

# La Administración de Recursos Humanos en el Sector Público en tres repúblicas

Dr. Donald E. Klingner\*

centroamericanas

---

SE PRESENTA EN ESTE ARTICULO LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO DE TRES PAISES CENTROAMERICANOS E INCLUYE UNA EVALUACION DE SU ACTUACION Y RECOMENDACIONES PARA MEJORARLA.

Durante el período comprendido entre los meses de enero y julio de

1994, se realizó un estudio<sup>1</sup> cuyas metas fueron las siguientes:

---

\* **Reconocido experto en la administración de Recursos Humanos en el sector público. Ha trabajado ampliamente como asesor a nivel internacional, nacional, estatal y municipal. Ha publicado libros, artículos en revistas profesionales y reportes a nivel profesional en los últimos 20 años, en esta materia. En la actualidad es profesor catedrático especialista en Recursos Humanos de la Universidad Internacional de la Florida, Miami, Florida, U.S.A.**

1. Durante el período comprendido entre los meses de enero y julio de 1994, se contó con una beca Fulbright para estudiar los **Sistemas de Administración de Personal de los Sectores Públicos de Costa Rica, Panamá y Honduras. La ejecución del trabajo de campo, fue apoyada en Honduras, por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; en Panamá, por la Asamblea Legislativa y en Costa Rica por la Universidad de Costa Rica. Las metas de este estudio se presentaron en la propuesta aprobada por el programa Fulbright, Consejo para el Intercambio Internacional de Escolares en 1992**

1. Estudiar las características de la administración de recursos humanos en el sector público en Honduras, Panamá y Costa Rica, incluyendo un análisis comparativo.
2. Evaluar la actuación del sistema de gestión de recursos humanos en el sector público en cada uno de los países citados anteriormente, desde el punto de vista de las leyes, la estructura y la administración.
3. Sugerir para la consideración de las autoridades correspondientes, algunas proposiciones relacionadas con el mejoramiento de la administración efectiva de su recurso humano, como parte de

la administración pública en cada país.

## Fuentes de información

La Administración de Recursos Humanos en el sector público está en proceso de desarrollo debido a que cada materia es una combinación de teoría y práctica, ya que los expertos involucrados en este campo de estudios son al mismo tiempo profesores y/o administradores públicos. Este informe, en consecuencia, se basa en dos fuentes de información:

La primera consiste en la utilización de los recursos bibliográficos disponibles, tales como libros, informes y artículos de revistas sobre administración pública y administración de recursos humanos, porque las investigaciones científicas deben estar basadas en los logros de quienes abordaron el tema anteriormente. Estos recursos se presentan en las Referencias Bibliográficas.

La segunda fuente está constituida por las entrevistas múltiples realizadas

- 
2. La experiencia de expertos en cada país ha sido valiosa en la preparación de este artículo. Entre las personas citadas en el Anexo N° 1, me gustaría hacer mención especial de los siguientes: Jorge Omar Casco Zelaya, Rafael Valladares, Irene Zavala de Montalván y Amílcar Zúñiga en Honduras; Gladys Román de Ríos y Armando Acosta en Panamá; Justo Aguilar Fong, Carlos Fuentes Bolaños, Carlos Molina Osegueda, Gerardo Morales B., Manuel Navarro Brenes, Leonel Obando y Violeta Palavicini Campos en Costa Rica.

con expertos de todo tipo: profesores, administradores y servidores públicos. Sus nombres, títulos académicos y afiliaciones organizacionales se presentan en el Anexo N° 1 (Entrevistados). Las preguntas que se les hicieron, por lo menos en la primera entrevista, fueron uniformes. Las siguientes se condujeron de manera más informal y se orientaron a conocer las experiencias y puntos de vista más específicos de los entrevistados. Se efectuaron grabaciones y transcripciones de cada entrevista.<sup>2</sup>

## Características de la Administración de Recursos Humanos en los Sectores Públicos de Honduras, Panamá y Costa Rica

Para comprender la Administración de Recursos Humanos como parte de la administración pública, se necesita entender las características de la historia y gobierno de cada país.

**La República de Honduras.** Es una democracia, pero está caracterizada por largos años de dictaduras, influencias externas y una falta de gestión adecuada del Estado. Según documentos publicados por las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, es un país pobre. En la última década el ejército ha dispuesto de una gran cantidad de recursos financieros del Presupuesto Nacional,

razón por la cual los sistemas de educación y salud son poco desarrollados. En la actualidad el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa, ambos elegidos democráticamente, intentan disminuir el poder del ejército y mejorar otros servicios al pueblo hondureño.

Existen cuatro poderes del Estado: Ejecutivo, Judicial, Legislativo y el Organismo Electoral. Alrededor de ciento cuatro mil posiciones conforman el Poder Ejecutivo (sesenta y ocho mil trescientos en la Administración Central y treinta y cinco mil setecientos en las instituciones autónomas y las municipalidades), y unos veinte mil adicionales en el ejército. En la última década, el empleo público ha incrementado en un tercio, pasando de setenta y ocho mil a ciento cuatro mil puestos.

**La República de Panamá.** Fue parte del Imperio Latinoamericano de España, luego fue incorporada a la Gran Colombia y recientemente, ha sufrido una serie de intervenciones norteamericanas, en los procesos electorales. El manejo del Canal de Panamá pasará a manos panameñas en el año 2000, en medio del orgullo en cuanto a soberanía nacional se refiere y los naturales temores sobre posibilidades de corrupción y un manejo inadecuado del Canal.

La estructura y actuación del Gobierno panameño se establece en la Constitución de 1946. Está dividida en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo con un Gobierno Central, y otras

instituciones autónomas, y el Judicial. Existe también una Contraloría, el Tribunal Electoral y los gobiernos municipales y provinciales. Tanto en los ministerios y las instituciones autónomas del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Planificación y Política Económica, MIPPE, ha tenido la responsabilidad de desarrollar propuestas legislativas y coordinar la gestión de los recursos humanos.

**La República de Costa Rica.** Es una democracia avanzada que ha logrado un balance apropiado entre el mantenimiento o mejoramiento de los servicios al pueblo y la disminución de los gastos públicos. Como resultado directo de influencias históricas, y con la participación de elementos diversos, bajo el liderazgo del Presidente Calderón Guardia, el período de los cuarentas fue marcado por alianzas políticas y reformas sociales. Como resultado de ello, se formó el Estado moderno costarricense enmarcado por una educación y salud universal, igualdad social y un proceso político maduro. En el período más reciente, como parte del nuevo orden mundial, el país ha enfrentado presiones internas y externas. Políticamente, ha sabido encabezar fuerzas para lograr la paz entre Nicaragua, los EEUU y otros países y al mismo tiempo, enfrentar diversos temores relacionados con la unión al resto de Centroamérica.

Desde el punto de vista económico y para sobrevivir en el nuevo mercado mundial, Costa Rica se ha visto obligada a adquirir préstamos a través de organizaciones internacionales con el

propósito de aumentar su énfasis para la agroexportación, la industrialización y el ecoturismo. Esta etapa también ha enfrentado a los partidarios del neoliberalismo, con los tradicionales, en relación al papel más amplio que debe desempeñar el Estado, como reformador social.

Con la consolidación de la Segunda República, el concepto de Estado se restringe al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, aún cuando el Tribunal Supremo de Elecciones está considerado por algunos, como un cuarto Poder. El Poder Ejecutivo se divide en dos ramas mayores: los ministerios directamente bajo el control del Presidente de la República y las instituciones autónomas. En la actualidad hay aproximadamente ciento sesenta y nueve mil trescientos cuatro empleados en el sector público: setenta y un mil en las agencias centralizadas; setenta y dos mil en las instituciones autónomas entre las que se puede citar la Caja Costarricense de Seguro Social, la que cuenta con veinticuatro mil quinientos; el resto está distribuido entre los otros poderes y las municipalidades.

### **Evaluación de la gestión de Recursos Humanos en los Sectores Públicos de Honduras, Panamá y Costa Rica: sus Leyes, Estructura y Administración**

Si suponemos que el proceso de desarrollo de un país, es una etapa

marcada por el cambio y el reto de enfrentar algunos tipos de dificultades, nos podemos dar cuenta del nivel de desarrollo de la gestión de recursos humanos en cada país, y entender su problemática.

Honduras se preocupa por la adecuación del Estado y la creación de un sistema efectivo de Servicio Civil. Existe una buena Ley de Servicio Civil (1968), pero se aplica solamente a los cargos de los ministerios, y gran parte de ella aún no ha sido puesta en vigencia. Ocurren problemas debido a la interferencia política en la gerencia de empleos y salarios, y el nombramiento de empleados a puestos claves administrativos, basados en razones políticas en vez de tomar como referencia las calificaciones para el cargo. Ocurre también la sobredimensión de empleados de niveles bajos, y una escasez de profesionales y técnicos. Las razones políticas son también válidas para el despido de los servidores públicos. Comparados con el sector privado, los salarios bajo el Régimen del Servicio Civil, son competitivos para el personal no calificado y administrativo de apoyo, pero son bajos para niveles profesionales y técnicos. No existe tampoco ninguna capacidad adecuada para monitorear ni evaluar estratégicamente el uso de los recursos humanos en el sector público, tomando en cuenta las perspectivas de niveles de empleo, salarios, o una adecuada mezcla de personal. El sistema actual de la Dirección General de Servicio Civil -DGSC- sólo tiene información sobre empleados que están bajo ese régimen y aún

para esos empleados, la información disponible está incompleta. Ello se debe en parte a que hay una débil conexión entre las políticas de personal en la administración del Servicio Civil y las que se dictan sobre este tema en las Secretarías de Estado. En consecuencia, ocurre una falta de función coordinadora entre la DGSC y los regímenes cercanos a los del Servicio Civil.

La administración de recursos humanos en el sector público en la República de Panamá, refleja una combinación de fortalezas y debilidades. Por una parte, el MIPPE cuenta con un Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, encargado de elaborar, en forma de reglamentos y procedimientos, los sistemas de Clasificación de Puestos y Reclutamiento y Selección, que serán aplicados por las instituciones del gobierno central y las autónomas.

En estos últimos meses se produjeron algunos cambios. Debido principalmente a esfuerzos del Hon. Milton Henríquez Sasso, la Asamblea Legislativa acaba de aprobar en junio de 1994, una Ley para establecer y regular la carrera administrativa. Este es uno de los requisitos básicos para la actuación del Estado y el mejoramiento de la Administración Pública en el país. La carrera administrativa fue establecida por Decreto-Ley N<sup>o</sup> 11 en 1955 bajo la Constitución de 1946. Sin embargo, nunca se puso en vigencia permanente; cuando esta Constitución fue reemplazada por la nueva en 1972, la Ley de Carrera Administrativa nunca

enero-diciembre/1996

fue regulada ni aplicada. En lugar de ello y a causa de presiones políticas de parte de varios profesionales, llegó a ser un sistema frágil y desorganizado de leyes y decretos de cada institución autónoma.

La nueva Ley de Carrera Administrativa establece una Dirección General de Carrera Administrativa, como organización rectora de la planificación, actuación y evaluación del recurso humano en el sector público. Anteriormente, la responsabilidad de manejar el sistema de recursos humanos fue débil dentro del MIPPE, y fragmentada entre el MIPPE y las agencias autónomas. Una fortaleza de la nueva Ley de Carrera Administrativa, es que ésta incorpora los códigos de derechos y deberes para los servidores públicos, como es el Código de Trabajo, el cual se aplicaba sólo a los empleados del sector privado.

Por otra parte, hay tres puntos claves que deben ser tomados en consideración, para lograr un mejoramiento en la administración de recursos humanos en el sector público de Panamá. En primer lugar, la Ley de Carrera Administrativa se aplica a los servidores públicos que laboran en los ministerios, sin embargo, la responsabilidad de la organización rectora, está todavía fragmentada entre el MIPPE y las organizaciones autónomas. En segundo lugar, todavía no hay ningún marco de ley estableciendo un proceso racional para determinar salarios; de hecho, existe un sistema de clasificación de puestos, pero éste se queda corto al no estar conectado con los asuntos pre-

supuestarios correspondientes. Debido a que las instituciones autónomas también tienen sus propios sistemas de salarios, hay muchas inequidades en los sueldos pagados por un mismo trabajo. En tercer lugar, la Ley de Carrera Administrativa es nueva: necesitamos ver lo que pasará en el futuro en aspectos relacionados con su vigencia e implementación.

Costa Rica tiene un sistema de administración de recursos humanos que funciona bien como parte de la Administración Pública. Por esa razón, la jefatura de Recursos Humanos del Sector Público, está preocupada por el mejoramiento de: el desempeño de los empleados, los sistemas de informática y evaluación, la capacitación de los cuadros de empleados profesionales y técnicos, y el proceso de cambio de las organizaciones dentro de la sociedad, logrado a través de muchas leyes escritas y costumbres no escritas. Este nivel de preocupación es más típico de las naciones avanzadas, si se compara con las preocupaciones por la vigencia de la Ley o del sistema de mérito en los países menos desarrollados. Debido a su nivel de avance en este campo, Costa Rica enfrenta en este momento dilemas complejos, en vez de problemas básicos. Específicamente su preocupación está relacionada con el mantenimiento del balance apropiado entre tres metas atractivas y conflictivas:

1. **¿Marco de Ley Único o Fragmentado?** En vez de una Ley Única, existe un Estatuto de Ser-

vicio Civil para empleados que trabajan en los ministerios y el Código de Trabajo y contratos sindicales, para los servidores del régimen municipal, de las instituciones autónomas, de otros poderes del Estado, y de las universidades estatales. No hay ningún marco único de Ley estableciendo un proceso racional en la determinación de salarios ni beneficios en el sector público, así como tampoco existe un marco jurídico único de derechos y deberes de los empleados públicos. A causa de esto han surgido desigualdades profundas entre los empleados de los ministerios y los demás. En igual forma, no hay un marco jurídico en donde se establezcan las negociaciones colectivas, ni ley que permita con límites, huelgas en el sector público.

2. **¿Estructura Centralizada o Descentralizada?** La gestión de recursos humanos en el Poder Ejecutivo centralizado, está dirigida por la Dirección General de Servicio Civil -DGSC-. Como organización, la DGSC recientemente celebró 41 años de experiencia como el sistema de servicio civil más avanzado en Centroamérica. Las instituciones autónomas controlan sus propios recursos humanos a través de sistemas bien establecidos, al contar con muchos años de experiencia. Sin embargo, no hay ninguna organización encargada

de administrar racionalmente la selección, el desempeño, la movilidad y la eficiencia del empleado público como lo hace actualmente la Contraloría con los recursos financieros.

La subordinación del Director General de Servicio Civil al Presidente de la República, así como su condición de puesto de confianza, ha influido negativamente en la toma de decisiones. Debido a ello, la responsabilidad de manejar el sistema actual es débil dentro de la DGSC y fragmentada con las instituciones autónomas. No se cuenta con una organización que pueda facilitar el desarrollo de investigaciones científicas (básicas y aplicadas) en el campo de la administración de recursos humanos, manejar el proceso de asesorías y consultorías con el fin de mejorar la gestión de la Administración Pública, la cual ponga en funcionamiento un centro de documentación que permita la transferencia de las tecnologías exitosas y más creativas, de una institución a las demás.

3. **¿Procedimientos Rígidos o Flexibles?** En términos generales, la gestión de recursos humanos del sector público costarricense, es la más avanzada de Centroamérica. La DGSC y las instituciones autónomas tienen procedimientos para la administración de recursos humanos lo suficientemente desarrollados;

ello incluye desde sistemas de clasificación de puestos, hasta sistemas de informática, motivación y evaluación del desempeño; se han desarrollado buenos sistemas de capacitación en la DGSC y fuera del gobierno central, en las universidades, las instituciones autónomas y las municipalidades. Pero a causa de las fragilidades en la Ley y la estructura, hay algunas debilidades en la actuación de la administración de recursos humanos en el sector público. Acerca de la gestión de recursos humanos, la Institución no ha experimentado un dinámico crecimiento y desarrollo, que permita la inclusión de otras áreas, así como mejoras en las existentes.

Las funciones de capacitación, investigación y documentación son débiles y fragmentadas. A juicio de algunos ministros, la desconcentración de funciones de la DGSC no ha dado los mejores resultados, fundamentalmente porque: la desconcentración no ha sido suficiente, especialmente en lo que a toma de decisiones se refiere; no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas; y ésta última ha sido también insuficiente en cuanto a su cobertura, pues solamente unos pocos ministerios tienen esa unidad, razón por la cual dependen unos de otros. La mo-

alidad del personal en la administración centralizada y descentralizada, es poco ágil y no obedece a políticas establecidas.

No existe una estructura salarial uniforme basada en la valoración de puestos, y la calificación de los trabajadores. La fijación de salarios y otros beneficios económicos, no considera factores como el rendimiento del trabajador vía la evaluación del desempeño. Hay dos sistemas administrativos para resolver conflictos entre empleados y la gerencia, lo que ha conducido a muchas inequidades en los resultados, y desde el punto de vista de la gerencia de los ministerios ha predominado la tendencia a proteger los derechos de los empleados, en vez de la actuación de la Institución.

### **Recomendaciones para el mejoramiento de la Administración de Recursos Humanos en los Sectores Públicos de Honduras, Panamá y Costa Rica**

Según informes publicados por el gobierno de Honduras y estudios realizados por asesores externos, lo que ese país necesita ahora es tomar medidas básicas para readecuar la actuación del Estado:

- Fortalecer la administración actual de los recursos humanos en

el sector público para permitir el desarrollo económico y político, para lo cual se realizan las siguientes sugerencias:

- Considerar el establecimiento de un sistema estratégico de gestión de recursos humanos bajo la Dirección General de Servicio Civil, que pueda: mantener información completa de posiciones y personas públicas dentro y fuera del Servicio Civil; conciliar los registros de la administración de personal con los de las planillas y las asignaciones presupuestarias; y controlar los niveles de empleo, estructuras y costos.
- Tomar en cuenta la reforma de los sistemas de clasificación y salarios, particularmente aquellos que pertenecen a empleados profesionales y técnicos.
- Estudiar la posibilidad de poner en funcionamiento políticas de personal adecuadas, incluyendo prácticas transparentes y políticamente neutras de reclutamiento, desempeño, evaluación de la actuación del trabajador y promoción.
- Mejorar la administración de recursos humanos a largo plazo, a través de un programa de docencia, investigaciones científicas y

adiestramiento, el cual podría ser diseñado para fortalecer la gestión del Estado. Para ello se formulan las indicaciones siguientes:

- o Aprobar la propuesta de la Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Estatal, según la recomendación de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1993).
- o Crear un Centro de Estudios de Gobierno, organizado y financiado mediante la unificación de diversas entidades y programas gubernamentales de formación y capacitación incluyendo la Dirección General de Servicio Civil, asesoría e investigación, facilitando la puesta en marcha de programas de profesionalización de la gerencia pública, como la propuesta por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1994).
- o Usar programas universitarios de docencia, programas gubernamentales de adiestramiento y estudios especiales (como los planteados en la Propuesta de Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Estatal), para ayudar a los jefes del gobierno en el proceso de la readecuación del Estado y para crear un cuadro de administradores bien

calificados y dedicados a la carrera administrativa.

- o Dirigir los esfuerzos a través de la creación de un convenio entre: a) la Universidad Nacional Autónoma de Honduras -UNAH-; b) la Comisión Presidencial de Modernización del Estado -CPME-; c) la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto -SECPLAN-; d) universidades internacionales; e) organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas y el Banco Mundial) y f) organizaciones regionales, como el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-.
- o Ayudar al proceso a través del establecimiento de fondos y la concertación de asistencia en el campo de la consultoría y asistencia técnica proveniente de países, universidades y organizaciones internacionales.

En cuanto a Panamá se refiere, investigaciones efectuadas por expertos nacionales e internacionales, dan muestra que el país requiere continuar con el proceso iniciado, tomando al mismo tiempo las medidas para fortalecer la administración de los recursos humanos en el sector público. Con ese propósito se hacen las siguientes sugerencias:

- Estimular el desarrollo del sector privado, avanzar en el proceso

de privatización y disminuir los niveles de empleo dentro de las instituciones autónomas y ministerios centralizados. Estas estrategias son las que se sugirieron hace algunos años, a través de un Programa de Racionalización del Empleo Público -PREP-. Este pretendía distribuir los puestos entre instituciones y ministerios basado en las necesidades públicas y no obedeciendo a presiones públicas contra el gobierno, por los niveles actuales de empleo.

- Ahora que la Ley de Carrera Administrativa y la Dirección General de Carrera Administrativa están aprobadas, la Asamblea Legislativa podría mejorarla de tal manera que incluya otros sistemas cercanos al de carrera administrativa y también establezca un Instituto Unitario de Servicio Civil para todas las carreras públicas.
- Aprobar una Ley General de Salarios para acabar con los abusos sobre sueldos y beneficios dentro del Poder Ejecutivo, entre organismos autónomos y entes centralizados, como se recomienda en el Artículo 9 (4) de la Ley de Carrera Administrativa.
- Evaluar propuestas para privatizar agencias como el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, IRHE; Instituto Nacional de Telecomunicaciones, INTEL o el Instituto de Acueductos y Al-

cantarillados Nacionales, IDAAN; con el propósito de disminuir gastos y también de proteger los derechos de los empleados y los servicios al pueblo panameño.

- Incluir dentro de la Ley de Servicio Civil o Carrera Administrativa, un plan comprensivo, el cual podría cubrir todos los puestos y empleados del Canal de Panamá, cuando pase a manos del país en el año 2000.

Acerca de Costa Rica, la naturaleza de los dilemas es diferente al problema. Es posible resolver una dificultad, pero lo mejor que se puede hacer con un conflicto, es el establecer un balance efectivo y dinámico entre dos fuerzas. Por eso, y según diversos estudios efectuados por especialistas u organizaciones muy calificadas, las tres siguientes recomendaciones podrían permitirles lograr un equilibrio apropiado entre fragmentación y unificación de la Ley, centralización y descentralización de organizaciones y flexibilidad e inflexibilidad de procedimientos.

- Aprobar un marco de Ley único para todos los sectores del empleo público, el cual debería tratar asuntos relacionados con: a) movilidad y eficiencia de trabajadores; b) salarios y beneficios en el sector público; c) un sistema de mérito para ingresos, promociones y despidos; d) negociaciones colectivas que permitan la realización de huelgas, con límites y e) un régimen de protección y

aplicación judicial del empleo público. En este momento el Proyecto de Ley está en la Asamblea Legislativa denominado Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público, y comprende la propuesta de establecer "la regulación jurídica fundamental que rige las relaciones de empleo público de la Administración Pública, central y descentralizada, con sus funcionarios".

- Aprobar la creación de un organismo rector de la gestión de recursos humanos de la Administración Pública, con las responsabilidades de planificación, evaluación, capacitación, documentación y transferencia de tecnología para la totalidad de todos los servidores públicos.
  - Podría considerarse reestructurar la DGSC y ubicarla en una posición más independiente del Presidente de la República. De otra manera, sería posible crear un organismo rector de la gestión de recursos humanos como un Instituto de Servicio Civil, el cual tendría como característica fundamental, el de ser un formulador de políticas y de asesoramiento en esta materia a fin de conseguir una gerencia efectiva para todos los servidores públicos a nivel nacional. El papel apropiado de este nuevo Instituto de Servicio Civil, o de la

reformulación de la Dirección de Servicio Civil, no sería el de un ejecutor de acciones de la administración de personal, sino el de servir como asesor ayudante, a la gerencia del gobierno central y a las instituciones autónomas.

- Crear una Institución de Capacitación en Servicio Público, bajo el Instituto de Servicio Civil, o independiente.
  - Aprobar la creación de una organización encargada de la investigación, documentación, asesoría y transferencia de tecnología relacionada con la gerencia de recursos humanos en el sector público. Ello podría hacerse de alguna de estas tres formas: incluyendo esta responsabilidad dentro del propuesto Instituto de Servicio Civil; ampliando el papel y la ayuda financiera del gobierno a organizaciones tales como el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP de la Universidad de Costa Rica o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM; o creando un instituto para la investigación científica y transferencia de tecnología en general, incluyendo la materia de la gerencia de recursos humanos.
- Bajo este marco de ley único y organización de rectoría centrali-

zada, se delegaría la ejecución de los procedimientos de recursos humanos a los ministerios, las instituciones autónomas y las municipalidades. Opino que las debilidades del sistema de recursos humanos en el sector público en Costa Rica, pertenecen más a la fragmentación de la Ley y la división de la responsabilidad rectora entre muchas organizaciones y en menor grado a la actuación de la DGSC, los ministerios y las instituciones autónomas.

Una vez que se corrijan aquellos problemas tendentes a apoyar un Marco de Ley Único y un Instituto de Servicio Civil, será más fácil la descentralización de la ejecución de los procedimientos de recursos humanos. La adopción de una política de descentralización implica una combinación de derechos y deberes de parte de los ministerios, instituciones autónomas y municipalidades. El control dentro de este nuevo sistema estará basado en el Marco de Ley. Al amparo de las leyes, reglamentos y procedimientos, establecidos tanto en la Constitución como en el Instituto de Servicio Civil, tendrán la responsabilidad de resolver sus respectivos problemas, con sus propios recursos. Debería existir también una etapa de transición en el papel a desempeñar por la DGSC, o el nuevo Instituto de Servicio Civil, en relación al control de la ayuda técnica.

## Resumen y reflexiones

En conclusión, este artículo comparativo sobre la administración de personal en el sector público de tres países centroamericanos, incluye una evaluación de su actuación y recomendaciones para mejorarla. Esto nos permite llegar a algunos puntos claves acerca del proceso de desarrollo nacional.

El primero de ellos es que cada país muestra una combinación de similitudes y diferencias en comparación con los demás. Entre los aspectos similares pueden citarse: una lengua, un lenguaje y una historia común, al haber sido miembros del antiguo imperio hispano, la estructura del gobierno (todas son repúblicas con constituciones que establecen un presidente elegido, una asamblea legislativa electa y por lo menos, tres ramas de gobierno). Por otra parte, las diferencias básicas tienen sus raíces en lo que ha sido su historia posterior a la independencia, así como en sus condiciones políticas, económicas y sociales. Se necesita conocer la cultura, la historia y el lenguaje del país para entender la estructura y la actuación del gobierno.

El segundo punto clave, es que la historia de cada país demuestra ampliamente que existe una relación estrecha entre el desarrollo de un sistema efectivo de administración de personal en el sector público y la gestión adecuada del Estado. Por su parte, el desarrollo de cada país está a su vez influido por presiones complejas e

interactivas que inducen a la modernización y democratización. A modo de ejemplo puede citarse la existencia de presiones internas para lograr un aumento en los niveles de libertad política (marcado por el crecimiento de instituciones políticas), el desarrollo económico (marcado por inversión externa y la creación de trabajo en el sector privado) y el mejoramiento del bienestar del pueblo (caracterizado por un aumento en los niveles de ingreso, salud y educación) a causa de inversión inadecuada en el recurso humano del país. Existen también presiones externas para el mejoramiento y estabilidad del gobierno, el crecimiento de una economía estable y la adecuada protección de los derechos humanos.

Este hecho nos permite definir el tercer punto clave: el desarrollo de la administración de personal en el sector público de las tres repúblicas centroamericanas, ha ocurrido a través de un proceso uniforme que consta de dos etapas.

En la primera, cada país necesita resolver un problema básico del proceso de desarrollo: ¿cómo se cambia la utilización efectiva del recurso humano en el sector público y se efectúa la transición del sistema del "botín político", hacia el de "mérito"? Esta fase marca la transición entre un sistema de gerencia de recursos humanos basado en aspectos políticos de "botín" y un sistema de servicio civil fundamentado en la idoneidad y eficiencia. Durante el período de transición, la adecuación del sistema de gerencia de recursos humanos se caracteriza por

enero-diciembre/1996

las tres medidas que se indican a continuación:

- La aprobación de un Marco de Ley que establezca la carrera administrativa o el sistema de servicio civil.
- El apoyo a la organización rectora de la administración de recursos humanos en el sector público la Dirección General de Servicio Civil u otra, que cuente con los recursos de autoridad, financieros y humanos adecuados, que le permitan funcionar efectivamente.
- El logro de la administración efectiva de los recursos humanos en el sector público a través del desarrollo de políticas y procedimientos establecidos por la organización rectora.

Según estos criterios, Honduras y la República de Panamá, están en la fase de transición entre el sistema de "botín político" y el sistema de "méritos". Cada país ha aprobado un Marco de Ley: Honduras creó un sistema de Servicio Civil en 1968 y Panamá estableció un sistema de Carrera Administrativa en 1955, habiéndolo reestablecido en 1994. Por otra parte, los países han creado una organización rectora para la gestión efectiva de la administración de personal en el sector público: Honduras con la Dirección General de Servicio Civil en 1968 y Panamá por primera vez en 1961, con la creación del Departamento de Recursos Humanos del Sector Público dentro del MIPPE y luego en 1994 con la

Dirección General de Carrera Administrativa. Sin embargo, como resultado de rumbos históricos en el desarrollo político, cada país está todavía enfrentando problemas para el funcionamiento adecuado de estos sistemas: Honduras a causa de la corrupción política, la debilidad general del gobierno y la falla abierta de vigencia de la Ley, las reglas y los procedimientos del sistema de mérito; y Panamá debido a que recientemente fue aprobado el sistema de carrera administrativa y está ahora a punto de trasladar la función rectora de la administración de recursos humanos del MIPPE, a la nueva Dirección General de Carrera Administrativa.

Una vez que la transición entre el sistema de "botín político" hacia el de "mérito" haya ocurrido, cada país debe enfrentar la segunda etapa, la que constituye el dilema mayor del sistema de gerencia de recursos humanos en los países desarrollados: ¿cómo se consigue el balance apropiado entre algunas metas que son atractivas y conflictivas al mismo tiempo? A modo de ejemplo podríamos señalar:

- o mantener un nivel de empleo público suficiente para proveer servicios a la población y por otra parte, disminuir los gastos públicos y la deuda externa;
- o proteger los derechos de los empleados públicos como individuos y como socios de los sindicatos, y al mismo tiempo lograr la actuación flexible y efectiva de la organización;

- o desarrollar el sistema de la administración de recursos humanos de manera que sea posible conseguir la claridad asociada con *estándares* rígidos y procedimientos uniformes y al mismo tiempo, permita la flexibilidad, agilidad e innovación administrativa que se necesita para mejorar los servicios a la población a través de las organizaciones públicas (nacionales y municipales, el ejército, la administración central y las instituciones autónomas); y
- o mantener un balance apropiado entre cuatro valores claves y conflictivos: la efectividad política, la eficiencia administrativa, los derechos de los empleados y la representación de grupos diversos de la sociedad como empleados públicos.

Debido a que estas metas siempre son atrayentes aún cuando estén en pugna, ellas representarán para los líderes políticos y la gerencia de la administración de personal, dilemas en vez de problemas. Es decir, el mantener un balance apropiado entre estas metas conflictivas, requiere un esfuerzo continuo y dinámico de parte de los líderes.

Según el estudio realizado, Costa Rica enfrenta los dilemas que caracterizan la segunda etapa del desarrollo del sistema de gerencia del recurso humano. Este país ya ha experimentado la transición entre el sistema del "botín político" hacia el de mérito, habiendo aprobado la Ley de Servicio

Civil y creado la Dirección General de Servicio Civil, en 1953. En los ministerios centralizados y las instituciones autónomas, se han desarrollado durante los últimos cincuenta años, reglas y procedimientos que actualizan efectivamente este sistema de mérito. En la actualidad surge la necesidad de mantener un balance apropiado entre derechos y deberes del empleo público, fragmentación y unificación de la Ley, centralización y descentralización de la organización rectora, flexibilidad e inflexibilidad de procedimientos y el logro de valores opuestos.

Antes de terminar, podemos mencionar algunos puntos adicionales. Este modelo del proceso de desarrollo de la administración de recursos humanos en los países centroamericanos, es dinámico. Es decir, permite a líderes políticos y a investigadores científicos describir el nivel de desarrollo del país en un tiempo determinado. También es posible describir el movimiento de una etapa a la otra a través del examen de los desafíos históricos bajo determinadas condiciones políticas, económicas y sociales; y predecir o estimular el movimiento del país, de una etapa a otra, por medio de la medición y el cambio en la dirección de estas condiciones.

El proceso no es ni uniforme ni unidireccional. La transición en la primera etapa de un sistema de "botín político" hacia el sistema de "mérito", o la eficacia que enfrentan los dilemas que pertenecen a la etapa segunda, pueden demorarse o aún volverse al revés, a causa del deterioro en las enero-diciembre/1996

condiciones políticas, económicas o sociales, ya que éstas pueden impedir el proceso de democratización y modernización. Con fines de ejemplificación, podríamos decir que la transición de un sistema de "botín político" hacia uno de "mérito" como es el caso de la República de Panamá, se demoró a causa del fracaso del gobierno democrático, de dictaduras y la invasión norteamericana, que caracterizaron los años setentas y ochentas. Refiriéndonos a Honduras, podríamos decir que la misma transición se demoró a causa de la debilidad del Estado, la transferencia de recursos de los campos de educación y salud, al ejército y la interferencia norteamericana en las políticas internas del país. Para concluir se podría argumentar que el movimiento reciente y rápido hacia el sistema de méritos en ambos países, es un resultado de las presiones internas y externas para la democratización y modernización.

## Referencias Bibliográficas

### A. República de Honduras

Jorge Omar Casco Zelaya, Manuel Bernales Alvarado, Germán Espinal Zúñiga, Ernesto Paz Aguilar (Comisión Técnica). *Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Estatal*. UNAH, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Dirección de

Posgrado, Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Agosto 1993.

Coloquio Nacional sobre "Perfeccionamiento Democrático y Readecuación Institucional del Estado". *Informe de Resultados*. Tegucigalpa, Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y Presidencia, Oficina del Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado, Proyecto Hon/90/501, mayo, 1991.

Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Consejo Nacional de Modernización de la Educación, Secretaría Técnica. *Informe 1993*. Tegucigalpa, 1993.

*Constitución de la República de Honduras*. Decreto Nº 131 del 11 de enero de 1982. Tegucigalpa: Lithopress Industrial, 1989.

*Ley de Servicio Civil*. Decreto Nº 126, Tegucigalpa, República de Honduras. 1968.

*Ley de la Carrera Judicial, Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, Reglamento Interno del Consejo de la Carrera Judicial*. Tegucigalpa, República de Honduras, diciembre 1988.

Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado. *Informe Anual 1992*. Tegucigalpa: Talleres Litográficos de Alin Editora, febrero, 1993.

Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Secretaría Ejecutiva. Do-

*cumento Preliminar: Programa de Modernización del Estado para el período 1994-1998*. Tegucigalpa, febrero 1994.

Proyecto Comisión Presidencial de Modernización del Estado/Banco Mundial. *Sobre empleo y salarios en el sector público*. Tegucigalpa: CPME/Banco Mundial, diciembre 1993.

*Recopilación de Leyes Administrativas*. Colección Realidad Nacional Nº 31. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Universitaria, UNAH, febrero 1991.

## **B. República de Panamá**

Asamblea Legislativa. *Ley de la Carrera Administrativa*. República de Panamá, 1994.

Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, Asamblea Legislativa. *Informe de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, sobre el Proyecto de Ley Nº 8 "por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa"*. República de Panamá: 14 de diciembre de 1993.

Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, Asamblea Legislativa. *Informe de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, sobre el Proyecto de Ley Nº 70, "por la cual se establece y regula la Carrera*

- Administrativa*". República de Panamá: Asamblea Legislativa, 28 de abril de 1992.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. *Asistencia Técnica para la formulación de un "Programa de racionalización del empleo público"*-PREP- en Panamá y evaluación de su cumplimiento. San José, Costa Rica: ICAP, octubre 1991.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Comisión de Carrera Administrativa. *Estatuto de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Anteproyecto)*. República de Panamá, abril de 1986.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público. *Cantidad de posiciones por institución y funcionarios cubiertos por carreras públicas, según presupuesto 1992*. Ciudad de Panamá, República de Panamá, 23 de enero de 1992a.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público. *Cantidad de Posiciones por Institución, según presupuesto 1993 y funcionarios cubiertos por carreras públicas, enero 1993*. República de Panamá, enero 1993.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público. *Compendio de Leyes sobre Administración de Personal del Sector Público 1955-1978*. República de Panamá, segunda reproducción, diciembre de 1982.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. *Manual de Organización del Gobierno de Panamá: 1992*. República de Panamá: MIPPE, DPDI, República de Panamá, 1992b.
- Presidencia de la República. *Decreto Ejecutivo N° 112: por el cual se deroga el Decreto Ejecutivo N° 2 del 29 de enero de 1992 y se adopta y reglamenta el Programa de Retiro Voluntario del Servidor Público*. República de Panamá, 22 de diciembre de 1992.
- Presidencia de la República. *Decreto Ejecutivo N° 41: por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N° 112 del 22 de diciembre de 1992 y se extiende el Programa de Retiro Voluntario*. República de Panamá, 20 de octubre de 1993.
- Cesar Quintero. "La ley de la carrera administrativa". *La Prensa*, 1º de marzo de 1994.
- Gladys Stella Román de Ríos. "El desempleo, problema económico y social más agobiante en Panamá".

*La Prensa*, 11 de noviembre de 1990, p. 20A.

Gladys Stella Román de Ríos. "El problema nacional". *La Estrella de Panamá*, 23 de febrero de 1993a, p. B13.

Gladys Stella Román de Ríos. "La eliminación del nepotismo en el Estado". *La Estrella de Panamá*, 19 de julio de 1993b, p. B1.

Oscar Torres Padilla. *Resultados de la Investigación de Recursos Humanos en el Sector Público de Panamá*. San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, 1967 (ICAP/INV/018/500/67: Serie: Investigación N° 302).

### C. República de Costa Rica

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. *Directorio de Información General sobre Capacitación*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración Pública, 1993.

Comisión de Reforma del Estado Costarricense -COREC-. *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: EDICOSTA, S.A., 1990.

Dirección General de Servicio Civil. "Notas Históricas: El Régimen de Servicio Civil en Costa Rica", *Re-*

*vista de Servicio Civil*, N° 1 (enero-junio 1993), San José, Costa Rica: DGSC, p. 5-8.

Erika Golcher Barguil. *Puntos Claves de la Política Exterior Costarricense (1950-1993)*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Historia y Geografía, Cátedra Historia de las Instituciones de Costa Rica, Comisión Editorial, 1993.

Otto Guevara y César Jaramillo. *Impacto de Laudos y Convenciones Colectivas en las Finanzas Públicas*. San José: Informe no publicado, 30 de setiembre de 1992.

Ministerio de Hacienda. *Puestos del Sector Público en Costa Rica: 1992*. San José: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica, Autoridad Presupuestaria, Sección Organización Ocupacional, 1993.

Hernán Monterrosa Rojas. *Reformas al Ordenamiento Jurídico del Empleo Público*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, abril de 1994.

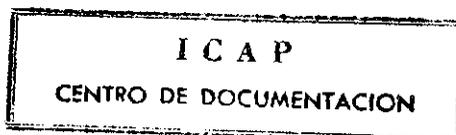
Bruce Perlman. *Brief Consultant Report: Recommendations for New Civil Service Statute*. San José, Costa Rica: Informe no publicado (MIDEPLAN), el 27 de noviembre de 1992.

*Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 23 de marzo de 1994.

República de Costa Rica. *Estatuto de Servicio Civil (Leyes números 1581 de 30 de mayo de 1953, 4565 de 4 de mayo de 1970 y 6155 de 28 de noviembre de 1977); Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo Nº 21 de 14 de diciembre de 1954); Leyes y Decretos Conexos.* San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1991.

Germán Vargas Alfaro. *Exposición sobre la Naturaleza y Efectos de un Sistema de Servicio Civil frente a los del Botín Político.* Asamblea Legislativa de la República de Panamá: Segundo

Seminario sobre Carrera Administrativa, Panamá, 6 de octubre de 1993, auspiciado por USAID y la Universidad Internacional de Florida Δ



**Anexo N° 1:**  
**Personas entrevistadas en las tres repúblicas centroamericanas:**  
**Honduras, Panamá y Costa Rica**

---

**A. REPUBLICA DE HONDURAS**

Lcda. Georgina Argeñal de Revera.	Jefe de Municipalidades.	Dirección General de Servicio Civil
Dr. Manuel Ernesto Bernaldes A.	Facultad de Derecho.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
Lic. Jorge Omar Casco Zelaya.	Facultad de Derecho.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
Licda. Juana Gutiérrez.	Jefe de Clasificación y Salarios	Dirección General de Servicio Civil
Lic. Florentino López Molla.	Subdirector.	Dirección General de Servicio Civil
Abog. José Antonio Mejía Mejía.	Consultorio Judicial.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
Lic. Edgardo Orellana Osorio.	Director Escuela Judicial.	Corte Suprema de Justicia
Lic. José Melchor Rodríguez M.	Jefe de Estadísticas.	Dirección General de Servicio Civil
Lic. Rafael Valladares.	Comisión Presidencial de Modernización del Estado.	Honduras
Licda. Irene Zavaña de Montalván.	Escuela de Administración Pública.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Dr. Amilcar Zúñiga.	Director.	Dirección General de Servicio Civil

**B. REPUBLICA DE PANAMA**

Lcda. Donaciana Acosta.	Subdirectora.	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional -DPDI-, Ministerio de Planificación y Política Económica -MIPPE-
Ing. Armando Acosta F.	Jefe.	Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, DPDI, MIPPE.
Lic. Carlos R. Ayala M.	Abogado.	Federación Nacional de Servidores Públicos -FENASEP-

---

Lcda. Estela Koyner. Lcda. Carmen Núñez V.	Directora de Administración. Asesora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; Exdirectora de Recursos Humanos, MIPPE	Asamblea Legislativa
Dra. Gladys Stella Román de Ríos	Profesora	Universidad de Panamá. Asesora Comisión de Carrera Administrativa. Consejo Legislativo 1993-1994 Asamblea Legislativa
Salvador Sánchez González	Asesor Legal	Asamblea Legislativa
<b>C. REPUBLICA DE COSTA RICA</b>		
Dr. Justo Aguilar F.	Decano.	Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica -UCR-
Lcda. Maritza Escamilla G. Margarita Esquivel	Directora de Recursos Humanos Jefe de Recursos Humanos	Banco de Costa Rica. Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS- Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica.
MAP. Carlos Molina Osegueda.	Asesor.	Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica.
Lic. Carlos Fuentes B.	Jefe de Departamento de Recursos Humanos	Caja Costarricense de Seguro Social.
Lic. Edgardo Jiménez.	Subjefe, Recursos Humanos	Universidad de Costa Rica -UCR-
Lic. Ricardo Meléndez T.	Rectoría.	Universidad de Costa Rica -UCR-
Lic. Oscar Mena Redondo.	Asistente del Vicerector.	Universidad de Costa Rica -UCR-
Lic. Hernán Monterrosa R.	Exasesor Judicial.	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
MAP. Carlos Molina Osegueda.	Asesor	Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica.
Lic. Gerardo Morales B.	Sub-Director de Recursos Humanos	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados -A y A-
Lic. Manuel Navarro B.	Departamento Administrativo.	Dirección General de Servicio Civil -DGSC-.
Leonel Obando O.	Jefe del Departamento de Capacitación de Personal	Dirección General de Servicio Civil - DGSC-.

Dra. Violeta Patavicini C.	Escuela de Administración Pública	Universidad de Costa Rica -UCR-.
Lic. Arnoldo Redondo.	Subdirector de Recursos Humanos	Instituto Nacional de Seguros -INS-.
Alfonso Rivera T.	Jefe de la Oficina de Recursos Humanos	Universidad de Costa Rica -UCR-.
Mario Sáenz.	Coordinador	Centro de Capacitación e Investigaciones de la Administración Pública. Universidad de Costa Rica -UCR-.
Germán Vargas Alfaro.	Exdirector	Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica. Ex-asesor Judicial Asamblea Legislativa de Costa Rica.

---