucional. Los sueldos son competitivos respecto del sector privado en los niveles operativos y medios, pero no en los niveles gerenciales, lo que genera cierto nivel de disconformidad y rotación. El Sistema de Alta Dirección Pública está intentando resolver este problema.

#### *La gestión del desarrollo: trayectorias de carrera y políticas de formación*

La gestión del desarrollo abarca las prácticas de recursos humanos que buscan estimular el crecimiento profesional de los empleados de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales (Longo, 2002). En este subsistema confluyen los aspectos relativos al avance en la carrera (los mecanismos de promoción de los empleados), y las actividades de formación a través de programas de capacitación y desarrollo de competencias. Esto supone un vínculo entre el avance en la carrera y el desarrollo de capacidades.

Las diferencias en el desarrollo de este subsistema entre países están relacionadas al grado de instalación del mérito como criterio para las decisiones de promoción. Los aspectos asociados a los programas de formación están poco relacionados con las estrategias organizacionales en todos los países, lo cual los hace altamente vulnerables a ajustes presupuestarios. En general, las actividades de capacitación están entre los primeros rubros en ser recortados en contextos de austeridad fiscal.

El panorama que encontramos en los países bajo análisis (cuadro 6) refleja una ruptura similar a la observada en el subsistema de gestión del empleo: una generalizada politización de los mecanismos de promoción y dificultades para la efectiva implementación de carreras administrativas, con la excepción de Belice y Costa Rica, que han desarrollado sistemas meritocráticos bastante institucionalizados.

**Cuadro 6**  
**Desarrollo del subsistema Gestión del Desarrollo para cada país<sup>a</sup>**

Bajo	El Salvador, Honduras, Nicaragua	Inexistencia de carrera administrativa, o presencia puramente formal en la formativa. Escasas actividades de capacitación.
Medio/Bajo	Guatemala, Panamá, República Dominicana	No se aplica la carrera prevista en las normas. Esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas.
Medio	Costa Rica, Belice	Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos. Presencia de actividades de capacitación, pero con falta de orientación hacia objetivos estratégicos.
Medio/Alto	<i>Chile</i>	Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera. Esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos.
Alto		Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance con base en rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia.

*Fuente:* Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

En los países con puntaje bajo y medio/bajo en este subsistema se observa que la politización en el proceso de ingreso y la desvinculación entre remuneración y desempeño llevan a la inexistencia de sistemas de carrera. En general, la carrera administrativa se establece en todas las normas del servicio civil, pero en muy pocos países ha sido reglamentada y menos aún implementada. Asimismo, en estos países las iniciativas de capacitación se diluyen al no estar entroncadas en un sistema de carrera que las articule. En Honduras, Nicaragua y Guatemala, nunca se logró aplicar la carrera administrativa. En el resto de los países del grupo (Panamá, El Salvador y República Dominicana), los criterios de promoción están dominados por criterios de confianza política.

En este grupo de países se desarrollan muy pocas actividades de formación de los empleados. En El Salvador se realizan sólo en algunos programas dirigidos a personal técnico y administrativo, mientras que en Nicaragua el Proyecto de Reforma del Servicio Civil ha diseñado programas de formación para las áreas de recursos humanos. En Honduras, por su parte, el Instituto Nacional de Formación Profesional desarrolla algunas actividades aisladas de capacitación. De otro lado, Guatemala, Panamá y República Dominicana presentan una situación algo más avanzada, con iniciativas más institucionalizadas, aunque más orientadas a las demandas de los funcionarios que a las necesidades organizacionales.

En Costa Rica y Belice, que alcanzan un nivel de calificación media en este subsistema, se han implementado sistemas de carrera administrativa en paralelo con la introducción de criterios de mérito para la incorporación de personal. Estos esfuerzos, a pesar de no llegar a traducirse en una instalación plena de los sistemas de mérito, introdujeron cierto grado de meritocracia en las decisiones de promoción. En Costa Rica, el avance en la carrera administrativa se realiza mediante el ascenso a la clase inmediata superior con base en las calificaciones anuales, la antigüedad y la capacitación específica. En algunos ministerios esto se realiza por concurso interno. Las políticas de capacitación se formulan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, y están relacionadas en forma directa con la evaluación del desempeño, las remuneraciones y el desarrollo. En Belice se ha establecido un sistema de

trayectorias horizontales de puestos para las funciones de apoyo, como las tareas administrativas, contables y de secretaría. La promoción a un grado superior se realiza a través de un examen, y el avance en estas trayectorias puede realizarse en diferentes organismos del gobierno, dando así mayor flexibilidad a estas carreras. Además, cuenta con un sistema de “cadetes” que consiste en la contratación de candidatos calificados pero sin experiencia previa en el servicio civil para puestos de gerencia media, brindándoles entrenamiento en el cargo bajo la supervisión de funcionarios experimentados. Con respecto a los programas de capacitación de los funcionarios, todavía se observa un énfasis en las demandas de los empleados más que en las prioridades organizacionales. Desde 2005 se trabaja en un ambicioso proyecto para revertir esta situación mediante el desarrollo de una Estrategia de Desarrollo de Recursos Humanos que abarque tanto las necesidades de formación del sector público como del sector privado.

En Chile, la Ley de Nuevo Trato (2003) partió de una situación de estancamiento de la carrera administrativa con ascensos automáticos por disponibilidad de puestos en el grado superior, con base en la antigüedad y en menor medida a la evaluación individual. Esta ley incorpora pautas para la promoción por concurso interno para cargos directivos y profesionales, y por ascenso para los cargos administrativos. El sistema de capacitación se maneja de manera descentralizada, con programas definidos en cada organización acreditados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La asignación presupuestaria para las actividades de capacitación se realiza con base a los programas presentados, con un máximo de 1% del fondo de salarios. No hay una escuela centralizada para la capacitación de funcionarios, sino que es el sistema de educación superior el que responde a las demandas de los organismos públicos. La focalización de la formación se da en los niveles gerenciales más que en los niveles operativos, reflejando el énfasis de la reforma reciente en los niveles altos de la administración pública.

#### *La gestión de las relaciones humanas y sociales: el clima laboral, los beneficios sociales y la negociación colectiva*

La gestión de las relaciones humanas y sociales comprende todas las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal. Entre las prácticas de recursos humanos relacionadas con esta dimensión se puede identificar tres grandes grupos: la gestión del clima organizativo, que abarca las políticas de comunicación y las orientadas a mantener y mejorar la percepción de satisfacción colectiva de los empleados; la gestión de las relaciones laborales, que incluye la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo, así como el conjunto de relaciones entre la dirección de la organización y los representantes de los empleados; y la gestión de las políticas sociales, que tienen como objetivo facilitar beneficios colectivos y ayudas a individuos o grupos especialmente necesitados dentro del conjunto de empleados (Longo, 2002).

Dada la escasa presencia de estrategias de clima laboral y comunicación, y la amplia cobertura de los beneficios para los empleados en la mayoría de los países, la mayor diferenciación en la valoración en este subsistema entre países se relaciona con el desarrollo de las relaciones laborales. En el cuadro 7 se muestra la posición relativa de cada país en este subsistema.

**Cuadro 7**  
**Desarrollo del subsistema Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales para cada país<sup>a</sup>**

Bajo	El Salvador, Honduras	No hay reconocimiento sindical en el sector público, o coexiste el reconocimiento formal con alto grado de conflicto. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión del clima laboral y comunicación.
Medio/ Bajo	Panamá, Guatemala, Nicaragua	Limitadas garantías a la acción sindical, con presencia de conflictos laborales. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión del clima laboral y comunicación.
Medio	República Dominicana, Costa Rica, <i>Chile</i>	Reconocimiento de los sindicatos (formal o informal) y mecanismos activos de negociación. Beneficios sociales razonables. Presencia ocasional de herramientas de gestión del clima laboral y comunicación.
Medio/Alto	Belice	Institucionalización de las relaciones laborales. Beneficios sociales razonables. Iniciativas de gestión del clima laboral y comunicación.
Alto		Sistema de relaciones laborales desarrollado, eficiente, con incidencia sindical en las políticas de RRHH. Beneficios sociales adecuados y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora del clima laboral y comunicación.

*Fuente:* Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5, medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

En términos de la gestión del clima organizacional y la comunicación, los países con mayores debilidades son Honduras, El Salvador, Panamá, Nicaragua y Guatemala, que presentan una virtual ausencia de este tipo de iniciativas. No muy diferente es la situación en República Dominicana, donde se observa que la comunicación y el clima laboral dependen de los jefes de cada área debido al peso de las relaciones interpersonales. En cambio, países con desempeño medio como Costa Rica y Belice presentan algunos avances en este terreno. En el primer caso, aunque el nivel de instalación de este tipo de mecanismos de gestión varía según la organización, es una función reconocida entre las responsabilidades asignadas a las áreas de recursos humanos de los organismos. En Belice han habido varias iniciativas en el marco de la reforma del sector público que indirectamente buscaban mejorar el clima laboral, tales como la reorganización de las horas de trabajo, la mejora del equipamiento y la simplificación de procedimientos administrativos. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas sólo han sido parcialmente implementadas y persiste la percepción de que no se presta suficiente atención a los problemas cotidianos de los empleados y los grupos de trabajo.

En relación a los beneficios sociales para los empleados, la mayoría de países cuenta con un paquete de prestaciones laborales en función del contexto nacional. Sin embargo, es notable la poca valoración que otorgan los empleados a las condiciones de trabajo, que generalmente son más adecuadas que en el sector privado. Por otro lado, hay que destacar que la cobertura de beneficios sociales generalmente no alcanza a los contratos transitorios, lo que hace más precaria la relación de empleo.

Dentro del grupo de países con menor desarrollo en este subsistema, se encuentran situaciones de coberturas excesivas de beneficios sociales, en el sentido de generar inequidad interna o con el sector privado. En Honduras la cobertura es amplia, pero resulta inequitativa por las

conquistas gremiales de los empleados bajo estatutos especiales (educación, salud). Nicaragua también registra grandes diferencias entre áreas. En El Salvador, los beneficios se distribuyen razonablemente, pero hay reclamos por la mala calidad de las prestaciones del sistema de salud.

En los países con niveles intermedios de calificación en este subsistema, se observan beneficios sociales comparables con el sector privado, y con una distribución más equitativa entre áreas del gobierno. Tal es el caso de República Dominicana, que ofrece a los empleados una cobertura razonable de beneficios sociales que incluye vacaciones, indemnizaciones y otras prestaciones laborales. En Costa Rica, los beneficios sociales en el sector público son superiores a los del sector privado, y algo mayores en los organismos descentralizados que en la administración central. En Belice, en algunos aspectos los beneficios en el sector público son mayores que en el privado (como la licencia por vacaciones), mientras que en otros son menores (como el seguro de vida o la cobertura de atención dental). La mayor diferencia a favor de los empleados públicos es la pensión no contributiva a la que acceden llegada la edad de retiro.

Más allá de estas distinciones respecto del clima laboral y de los beneficios sociales, la mayor diferencia en la valoración de este subsistema se da en el ámbito de las relaciones laborales. En varios países que obtienen menor valoración en este subsistema, la sindicalización es un derecho consagrado en la Constitución. En El Salvador, por el contrario, no existe derecho a asociarse en sindicatos, por lo que sólo hay asociaciones de empleados pero sin garantías gremiales. En principio las Comisiones de Servicio Civil son instancias de participación de los empleados, pero según algunos dirigentes son instrumentos del empleador para resolver los conflictos a su favor. También en Panamá se reconoce el derecho de asociación pero no hay garantía de estabilidad laboral para los representantes sindicales, por lo que muchos han sido excluidos de la carrera. Las asociaciones laborales en general son vistas como vinculadas a un partido político, lo que genera resistencias para la afiliación.

En otros países, la actividad sindical se enmarca en normas laborales más específicas, y en algunos casos la presión de los sindicatos limita significativamente el margen de maniobra del gobierno para tomar decisiones en relación con los recursos humanos en la administración pública. En Honduras los sindicatos son muy fuertes, con alta capacidad de movilización y paralización de labores. En Guatemala y Nicaragua existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo, especialmente en las áreas de salud y educación donde se presenta el mayor nivel de conflicto.

En los países con desempeño intermedio en este subsistema se observa un desarrollo razonable de las relaciones laborales, con sindicatos reconocidos de hecho o de derecho, baja conflictividad y negociaciones activas. En República Dominicana se reconoce formalmente el derecho de organización de los empleados, pero en los hechos no existen sindicatos fuertes, lo cual debilita el sistema de relaciones laborales. Las comisiones de personal en cada dependencia participan en la implementación de la gestión de los recursos humanos. En Costa Rica, las tasas de sindicalización en el sector público son marcadamente superiores a las del sector privado. Se observa una superposición de instrumentos de relaciones laborales y negociación colectiva a nivel legal, pero en la práctica se reconocen las convenciones colectivas de trabajo para el sector público y las organizaciones gremiales gozan de influencia y peso político.

El caso de Chile, que comparte la valoración media con República Dominicana y Costa Rica, no se reconoce plenamente el rol de representación de los sindicatos, pero en los hechos hay canales de negociación establecidos que permiten mitigar los conflictos. La negociación colectiva en el sector público se encuentra expresamente prohibida en el Código de Trabajo. Sin embargo, en la práctica existe una fuerte participación sindical que llega hasta la producción conjunta entre gobierno y sindicatos de normas relativas al servicio civil<sup>3</sup>.

Finalmente, Belice resulta el mejor valorado en este subsistema de todos los países considerados, junto con Brasil. Existen varias instancias de interacción entre la dirección y los sindicatos en el sector público, con representantes sindicales que participan en organismos conjuntos que tienen responsabilidad en el diseño e implementación de políticas de recursos humanos, tales como el *Joint Staff Council* y el *Human Resources Development Committee*. Por otro lado, se han ratificado los convenios de la Organización Internacional del Trabajo dando un marco formal a las negociaciones colectivas en el sector público.

#### *La organización de la función de recursos humanos*

Para completar el diagnóstico de los servicios civiles en los países de la región, es necesario analizar los mecanismos de administración del sistema y, más específicamente, la distribución de responsabilidades respecto de las decisiones sobre el personal entre los diferentes actores involucrados (Longo, 2002). Las dos dimensiones fundamentales para analizar el diseño organizativo de la función de recursos humanos son el grado de unificación de las responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos y el grado de centralización en la toma de decisiones que afectan al personal. En principio, se espera que las instancias centrales responsables del sistema de servicio civil ejerzan un rol activo y que sean percibidas por el resto de la organización como entidades que contribuyen al logro de los objetivos comunes. Al mismo tiempo, se espera que la gestión del personal involucre activamente a los directivos como “gestores” de los individuos y grupos de trabajo a su cargo.

El grado de institucionalización de las áreas rectoras del sistema de servicio civil resulta central para una efectiva implementación de las políticas de gestión de recursos humanos. En los países analizados, se observa un bajo grado de madurez de las instituciones que están a cargo de impulsar o gestionar la política de recursos humanos, con la excepción de Costa Rica (cuadro 8). Adicionalmente, el involucramiento de los directivos en la gestión de los empleados es bastante limitado en todos los países.

---

<sup>3</sup> Una de las leyes centrales del sistema de servicio civil chileno (Ley 19.553 de 1998), que concede a los funcionarios una asignación de modernización y otros beneficios se denomina “Ley ANEF” por haber sido producto de una extensa negociación con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

### Cuadro 8

#### Desarrollo del subsistema Organización de la Función de Recursos Humanos<sup>a</sup>

Bajo	Honduras, El Salvador	Baja institucionalización de las áreas rectoras, con sucesivas modificaciones y superposición de funciones. Baja capacidad para promover cambios por debilidad técnica y/o falta de apoyo político. Limitada posibilidad de los supervisores de gestionar el personal debido a la politización del entorno.
Medio/Bajo	Panamá, Guatemala, Nicaragua	Escasa institucionalización de las áreas rectoras, con sucesivas modificaciones y superposición de funciones. Escasa capacidad para promover cambios por debilidad técnica y/o falta de apoyo político. Limitada posibilidad de los supervisores de gestionar el personal debido a la politización del entorno.
Medio	República Dominicana, Belice, Chile	Relativa solidez técnica de las áreas centrales. Insuficiente apoyo político para su funcionamiento efectivo. Relativa preparación de los directivos para la gestión del personal.
Medio/Alto	Costa Rica	Áreas centrales con un rol más activo en los procesos de reforma, y que gozan de cierto reconocimiento. Directivos capacitados para la gestión del personal.
Alto		Áreas centrales reconocidas como instituciones que agregan valor a la gestión. Directivos comprometidos, capacitados y con autonomía para la efectiva gestión del personal en la organización.

Fuente: Elaboración propia en base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

<sup>a</sup> Los niveles de desarrollo indicados corresponden a los siguientes puntajes promedio: bajo, entre 0 y 0,7; medio-bajo, entre 0,8 y 1,5; medio, entre 1,6 y 2,5; medio-alto, entre 2,6 y 3,5; alto, entre 3,6 y 5.

El grupo con menor valoración en este subsistema se caracteriza por un bajo nivel de institucionalización de las áreas rectoras del sistema de servicio civil, lo que se traduce en sucesivas modificaciones de las organizaciones, complejos sistemas con superposición de funciones entre áreas, y baja capacidad para promover cambios debido a debilidades técnicas y falta de apoyo político.

Panamá y El Salvador presentan un diseño institucional poco claro, generalmente con multiplicidad de instituciones con funciones superpuestas. En el primer país coexisten la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) y la Dirección de Desarrollo Institucional (DDI) - ambas en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas -, y sus funciones se complementan con las de la Contraloría General de la República, la Procuraduría, la Junta de Apelación y Conciliación y la Junta Técnica. Estas dos últimas fueron creadas en 2004. Similarmente, El Salvador presenta poca claridad en su diseño institucional, ya que la responsabilidad de gestión del sistema recae en la Unidad Ejecutora del Componente de Recursos Humanos del Proyecto de Modernización del Estado, con la cual interactúan las comisiones de servicio civil de los organismos.

En Guatemala, Honduras y Nicaragua, se observan áreas rectoras del servicio civil que tienen un rol casi exclusivamente administrativo, con baja capacidad para promover cambios. En el primer país, se combinan la limitada autonomía con la que cuenta la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) con la alta rotación en el cargo de dirección de la misma, lo que impide la consolidación de una instancia central de gestión del sistema. Tanto la ONSEC como la Junta Nacional de Servicio Civil fueron creadas con la Ley de Servicio Civil de 1968



que fue reglamentada treinta años después. En Honduras, la Dirección de Servicio Civil (DSC) tiene poca injerencia sobre las subgerencias de recursos humanos que carecen de autonomía suficiente. La DSC no cuenta con información sobre la totalidad de empleados públicos y su rol se limita a una participación menor en los procesos de ingreso de nuevos empleados y a tareas operativas de mero trámite. En Nicaragua, la Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cambió su rol con la ley dictada en 2004, dejando de ser una instancia de control para convertirse en una instancia rectora, con descentralización operativa en las áreas de recursos humanos de los organismos públicos. Sin embargo, este esquema podría encontrar dificultades por la falta de personal especializado en las áreas descentralizadas.

Los países con una valoración media en este subsistema combinan una relativa solidez técnica de las áreas centrales, con falta del apoyo político para su funcionamiento efectivo. En República Dominicana, la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP) es el organismo de asesoría en recursos humanos creado en 1965, cuyas funciones fueron ampliadas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1991. Si bien tiene cierta trayectoria como organismo técnico, la ONAP no tiene *status* de secretaría, situación que debilita su poder al interior del estado. En Belice, por su parte, hay tres instituciones involucradas en la administración del servicio civil: el Ministerio del Servicio Público, la Comisión de los Servicios Públicos y el Consejo para la Reforma del Sector Público. Aunque las normas contemplaban originalmente diferentes roles para cada institución, en los hechos se registraba cierto conflicto de competencias. Más recientemente se está tratando de resolver esta situación concentrando las funciones de administración y desarrollo del personal en la Oficina de Gobernanza<sup>4</sup> - que depende directamente del Primer Ministro-, manteniendo las funciones de reclutamiento y selección en la Comisión de los Servicios Públicos.

De otro lado, Chile también se ubica en un nivel de valoración media, aunque con un perfil particular. Si bien la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) constituye una institucionalización reciente de la función específica de recursos humanos, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) ha sido históricamente un área de permanente impulso y monitoreo de estos temas, y en principio va a interactuar con la DNSC en la gestión del sistema. Por otro lado, la Ley del Nuevo Trato (2003) incorpora la figura del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que conduce y regula el proceso de selección de personal en los cargos directivos. Está formado por el director de la DNSC y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado con 4/7 de sus miembros en ejercicio. Cabe destacar que la conformación del CADP incluye a un representante de la oposición, lo que es interesante como estrategia de legitimación del proceso.

Por último, Costa Rica se ubica entre los países con áreas de recursos humanos con un rol más activo en los procesos de reforma y que son reconocidas como instituciones que contribuyen al éxito de la gestión de las organizaciones. La Dirección de Servicio Civil (DSC) concentra la función rectora del sistema y desarrolla metodologías y herramientas para la gestión de los recursos humanos. A pesar de contar con una normativa que se remonta a mediados de los años cincuenta, las prácticas de recursos humanos se han actualizado a través del trabajo de la DSC y de las oficinas desconcentradas de recursos humanos conformadas por personal de la DSC y de los ministerios.

---

<sup>4</sup> Esta oficina concentra las funciones del ex Ministerio de Servicio Público y de la ex Unidad de Gobernanza del Ministerio de Desarrollo Nacional.

## Síntesis

A partir del análisis de cada subsistema de la gestión de recursos humanos se deriva el Índice de Desarrollo de Servicio Civil (IDSC) que es la calificación promedio de todos los subsistemas estudiados. Se observa que los países bajo análisis se ubican mayoritariamente en el nivel de mínimo desarrollo de los servicios civiles, con índices entre 10 y 20 sobre un máximo de 100. La excepción la constituyen Costa Rica y Belice que se ubican en un nivel de desarrollo intermedio, con índices cercanos a 50% (cuadro 9). Ninguno de los países analizados alcanza el nivel de desarrollo medio-alto, que en América Latina sólo es alcanzado por Brasil y Chile.

**Cuadro 9**  
**Burocracias en los países de la región: Perfiles por nivel de desarrollo**

<b>Mínimo desarrollo ISC 10 – 20</b>	<b>Desarrollo medio ISC 50</b>	<b>Desarrollo medio - alto ISC 60 +</b>
El Salvador Honduras Panamá Guatemala Nicaragua República Dominicana	Costa Rica Belice	<i>Chile</i>
Burocracias con desarrollo mínimo.  Intentos (en su mayoría fallidos) de incorporar criterios de mérito.	Burocracias con desarrollo intermedio.  Se han comenzado a establecer sistemas meritocráticos. Falta desarrollar elementos de flexibilidad.	Burocracias con tendencia a la consolidación.  Combinan criterios de mérito y flexibilidad.

Fuente: Iacoviello y Zuvanic (2005).

Las causas del diferente grado de desarrollo de los servicios civiles de los países bajo estudio están altamente relacionadas al contexto socio-político y al nivel de madurez institucional de cada país. En la siguiente sección se reorienta la atención desde el análisis del funcionamiento de los servicios civiles de la región hacia los procesos de institucionalización de los mismos.

### Una mirada al proceso de institucionalización del servicio civil

El análisis de las normas y prácticas de la gestión de recursos humanos en los países de la región presentado en la sección anterior permite afirmar que los sistemas de servicio civil se han desarrollado sólo parcialmente.

La relación entre estabilidad política y capacidad de los servicios civiles es clave para el análisis de estos países. Con la excepción de Costa Rica y Belice, las guerras civiles y el predominio de gobiernos militares o dictaduras de larga data, han debilitado el desarrollo institucional de todos los países analizados, lo cual también se expresa en el incipiente desarrollo de la gestión de los recursos humanos en el sector público.

En este contexto, los países de la región aún muestran rasgos de sistemas patrimonialistas en la gestión de los recursos humanos. Los partidos políticos se han relacionado con la burocracia mediante prácticas autoritarias y clientelistas, lo que ha impuesto límites al

desarrollo de procedimientos e instrumentos administrativos y tecnológicos para aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

A continuación se discuten algunos aspectos relevantes para explicar el limitado desarrollo de los servicios civiles en los países estudiados. En primer lugar, la precariedad en la conformación de los servicios civiles de estos países resultan en sistemas normativos confusos y con bajo nivel de legitimidad. En segundo lugar, el complejo juego de intereses entre los actores involucrados en la política de recursos humanos al interior del estado. Por último, el escaso nivel de institucionalización de las áreas rectoras del servicio civil, lo que refleja la escasa prioridad que se da a estos temas en la agenda política de la región.

*Procesos de institucionalización precarios*

Para la conformación del sistema de servicio civil se requiere un marco legal que establezca los principios centrales del mismo. Es decir, las reglas de juego formales para la acción de los principales actores. Este aspecto pasa a ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos en el sector público.

Todos los países bajo análisis han desarrollado marcos legales tendientes a establecer un servicio civil a través de procesos de reforma de carácter *weberiano* - es decir, orientadas al establecimiento de burocracias meritocráticas que encarnaran el modelo de administración “racional-legal” propuesto por Weber -, con escasos o inexistentes elementos de reformas gerenciales y de responsabilidad (Heredia y Schneider, 2003). Hasta el momento, el énfasis ha sido el establecimiento de sistemas de mérito, con escaso éxito en la mayoría de los casos.

Pasando revista a las normas centrales que estructuran los servicios civiles en los países bajo estudio, se observa que Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala dictaron sus leyes de servicio civil en los años cincuenta y sesenta. Belice, por su parte, estableció las bases de su servicio civil en la Constitución Política de 1981, año de su independencia. Finalmente, República Dominicana y Panamá reformaron sus leyes durante los años noventa, mientras que Nicaragua hizo lo propio en 2003 (cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Actividad normativa sobre los servicios civiles**

	<b>Reformas pendientes</b>	<b>Reformas debilitadas</b>	<b>Reformas en curso</b>
<b>Régimen SC vigente previo a 1970.</b>	Costa Rica (1953) El Salvador (1961) Honduras (1967) Guatemala (1968)		Belice (1981)
<b>Régimen SC dictados después de 1990.</b>		República Dominicana (1991) Panamá (1994)	Nicaragua (2003)

Fuente: Elaboración propia en base a Zuvanic y Iacoviello (2005a).

En los países con sistemas de más larga data - El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica -, los marcos legales se han tornado obsoletos y presentan rigideces para responder a las necesidades del sistema. En ese sentido, se han realizado propuestas de reformulación, las cuales enfrentan serias resistencias. Costa Rica es el único país de los cuatro mencionados que a pesar de tener una ley antigua ésta se encuentra en pleno funcionamiento. En este contexto, el impulso desde la Dirección de Servicio Civil aparece como central. De todos modos, se

trata de un sistema con aspectos a desarrollar, ya que los avances se dieron principalmente en la introducción del concepto de mérito para la incorporación de nuevos empleados, quedando pendientes de mejora otros aspectos de la gestión de recursos humanos.

Panamá y la República Dominicana han reformulado recientemente sus marcos legales. Sin embargo, estas reformas enfrentan dificultades para su implementación plena debido a la presencia de prácticas clientelistas en el manejo del empleo en el sector público. En ambos casos, los esfuerzos de reforma no pudieron sostenerse ante cambios de conducción en el gobierno nacional. Nicaragua, por su parte, está impulsando la construcción de su sistema de servicio civil a través de un diseño legal interesante que incluye la figura de las “comisiones de servicio civil” con participación en la selección de directivos. Esta tendencia se observa también en la reforma de otros marcos legales en América Latina, tales como en Colombia y Chile. Estas instancias pueden representar un importante elemento de legitimidad del servicio civil, revirtiendo la visión generalizada de falta de transparencia en la incorporación del personal al sector público.

Belice presenta una situación particular ya que su marco legal surge con la Constitución de 1981, pero cuenta con la tradición y el andamiaje institucional del sistema de servicio civil inglés de la época colonial. Además, el Programa de Reforma del Sector Público iniciado en 2000 incluyó varias iniciativas para mejorar la gestión de los recursos humanos en el estado, y sus lineamientos estratégicos siguen orientando los esfuerzos de mejora del sistema.

Es interesante revisar la evolución de la legislación en los distintos países, ya que parece existir cierta correlación entre la producción de normas y el grado de consolidación de los sistemas de servicio civil. En cierto sentido, las trayectorias en la aprobación de leyes dan una idea sobre la existencia de orientación estratégica en la política de gestión de los recursos humanos en el sector público. Asimismo, revelan la existencia de ciertos consensos básicos entre los principales actores acerca de la importancia de consolidar el servicio civil.

A excepción de Costa Rica y Belice, el proceso de producción de normas muestra patrones erráticos en los países analizados, observándose largos periodos entre la aprobación de la norma que rige el servicio civil y la definición de su reglamento (cuadro 11). Esto contribuye a diluir el impulso inicial de la iniciativa, dejando zonas grises que afectan su implementación. En el mediano plazo se degradan los sistemas diseñados y se abre espacios para prácticas de corte clientelista ya que el reglamento es el requisito esencial para la aplicación efectiva de la ley.

**Cuadro 11**  
**Periodo entre la emisión de la ley y su reglamentación**

País	Ley	Reglamento	Años
El Salvador	1961	----	44
Guatemala	1968	1998	30
Honduras	1967	1976	9
Panamá	1994	1997	3
República Dominicana	1991	1994	3
Nicaragua	2003	2004	1

*Fuente:* Elaboración propia en base a Zuvanic y Iacoviello (2005a).

Los casos extremos son los de Guatemala y El Salvador, cuyos reglamentos fueron aprobados 30 y 44 años después de la emisión de la ley, respectivamente. Estas demoras son comprensibles dada la situación de volatilidad institucional observada en estos países. En el

caso de Guatemala, por ejemplo, se retomó el intento de implementación del sistema de servicio civil después de los Acuerdos de Paz de 1996 que pusieron fin a un conflicto armado interno de más de tres décadas. Sin embargo, esta excesiva demora explica que los dos países hayan optado por impulsar reformas a la ley poco después de aprobado el reglamento de la norma anterior.

El caso de menor demora entre la emisión de la ley y su reglamentación es el de Nicaragua, que logró dictar el decreto reglamentario un año después de la aprobación de la norma que rige el servicio civil. Sin embargo, hay que considerar que en este país el proceso de reforma comenzó a partir de las modificaciones a la Constitución en 1995. En 1999 el Poder Ejecutivo envió la primera versión del anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional, y en 2003 se aprobó el Régimen Jurídico para el Servicio Civil (Ley 476) reglamentándose un año después (Decreto 87/04). La ausencia de un marco legal claro durante los años de la transición ha dado lugar a que cada institución pública tenga su propio régimen de servicio civil, creando distorsiones en la equidad del sistema y atentando contra los principios de eficiencia y mérito.

En síntesis, los países de la región presentan retrasos importantes en la actualización de sus marcos normativos. La mayoría de países encuentra dificultades para concretar sus esfuerzos de reforma y sostenerlos en el tiempo. A esto se suma un patrón bastante generalizado de trayectorias erráticas en la conformación de los marcos normativos del servicio civil, lo que genera zonas grises y vacíos que restan legitimidad al sistema.

#### *El juego de actores y la oposición al cambio como restricción para las reformas de los servicios civiles*

Una característica adicional que se observa en los países de la región es que las reformas de los servicios civiles enfrentan serias - y en algunos casos infranqueables - barreras en distintos frentes. Esto ocurre incluso al nivel más básico de la reforma, como es el rediseño de los marcos legales.

En los procesos de reforma de los servicios civiles se pueden identificar distintos actores involucrados, tales como los partidos políticos, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Este último suele ser representado por los Ministerios de Hacienda (o de Finanzas) o por las instancias encargadas de los procesos de modernización de la gestión pública. Otros actores importantes son las áreas a cargo de la gestión institucional de los servicios civiles – las que denominamos áreas rectoras del sistema - y los sindicatos de trabajadores estatales.

Los intereses de los distintos actores en algunos casos son compatibles o complementarios, mientras que en otros son contradictorios y excluyentes. Estas relaciones se reflejan en el sistema de servicio civil y se constituyen en fuerzas impulsoras u obstáculos para su evolución y modernización.

El empleo público es un recurso cuyo control incrementa el poder político de quien lo ejerce. Ofrece a las clases políticas la posibilidad de construir clientelas y cimentar lealtades. A otros actores - burocracias públicas, sindicatos y corporaciones de funcionarios, por ejemplo - les permite robustecer y estabilizar su posición en el sistema. Si los incentivos para el cambio no son muy importantes, estas consideraciones de poder tenderán a prevalecer sobre los impulsos de reforma y modernización.

La oposición al cambio surge de diferentes grupos de interés. En el caso de Honduras, por ejemplo, los sindicatos de empleados públicos asumieron un rol decisivo durante los últimos años. En 2004, el nivel de conflicto llegó a tal nivel que obligó al gobierno a renunciar transitoriamente a sus aspiraciones de modificar la Ley de Servicio Civil.

Otro país en el que los sindicatos son decisivos en la oposición a la reforma del servicio civil es Costa Rica. Durante las últimas décadas, los temas relacionados con la regulación del empleo público han motivado gran cantidad de iniciativas, tales como el Proyecto de Régimen de Empleo Público (tramitado en la Asamblea Legislativa en 1994) y el Proyecto de Ley de Empleo Público (tramitado en 1998). Asimismo, en 2001 se elaboró el proyecto de Ley de la Función Pública que no llegó a presentarse a la Asamblea Legislativa y, en 2003, varios diputados presentaron otro proyecto que quedó entrampado en el trámite legislativo. Cabe destacar que si bien los proyectos de 1994 y 1998 contaron con cierta oposición del sindicalismo, en los dos últimos casos los sindicatos ni siquiera llegaron a opinar sobre el tema (Zuñanic y Iacoviello, 2005b).

En Guatemala y El Salvador también se han observado fuertes resistencias a los cambios normativos. En el primer país se ha tratado de impulsar una nueva Ley Servicio Civil desde hace varios años, cuya última versión ha sido consensuada con los sindicatos, distintos ministerios y organizaciones académicas reconocidas. Sin embargo, aún no ha sido posible su aprobación. En El Salvador, por su parte, desde principios de los años noventa el principal partido de oposición ha tenido importante presencia en la Asamblea Legislativa y ha logrado neutralizar cualquier intento de reforma del servicio civil.

Finalmente, en República Dominicana y Panamá los esfuerzos de reforma encuentran su mayor oposición en el poder político que otorga el manejo clientelista del empleo público. En el primer país, la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa introduce un segmento burocrático profesional y estable, pero no ha podido consolidar un servicio civil de carrera. Las mayores barreras provienen del propio sistema político, y las reformas en los mecanismos de incorporación de nuevos empleados introducidas durante un gobierno son revertidas por la siguiente administración. De otro lado, en Panamá durante la década de 1990 se registraron importantes avances en el desarrollo de la normativa y de herramientas metodológicas para la gestión de recursos humanos. No obstante, su implementación está aún pendiente, en particular en lo referido al establecimiento de la carrera administrativa, lo que permitiría terminar con el predominio de prácticas clientelistas. Los sistemas de servicio civil no han logrado introducir incentivos que limiten este tipo de prácticas que recurrentemente aparecen con cada cambio de gobierno y que degradan la credibilidad y viabilidad de los mismos.

#### *Grado de institucionalización de la áreas rectoras del servicio civil*

Como ya se mencionó al evaluar la organización de la función de recursos humanos en la sección anterior, los países de la región presentan instancias rectoras de los sistemas de servicio civil con escasa legitimidad interna y limitada capacidad para promover cambios. La excepción la constituye Costa Rica, que destaca por el dinamismo de la Dirección de Servicio Civil (cuadro 12).

**Cuadro 12**  
**Nivel de institucionalización de las áreas de recursos humanos**

<b>Superposición de áreas y funciones</b>	Panamá, El Salvador, Belice
<b>Rol netamente administrativo y escasa capacidad para promover cambios.</b>	Guatemala, R. Dominicana, Honduras, Nicaragua

*Fuente:* Elaboración propia en base a Zuvanic y Iacoviello (2005a).

En Panamá, Belice y El Salvador, la falta de legitimidad del área rectora al interior del estado es producto de los cambios en su estructura, su nivel de dependencia y la superposición de sus funciones con las de otras agencias. En Panamá, varias instituciones en el Poder Ejecutivo y en los organismos de control tienen competencia sobre el sistema de servicio civil, lo que crea zonas grises en cuanto a las responsabilidades de cada una. Por su parte, Belice también cuenta con varias entidades involucradas en la gestión del sistema con cierta superposición de competencias, aunque se han observado esfuerzos recientes para solucionar este problema. En El Salvador no hay un área específicamente a cargo de la política de recursos humanos, sino que las funciones son asumidas por múltiples instancias: comisiones de servicio civil, Tribunal del Servicio Civil, Ministerio de Hacienda, Comisión Presidencial para la Reforma y Secretaría Técnica de Modernización de la Presidencia. Dentro de esta última, la Unidad Ejecutora del Componente de Recursos Humanos del Proyecto de Modernización es la que en los hechos opera como referente en este tema.

En otros países, la principal dificultad está asociada a la poca autoridad que tienen los entes rectores con relación al resto del sector público para hacer cumplir la normativa que rige el servicio civil. Las restricciones de autonomía señalados respecto de la Oficina Nacional del Servicio Civil en Guatemala, la falta de información básica para la gestión en el caso de la Dirección de Servicio Civil de Honduras y la limitación que plantea el no tener rango de Secretaría por parte de la Oficina Nacional de Administración Pública en República Dominicana reflejan esta problemática. En Nicaragua, la nueva ley (2003) le asigna un rol más estratégico al ente rector en la gestión del sistema de servicio civil, pero la falta de preparación de los recursos humanos limita esta posibilidad.

Finalmente, cabe señalar que el personal asignado a las áreas centrales de la administración del sistema de servicio civil y a las áreas de personal de los distintos organismos no suele tener la preparación técnica requerida para cumplir con el rol de asistencia técnica y auditoría de las funciones de recursos humanos en las distintas áreas del gobierno. Esta debilidad en la preparación del personal asignado a la administración del sistema de servicio civil no hace sino alimentar la situación de baja institucionalización de la función de recursos humanos en los países de la región.

A manera de síntesis, la región presenta un panorama de generalizada debilidad de los sistemas de servicio civil y una limitada perspectiva de consolidación de los mismos. La excepción la constituyen Costa Rica y Belice, que muestran servicios civiles medianamente conformados. En el primer caso, si bien se observan dificultades para impulsar la modernización del sistema de servicio civil, se han logrado avances progresivos en la instalación de criterios de mérito y una fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos en el sector público. Por su parte, el servicio civil de Belice cuenta con una tradición que data del sistema colonial inglés, lo cual lo acerca más a la situación de los países del Caribe anglófono que al resto de los países de Centroamérica. Los desafíos que enfrenta son

similares a los de Costa Rica, ya que los procedimientos están bien instalados pero tienden a una excesiva formalización y burocratización, lo que los torna rígidos.

## Conclusiones

Con la excepción de Belice y Costa Rica, los países analizados presentan los servicios civiles menos desarrollados de América Latina. La politización en algunos casos es tan acentuada que impide la creación de un servicio civil profesional, y en general no se promueve la captación y retención de personal competente, ni se dispone de mecanismos de gestión que permitan mejorar el desempeño de los funcionarios. Es claro que los servicios civiles de estos países distan bastante del modelo de gestión de recursos humanos utilizado como referencia para la evaluación.

La planificación de los recursos humanos presenta dificultades en todos los países, incluyendo a Belice y a Costa Rica. El problema principal es la falta de articulación con la estrategia organizacional y las dificultades para consolidar sistemas de información confiables que permitan su utilización para la gestión. En la misma línea se encuentran las limitaciones de la gestión del rendimiento y de la gestión de las compensaciones, que no logran articularse con los incipientes esfuerzos de planificación estratégica. Así, la gestión del rendimiento se limita, en el mejor de los casos, a la evaluación de desempeño individual, pero no se articula con planes a nivel de institución o de áreas de trabajo. Esto atenta contra la implementación de sistemas de incentivos asociados al desempeño de individuos o grupos de trabajo.

El subsistema de organización del trabajo se caracteriza por la proliferación de manuales de descripción de puestos desarrollados con el apoyo de proyectos financiados con recursos externos. Estos manuales devienen en documentos formales que no se utilizan efectivamente para la gestión debido a la dificultad para mantenerlos actualizados y vigentes.

La gestión de las relaciones humanas y sociales combina una generalizada ausencia de políticas de gestión del clima y la comunicación laboral, con prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto. La diferencia entre países en este aspecto radica en el grado de desarrollo del sistema de relaciones laborales, observándose países que no proveen garantías para la actividad gremial en el sector público (El Salvador y Panamá), países con alto nivel de conflictividad gremial (Honduras, Guatemala y Nicaragua), y países con mecanismos de negociación que permiten administrar los conflictos laborales (República Dominicana, Costa Rica y Belice).

En los subsistemas de gestión del empleo y de gestión del desarrollo se observa una mayor heterogeneidad en la situación de los distintos países. Las mayores diferencias se encuentran en los procesos de reclutamiento y selección, y en los de promoción. Los otros aspectos de la gestión del empleo, como la movilidad interna y la desvinculación laboral, presentan rigideces similares en todos los países. En la gestión del desarrollo, se observa una presencia generalizada de actividades de formación, pero que no están articuladas con las necesidades organizacionales. En cambio, los procesos de reclutamiento y selección presentan situaciones muy distintas entre los países que acusan una alta politización en las decisiones de incorporación de empleados (Honduras, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Panamá y El Salvador), y los países donde hay desarrollos parciales de los sistemas de mérito (Costa Rica y Belice). Adicionalmente, en el primer grupo de países se observa una virtual inexistencia de sistemas de carrera administrativa, mientras que en Costa Rica y Belice estas carreras tienen vigencia desde hace muchos años, si bien con algunos problemas de rigidez.



A partir de este diagnóstico de los sistemas de gestión de los recursos humanos en los países analizados, se pueden derivar algunas líneas de acción para la reforma de los servicios civiles.

Con relación a la planificación de los recursos humanos, el énfasis debería estar en garantizar la transparencia de los sistemas de empleo. El uso intensivo de contrataciones temporarias introduce flexibilidad en la gestión del personal, pero ésta es una flexibilidad espuria, que degrada el sistema e impide la consolidación del servicio civil. Resolver esta cuestión resulta prioritario en Honduras, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Por otro lado, es necesario mejorar la calidad de la información para la gestión, antes que desarrollar sistemas informáticos sofisticados. Este punto es especialmente relevante en los países con los servicios civiles menos institucionalizados (Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala), ya que la disponibilidad de información sistematizada es condición *sine qua non* para la modernización de la gestión de los recursos humanos. La experiencia de Chile es reveladora en este aspecto, ya que el fortalecimiento de los procesos de registro relacionados con la administración financiera y presupuestaria resultaron en una mejora notable de la información para la gestión del personal.

Respecto de la organización del trabajo, sería necesario generar capacidades para desarrollar manuales de descripción de puestos y perfiles dentro de las áreas rectoras del sistema, de manera de reducir la dependencia de consultorías financiadas con recursos externos. En cualquier caso, este subsistema no presenta una debilidad extrema en ninguno de los países estudiados, ya que en todos al menos se cuenta con una estructura ordenada de puestos en el sector público.

La gestión del empleo es un punto neurálgico para la mejora de los sistemas de servicio civil de los países analizados. Decididamente, el foco debe estar en maximizar las garantías del sistema de mérito para la incorporación de personal, en lo posible incluyendo actores externos en los comités de evaluación de los candidatos. Esto implica la necesidad de introducir nuevas normas que establezcan la incorporación en base al mérito (El Salvador, Honduras y Guatemala), o de establecer estrategias para lograr la efectiva implementación de las normas vigentes (Nicaragua, República Dominicana y Panamá).

Como ya se ha dicho, Belice y Costa Rica tienen una tradición meritocrática, por lo que la prioridad en estos países es agilizar y hacer más eficientes los procesos de incorporación de personal establecidos. Asimismo, es importante avanzar en la redefinición del concepto de estabilidad en el puesto de trabajo, que en la práctica se considera como un derecho adquirido que no puede ser modificado ni siquiera en casos de incumplimiento de las obligaciones laborales.

En lo referente a la gestión del desarrollo, una vez sentadas las bases de la incorporación en base al mérito (como en Belice y Costa Rica), es importante introducir un sistema de carrera en el sector público con cierta flexibilidad, que no obligue a concursar por promociones para lograr algún incremento salarial. La introducción de trayectorias horizontales para los distintos grupos de puestos de trabajo es una posibilidad que alivia esta presión sobre los sistemas de carrera. Por otro lado, la formación debe estar orientada a las necesidades organizacionales, evitando que quede sujeta a las demandas personales de los funcionarios.

La gestión del rendimiento es una de las áreas de más difícil implementación, aún en países con servicios civiles desarrollados. En tal sentido, es importante que los sistemas de

evaluación de desempeño individual se orienten a proveer *feedback* a los empleados para el mejoramiento de su rendimiento. Diversas experiencias en América Latina muestran que el otorgamiento de bonos por desempeño destacado sólo debilitan los esfuerzos por instalar prácticas de seguimiento del rendimiento. En este punto, conviene considerar la experiencia chilena, que utiliza la evaluación individual con fines exclusivos de desarrollo y promoción, asociando los bonos por rendimiento a indicadores objetivos de desempeño institucional. Obviamente, esta alternativa requeriría mejoras en el sistema de planificación estratégica, pero es la única vía razonable para lograr una gestión del rendimiento integrada con los objetivos organizacionales. De allí que los esfuerzos deberían ir en este sentido.

Con respecto a la gestión de las remuneraciones, el desafío en los países estudiados sigue siendo lograr un equilibrio entre las restricciones presupuestarias y un nivel mínimo de equidad interna y competitividad externa en las remuneraciones de los empleados del sector público. Sólo en Costa Rica y Belice podría considerarse el desafío de establecer esquemas de incentivos salariales más sofisticados.

Por último, la gestión de las relaciones humanas y sociales requiere la incorporación de los sindicatos en la negociación de las bases mismas del sistema de servicio civil. Esto es así debido al importante papel que desempeñan las asociaciones de trabajadores públicos en los países analizados y el nivel de oposición que pueden desplegar ante decisiones que afecten sus intereses.

Si bien el objetivo es lograr sistemas equilibrados e integrados que comprendan un desarrollo armónico de todos los subsistemas mencionados, el énfasis de las reformas recaerá sobre diferentes aspectos según el nivel de institucionalización del servicio civil en cada país (cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Prioridades para la reforma del servicio civil**

<b>El Salvador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr acuerdos para aprobar un nuevo marco legal que sienta las bases para la legitimación de la gestión del personal en base al mérito.</li> <li>Promover prácticas de mérito en el acceso y promoción de los empleados y revertir la tendencia a la excesiva utilización de las contrataciones temporarias.</li> </ul>
<b>Guatemala</b>	
<b>Honduras</b>	
<b>Nicaragua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr acuerdos políticos para instrumentar las normas y procesos y aprobados que establecen el mérito como criterio de decisión.</li> <li>Promover el avance de los proyectos de desarrollo de sistemas de información como base para la planificación de los recursos humanos.</li> </ul>
<b>Panamá</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar de forma efectiva la Ley de Carrera Administrativa, sosteniendo en el tiempo los avances logrados, aún ante cambios de gobierno.</li> <li>Mejorar los sistemas de información para contar con datos confiables y consistentes sobre el personal.</li> </ul>
<b>República Dominicana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir consensos para dar continuidad a las políticas de personal más allá de la duración de un gobierno específico.</li> <li>Complementar las iniciativas existentes de profesionalización del segmento directivo con medidas que promuevan los criterios meritocráticos en la gestión del resto del servicio civil.</li> </ul>
<b>Belice</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la gestión del rendimiento y la estructura de incentivos para promover la orientación a resultados.</li> <li>Articular los esfuerzos de mejora a partir de un plan estratégico que sea consensuado con los responsables de todas las áreas de gobierno.</li> </ul>
<b>Costa Rica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducir progresivamente elementos de flexibilidad en el sistema de recursos humanos, a partir de la gestión por competencias y la gestión por resultados.</li> <li>Descentralizar la gestión operativa del sistema de recursos humanos, conservando la coordinación de políticas en el nivel central.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base a Echebarría (2006) y Iacoviello (2005).

El primer paso en la construcción de un sistema de servicio civil moderno es lograr la institucionalización del mérito como base para las decisiones de recursos humanos en el sector público. Así, se debe comenzar por proveer garantías contra posibles arbitrariedades en la incorporación y en la separación de la carrera pública, situaciones que siguen siendo moneda corriente en la mayoría de los países estudiados. En Honduras, Guatemala y El Salvador, se debe partir por instalar la normativa que sienta las bases de una carrera de mérito. En Nicaragua, se trata de hacer efectiva la ley aprobada en 2003, mientras que en República Dominicana y Panamá el punto crítico es el sostenimiento en el tiempo de los intentos de implementación de la carrera administrativa.

La introducción de mecanismos de flexibilidad, que impidan que se reproduzcan procesos burocráticos en las decisiones sobre el personal, debe realizarse con extremo cuidado en los países con servicios civiles que están en una etapa muy incipiente de desarrollo. Evitar la generación de sistemas paralelos de contrataciones precarias para eludir posibles rigideces en las contrataciones estables es fundamental, debido a que el abuso de estos mecanismos es una sentencia de muerte para cualquier sistema de carrera.

En los países con sistemas de servicio civil más avanzados como Costa Rica y Belice, las prioridades pasan más por aspectos relativos a la flexibilidad que al mérito, habida cuenta de que éste ya está instalado como criterio central en las decisiones sobre el personal. De allí que en estos países el énfasis esté en la orientación a resultados a través de los subsistemas de gestión del rendimiento y gestión de las remuneraciones. En ambos países también es importante introducir el enfoque de gestión por competencias<sup>5</sup> reemplazando el tradicional predominio de credenciales formales en las decisiones sobre el personal, de manera de flexibilizar las decisiones relacionadas con la incorporación, el avance en la carrera y el desarrollo de los empleados en las entidades públicas.

Más allá de los lineamientos de reforma identificados para cada país, la experiencia muestra que para avanzar en la reforma de los sistemas de servicio civil se requiere como condición previa la generación de consensos básicos entre los principales actores involucrados. Estos deben compartir la voluntad e interés de establecer las bases de un verdadero sistema de servicio civil en cada caso. La única manera de garantizar cierto nivel de legitimidad del sistema de servicio civil es desarrollando una estrategia consensuada que establezca reglas claras y aceptada por todos los participantes del proceso. La coordinación de estos esfuerzos con los realizados en otras áreas de reforma – política, fiscal, administrativa - puede incrementar las posibilidades de éxito y reducir los costos de prolongadas negociaciones.

Otra recomendación general es promover acciones que incorporen actores externos en el establecimiento de las reglas de juego. Si la negociación se realiza sólo entre el partido gobernante y los funcionarios en ejercicio, el sistema tiene pocas posibilidades de sobrevivir a un cambio de administración. La discusión amplia a nivel parlamentario con los distintos sectores políticos, la inclusión de representantes sindicales de todos los sectores de la administración pública, la incorporación de otras organizaciones interesadas en el tema (instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, por ejemplo), pueden darle mayor legitimidad al proceso y hacer políticamente viable la reforma.

Finalmente, el fortalecimiento de las áreas a cargo de la administración del sistema de servicio civil resulta fundamental para el sostenimiento de la política de recursos humanos en el sector público en el mediano y largo plazo.

---

<sup>5</sup> El enfoque de gestión por competencias supone una visión más amplia e integradora en la que para identificar la idoneidad profesional se tienen en cuenta, junto al nivel de conocimiento técnico, otras características de las personas tales como las habilidades interpersonales, las capacidades cognitivas, el concepto de sí mismo, entre otros.

## Referencias

Baron, J. N. y D. M. Kreps (1999). *Strategic Human Resources: Frameworks for general managers*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Echebarría, K. (ed.) (2006). *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C.: BID.

Heredia, B. and B. R. Schneider (2003) “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries”. En B. R. Schneider y B. Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables: North-South Center Press/University of Miami.

Iacoviello, M. (2005) “Institutional Assesment of Civil Service Systems: Case of Belize”. En BID, *Institutional Assesment of Civil Service Systems in the Caribbean*. Diálogo Regional de Política, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C.: BID (en prensa).

Iacoviello, M. y L. Zuvanic (2005) “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del estado en América Latina”. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.

Longo, F. (2002). “Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil”. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.

Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Paidós: Madrid.

Milkovich, G. T. y J. W. Boudreau (1997). *Un enfoque de Estrategia. Dirección y Administración de Recursos Humanos*. McGraw-Hill: Irwin. Sexta Edición.

Zuvanic, L. y M. Iacoviello (2005a). “Institucionalización y burocracia en América Latina”. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.

Zuvanic, L. y M. Iacoviello (2005b). “Lineamientos para la reforma del servicio civil en Costa Rica”. Departamento Regional de Operaciones 2, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, D.C. No publicado.