
**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA**

**Red de Gestión y Transparencia
de la Política Pública**

Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina

Koldo Echebarría
Editor

**Washington, DC
2006**

**Departamento de Integración y Programas Regionales
Departamento de Desarrollo Sostenible**

El presente documento forma parte de una serie de estudios comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política.

Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carátula: Colgante en forma de caracol perteneciente a la sociedad prehispánica Quimbaya. Colección Museo del Oro – Banco de la República, Colombia

Mayo 2006

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a:

Secretaría del Diálogo Regional de Política
Stop W-0610
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N . W .
Washington, D . C . 2057

Correo Electrónico: dialogo@iadb.org
Teléfono: 202-623-2271
Fax: 202-312-4034
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/int/drp>

Banco Interamericano de Desarrollo Diálogo Regional de Política

El Diálogo Regional de Política fue creado en diciembre del año 1999 por iniciativa del Directorio Ejecutivo, con el fin de crear un espacio en el Banco para la ampliación y profundización del diálogo entre los países de la región y contribuir a su intercambio de experiencias, preparación para enfrentar los grandes retos de la globalización y a la generación de procesos de cooperación regional. El Banco identificó siete áreas que fueron incluidas en el Diálogo y creó siete redes especializadas en las que participan funcionarios de alto nivel, con rango de viceministros o equivalente, encargados de la toma de decisiones y diseño de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

- 1) Comercio e Integración;
- 2) Pobreza y Redes de Protección Social;
- 3) Educación y Capacitación de Recursos Humanos;
- 4) Política Macroeconómica y Financiera;
- 5) Gestión y Transparencia de la Política Pública;
- 6) Manejo de Desastres Naturales; y
- 7) Medio Ambiente.

ESTRUCTURA DE DIALOGO

Coordinación General

Departamento de Integración y Programas Regionales
Gerente: Nohra Rey de Marulanda

División de Cooperación Técnica Regional
Jefe: Laura Bocalandro

Coordinadora: María Carmenza McLean,
Especialista Senior INT/RTC

Secretariado

Pabla Ayala y Rodrigo Salas, INT/RTC

Red de Comercio e Integración

Coordinador Técnico: Peter Kalil, Jefe INT/ITD

Red de Desastres Naturales

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV
Coordinador Técnico: Kari Juhani Keipi
Especialista Senior de Recursos Naturales SDS/ENV
Apoyo Técnico: Marlene Attzs

Red de Educación y Capacitación de Recursos Humanos

Juan Carlos Navarro,
Jefe de Unidad SDS/EDU
Coordinadora Técnica: Viola Espínola
Especialista Senior en Educación SDS/EDU
Apoyo Técnico: Ana Cristina Accioly de Amorim

Coordinación Técnica

Departamento de Desarrollo Sostenible
Gerente Encargado: Antonio Vives

Departamento Legal
Asesor Jurídico: J. James Spinner

Departamento de Investigación
Economista Jefe: Guillermo Calvo

Departamento de Efectividad en el Desarrollo y Planificación
Estratégica
Gerente Encargado: Camille Gaskin-Reyes

Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública

Coordinador Técnico: Roberto García López
Coordinador del PRODEV
Apoyo Técnico: Heraldo Laguzzi

Red de Medio Ambiente

Janine Ferretti, Jefe de División SDS/ENV
Coordinador Técnico: David Wilk, Especialista de Medio Ambiente Urbano SDS/ENV
Apoyo Técnico: Priscilla Stephan

Red de Pobreza y Protección Social

Coordinador Técnico: Carlos Eduardo Velez-Echavarría,
Jefe de Unidad SDS/POV
Apoyo Técnico: Luz Stella Rodríguez Novoa

Red de Política Macroeconómica y Financiera

Eduardo Lora, Asesor Principal RES
Coordinador Técnico: Andrew Powell

Índice

INTRODUCCIÓN	vii
<i>Koldo Echebarría</i>	

PARTE I

CAPÍTULO 1: Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil.	3
<i>Francisco Longo</i>	

PARTE II: Diagnósticos institucionales por país

CAPÍTULO 2: Argentina.	73
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 3: Bolivia.	97
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 4: Brasil.	119
<i>Mercedes Iacoviello y Ana L. Rodríguez-Gustá</i>	
CAPÍTULO 5: Chile.	147
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 6: Colombia.	175
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 7: Costa Rica.	201
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 8: Ecuador.	227
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 9: El Salvador.	251
<i>Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco</i>	
CAPÍTULO 10: Guatemala.	275
<i>Mercedes Iacoviello y Laura Žužanić</i>	
CAPÍTULO 11: Honduras.	297
<i>Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco</i>	



CAPÍTULO 12: México. 319
Mercedes Iacoviello, Ana L. Rodríguez-Gustá e Ivania de la Cruz Orozco

CAPÍTULO 13: Nicaragua. 357
Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic

CAPÍTULO 14: Panamá. 375
Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco

CAPÍTULO 15: Paraguay. 401
Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic

CAPÍTULO 16: Perú. 421
Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic

CAPÍTULO 17: República Dominicana. 447
Mercedes Iacoviello y Ana L. Rodríguez-Gustá

CAPÍTULO 18: Uruguay. 473
Mercedes Iacoviello, Ana L. Rodríguez-Gustá

CAPÍTULO 19: Venezuela. 495
Mercedes Iacoviello y Laura Žuwanic

PARTE III: Análisis comparativo

CAPÍTULO 20: Análisis comparativo por subsistemas. 533
Mercedes Iacoviello

CAPÍTULO 21: Análisis comparativo por índices. 573
Francisco Longo

CAPITULO 22: Una lectura transversal de los resultados. 593
Francisco Longo

Introducción

Koldo Echebarría

EL SERVICIO CIVIL: ELEMENTO CLAVE DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y la implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. De ahí que su buen funcionamiento y eficiencia sean un punto clave en el éxito o fracaso de todo proyecto de modernización del Estado, reforma institucional y lucha contra las desigualdades y la pobreza. Estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil. Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación.

La Administración Pública no es necesariamente más eficiente ni realiza mejor su labor por acumular más recursos. De la misma manera, y contrariamente a lo que en los años 80 y 90 preconizaba el llamado “Consenso de Washington”,

la clave del desarrollo económico de un país tampoco reside en la reducción del aparato estatal al mínimo posible. El último cuarto del siglo XX nos ha mostrado que ambos extremos no favorecen el progreso económico y social. En el mundo actual, el sector público no puede expandirse de manera ilimitada ni ahogar la iniciativa privada y el libre mercado. Al mismo tiempo, ningún régimen político puede consolidarse plenamente si el Estado no garantiza a su población unas mínimas condiciones de vida. En concreto una democracia no puede ser considerada como tal en tanto y cuanto las condiciones de igualdad mínimas requeridas para un buen funcionamiento del Estado democrático no se cumplan. Los beneficios deben hacerse extensibles a toda la población, ya sea a través del Estado directamente o de un agente privado bajo regulación pública. Ese papel del Estado se lleva en gran parte a cabo a través de todo un conjunto de funcionarios civiles encargados de trasladar a la realidad lo decidido sobre el papel por los órganos políticos. De la manera en que este Servicio Civil esté organizado y realice su trabajo dependerá en buena medida el desarrollo económico de un país, la legitimidad del Estado y, en última instancia, la consolidación de la democracia.

Esta importancia del Servicio Civil ha sido repetidamente destacada por el Banco Interamericano de Desarrollo en sus sucesivas publicaciones, reiterando que “hay una relación

directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”¹. La *Estrategia de Modernización del Estado* aprobada en 2003 señala la **Gestión Pública** como una de las cuatro áreas prioritarias para la acción del Banco. Dentro de esta área, se señala como particularmente relevante la necesidad de “desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad, [...] mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto, [...] modernizar la gestión de los servicios públicos y aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información”. La eficiencia y la calidad de la gestión pública aparecen como una exigencia para lograr un crecimiento sostenible y equitativo. Ello implica un sistema de regulación de la administración que impida los fenómenos de corrupción y clientelismo a los que se acaba de hacer mención. El mérito y la capacitación individual, por un lado, y las necesidades y objetivos de la organización, por otro, deben ser los criterios por los que se rija la gestión de Recursos Humanos dentro de la Administración. De igual manera, la eficiencia en la gestión de los recursos asignados y la búsqueda del interés general de la sociedad, ejecutado bajo el imperio de la ley, son principios a los que todo sistema de Servicio Social debiera aspirar.

La eficiencia y buena organización del Servicio Civil son también parte integrante de las otras tres áreas prioritarias de actuación del Banco. Así, el objetivo de consolidar y fortalecer el **Sistema Democrático** implica “incrementar la neutralidad y objetividad de la administración pública y [...] apoyar los procesos de democratización y descentralización política-administrativa”. En este punto cobra una especial relevancia la necesidad de que las relaciones entre el gobierno y la Administración Pública estén claramente definidas y reguladas, de manera que un cambio de Gobierno no suponga una remodelación completa del Servicio Civil (remodelación que muy probablemente vendría acompañada de casos de clientelismo a la hora de nombrar a los nuevos funcionarios), sino que los órganos

administrativos, estando subordinados a los distintos gobiernos, sirvan de órgano de transición en los momentos de las elecciones y garanticen con independencia política la continuidad y la estabilidad en la prestación de los servicios administrativos a los ciudadanos. De igual forma, para avanzar en la construcción del **Estado de Derecho y la Reforma de la Justicia** se hace necesario “desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales”. Tanto el funcionamiento de los órganos de justicia como las relaciones de dichos órganos con otros departamentos de la Administración deben estar al abrigo de interferencias de carácter político o económico. La prevalencia del Estado de Derecho y la garantía de la seguridad jurídica son condiciones imprescindibles para el libre ejercicio de los derechos y libertades políticos y económicos. Finalmente, el desarrollo del **Estado, el Mercado y la Sociedad** exige apoyar y fortalecer las instituciones de regulación económica y social. Como podemos ver, el Servicio Civil es un elemento clave de la problemática de la reforma y la modernización del Estado.

Contenido del Libro

Esta obra se propone presentar al lector los resultados del proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la evaluación de sistemas nacionales de Servicio Civil (SC) en América Latina y el Caribe. Se enmarca dentro de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, que forma parte de los “Diálogos Regionales de Políticas” impulsados por el BID.

Las evaluaciones o diagnósticos se han llevado a cabo en 18 países latinoamericanos entre abril de 2002 y diciembre de 2004, y han sido

¹ “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil”, (BID, GN-1883-5, 13 de marzo de 1996).

realizados a partir de un marco analítico elaborado por Francisco Longo. En diciembre de 2003 la Red acordó elaborar un formato abreviado de dicho marco analítico, que sirvió durante el año 2004 a una aceleración en la realización de los diagnósticos por país.

Parte I

El estudio comienza con la presentación del marco analítico, el cual cumple una doble función. En primer lugar sirve de base a la construcción de los diagnósticos. No se trata de establecer de antemano un plan o una guía al que los investigadores deban ceñirse, sino de ofrecer un instrumento suficientemente flexible como para dar cabida a las diversas realidades de cada uno de los países analizados, y al mismo tiempo introducir un mínimo elemento de homogeneidad entre los 18 diagnósticos. No es tampoco un modelo único al que todos los países deberían tender, sino un instrumento que permite describir y profundizar en una realidad muy variada con el fin de conocer los factores fundamentales que la componen.

Esa mínima homogeneidad introducida por la utilización de un mismo marco analítico es la que debe permitir a esta obra cumplir su segunda función: facilitar al lector un análisis comparado de los resultados alcanzados en los diferentes países. La utilización de índices e indicadores permite la cuantificación de los resultados finales y facilita de este modo esta tarea de comparación. De hecho algunos de los indicadores que se utilizan en este modelo son los mismos que usa el Banco Mundial y la OCDE, lo cual permitirá al investigador contar con unos resultados finales también comparables con otras regiones del mundo. Esta doble función impone al modelo un grado de generalización considerable.

Parte II

Cada uno de los diagnósticos de los sistemas nacionales de SC comprende los siguientes puntos de análisis:

1. **Resumen ejecutivo** de toda la información que se ha obtenido con el diagnóstico y que se expone a continuación.
2. **Indicadores:** resultados de la evaluación, convertidos en indicadores y en índices.
3. **Conclusiones:** análisis de las áreas causales, factores del contexto interno y externo, y de las conclusiones principales del diagnóstico.
4. **Recomendaciones:** sugerencias sobre aquellos puntos en que se puede basar la mejora del SC en el país.
5. **Tabla de síntesis:** breve resumen ejecutivo de los resultados principales del diagnóstico.

Cada uno de los sistemas nacionales de Servicio Civil ha sido evaluado a partir de una serie de subsistemas que conforman la Gestión de Recursos Humanos (GRH) y de una serie de índices. El análisis pormenorizado de todos ellos ayudará al investigador a obtener una visión bastante exhaustiva del Servicio Civil de un país, y le facilitará a continuación la tarea de determinar el área donde se sitúa la causa o causas de una posible disfunción o ineficiencia.

Tanto el modelo analítico como los diagnósticos elaborados a partir de dicho modelo tienen muy presente la necesidad de analizar el Servicio Civil en su conjunto, sin limitarse a un punto determinado de la Gestión de Recursos Humanos. Los diferentes subsistemas en los que se ha dividido la GRH, así como los múltiples puntos críticos que conforman cada uno de esos subsistemas, deben permitir al investigador percibir la interrelación que existe entre cada uno de estos subsistemas. Se hace necesario pues tener muy en cuenta tal interrelación entre subsistemas a la hora de elaborar recomendaciones finales para modernizar y reformar el Servicio Civil.

Precisamente estas recomendaciones finales (punto 6) ocupan un lugar a destacar en el presente trabajo. El objetivo del Banco es de ir más allá del simple análisis de la situación actual del Servicio Civil en América Latina, y proponer líneas de acción que debieran conducir a una mayor eficiencia en la organización, gestión

y utilización de los recursos humanos y materiales en el seno de las Administraciones Públicas. En algunos casos las recomendaciones tienen un carácter general (algo por otro lado lógico, dado el carácter también general de las causas de las ineficiencias existentes), mientras que en otros casos los investigadores proponen medidas concretas a adoptar. Si bien existe un objetivo común por el cual todos los países deberían buscar la eficiencia y racionalidad en la organización de sus Servicios Civiles, sin embargo la manera de alcanzar dicho objetivo no reside en una “receta mágica” extensible a todos o a una mayoría de dichos países. Aquello que ha funcionado en un país no tiene por que funcionar necesariamente en otro, y se hace necesario conocer profundamente la realidad de cada Estado para poder adecuar las propuestas. Es imprescindible pues reforzar los instrumentos de información fiable sobre Servicio Civil con que cuenta el Banco, facilitando la elaboración de evaluaciones y propuestas sólidas de reforma.

Parte III

La última parte del libro se propone presentar los resultados obtenidos en las diferentes investigaciones en forma de análisis comparativo por subsistemas elaborado por Mercedes Iacoviello (capítulo 20) y de análisis comparativo por índices (capítulo 21) realizado por el propio Francisco Longo.

Mercedes Iacoviello nos presenta, a través de una serie de tablas, un análisis comparado de los subsistemas en los distintos países. Tal evaluación de los subsistemas nos permite obtener una visión panorámica de las debilidades y fortalezas que presenta cada Estado. Nos permite igualmente identificar los subsistemas en donde

un mayor número países presenta valoraciones bajas. Tal subsistema debería ser por tanto un campo de acción prioritario en las posibles reformas futuras. Se pueden observar así mismo aquellos países que, dentro de la región, cuentan con una organización y estructuración del Servicio Civil más eficientes según los resultados de los análisis.

Los índices nos permiten sistematizar una realidad compleja y favorecen una lectura comparativa de los resultados obtenidos en los diagnósticos elaborados. Si bien todos los países debieran orientar sus reformas del SC hacia unos determinados niveles en cada uno de esos índices, el contenido de dichas reformas y la manera en que son implementadas no pueden definirse si no es en consonancia con la idiosincrasia propia de cada uno de los países. Francisco Longo analiza precisamente aquellos puntos especialmente destacables de cada país o grupo de países en relación con estos índices.

La obra se cierra con un pequeño capítulo elaborado también por Francisco Longo, que busca ofrecer una lectura transversal de los resultados obtenidos con el presente trabajo (capítulo 22). En el apartado “Elementos complementarios de análisis” se hace un breve repaso de las principales dinámicas, retos y tensiones que atraviesan los procesos de reformas que se han llevado o se están llevando a cabo en estos momentos en los sistemas de SC en América Latina. Este análisis se construye a partir de cinco ejes de reflexión: estabilidad/cambio, mérito/ flexibilidad, integración/fragmentación, profesionalización/politización, fortaleza/debilidad institucional. El capítulo y el libro se cierran con una serie de reflexiones sobre la dirección que podrían tomar en un futuro, a corto, medio y largo plazo, las reformas de los SC.