

Administración de los recursos humanos y democratización en tres repúblicas centroamericanas

Donald E. Klingner

Desde hace una década, el desarrollo de sociedades democráticas y estables en América Central ha sido tema de actualidad en los noticiarios y un objetivo de la política exterior de los Estados Unidos. La democratización ha sido un punto de interés para los comentaristas en general (Barry, 1991; Booth, 1991; Booth y Seligson, 1989; Booth y Walker, 1989; Colburn, 1992; Coleman y Herring, 1991; Jonas, 1990; "Out of the ditch", 1992), y particularmente para los politólogos (Collier y Norden, 1992; Dix, 1992; Geddes, 1991 y 1994; Goodman *et al.*, 1992; Graham, 1990; Karl, 1990; Lijphart, 1992; Mainwaring *et al.*, 1992; Sloan, 1989; y Wynia, 1990).

En los Estados Unidos, la administración de los recursos humanos se considera un elemento fundamental de la sociedad democrática (Mosher, 1982) y de la efectividad del Estado (Hays y Kearney, 1990; Shafritz, Riccucci, Hyde y Rosenbloom, 1992). Aunque el interés y la ayuda estadounidense a América Central ha disminuido con la amenaza sandinista (Robinson, 1991; "Forgotten Central America", 1992), la región sigue siendo importante, y la administración de los recursos humanos se incluye en cuatro de los diez objetivos de la política exterior de los Estados Unidos hacia Centroamérica en los años noventa (USAID, 1991: 9):

1) Mejorar la administración de justicia, impulsando la independencia, el profesionalismo y la efectividad del poder judicial y la policía con una

El autor es catedrático de Política y Administración Pública en la Escuela de Política y Administración Pública de la Universidad Internacional de Florida.

mejor calificación de su personal, con la elevación de los estándares para su selección y programas de capacitación efectivos; 2) fortalecer la habilidad de las legislaturas para conducir análisis legales, económicos y técnicos apropiados por parte del *staff* profesionalmente capacitado; 3) fortalecer la efectividad de los gobiernos locales y municipales incrementando su control sobre los recursos financieros y humanos; 4) promover la honestidad y eficacia en el gobierno haciendo transparentes el proceso de toma de decisiones y subrayando la necesidad de que los funcionarios gubernamentales rindan cuentas de su actuación.

Pero pese a este consenso en el seno de los Estados Unidos acerca de la estrecha relación entre la administración de los recursos humanos en el sector público y el desarrollo del Estado y la sociedad democrática, existen pocas investigaciones comparativas acerca del desarrollo de la administración de los recursos humanos y la democratización en América Central. Las obras de Heady (1985) y Riggs (1964) abordan la reforma del servicio civil, con un enfoque comparativo, pero no especifican la región geográfica a la que se refieren. Algunos autores han emprendido investigaciones sobre la administración de los recursos humanos en un país determinado: Siegel y Nascimento (1965) sobre Brasil, Brautigam (1985) sobre Costa Rica y Kearney (1966) sobre la República Dominicana. Aunque estas obras con frecuencia incluyen un análisis teórico del desarrollo del servicio civil, por su naturaleza se limitan a un enfoque comparativo. Hay dos obras comparativas y de largo alcance, pero principalmente de interés histórico: la de Fonseca Pimentel (1966) sobre el servicio civil en América Latina, y la de Torres Padilla (1968) sobre la administración de los recursos humanos en América Central. Ruffing-Hilliard (1991) ha escrito un análisis exhaustivo y claro sobre el proceso de reforma al servicio civil en América Latina, aunque sus reflexiones están basadas en material publicado, más que en fuentes primarias.

Por lo tanto, el propósito de este análisis es:

- 1) Desarrollar bases teórico-metodológicas para explicar la evolución de la administración de los recursos humanos en América Central.
- 2) Validar este modelo mediante una descripción histórica y actual de la administración de los recursos humanos en tres repúblicas centroamericanas (Honduras, Panamá y Costa Rica).
- 3) Calificar la efectividad de la administración de los recursos humanos en el sector público en cada país desde el punto de vista de las leyes, la estructura y la gerencia.

- 4) Hacer algunas propuestas para mejorarla.
- 5) Explicar la relación entre la administración de los recursos humanos en el sector público y el proceso de democratización en América Central.

1. Modelo teórico y metodológico

En los Estados Unidos

Se puede observar la administración de los recursos humanos en el sector público estadounidense desde cuatro perspectivas (Klingner y Nalbandian, 1993). Primero, a partir de las *funciones* (planeación, reclutamiento, desarrollo y control) que pertenecen a la administración de los empleados como recursos humanos. Segundo, como *proceso* de la distribución de puestos en el sector público como un recurso escaso.

En tercer lugar, en cuanto a la relación entre cuatro valores sociales fundamentales en conflicto. Se consigue la *reacción política* por medio de la selección de empleados basada en la lealtad política o personal. La *eficiencia* significa que la selección se basa en el mérito (educación y experiencia) antes que en la lealtad política. Por lo que respecta a los *derechos del empleado público*, esto significa que la selección y promoción de los empleados públicos se basa en el rendimiento en el trabajo. Y la *igualdad social* se refiere a la distribución de puestos públicos proporcionalmente considerando el género, la raza y otras características demográficas del país.

Por último, la administración de los recursos humanos por *sistemas*: leyes, reglamentos, estructuras organizacionales y procedimientos usados para expresar estos valores en el logro de estas funciones. Históricamente, en los Estados Unidos la administración de los recursos humanos en el sector público se desarrolló en cuatro etapas de evolución. Primero se crearon los *sistemas de patronaje*, en los cuales se distribuyen los puestos públicos considerando la lealtad política (1789-1883). En segundo lugar vinieron los *sistemas de servicio civil* ante el crecimiento y la complejidad del gobierno (1883-1933), basados en la eficiencia (modernización), para definir la administración de los recursos humanos como una función administrativa neutra, y en los derechos individuales (democratización), de modo que los puestos públicos se asignaban por méritos (Hecló, 1977). En tercer lugar se

hallaría un modelo híbrido de *efectividad* (1933-1964) que combinó la respuesta política del sistema de patronaje con los principios basados en los méritos del sistema de servicio civil, pues aun los sistemas que tienen como base sólo el mérito deben responder al liderazgo político para conseguir la efectividad del Estado (Fischer, 1945; Sayre, 1948). Por último, surgieron dos sistemas más como defensores de dos valores adicionales. Las *relaciones laborales* crecieron para velar por los derechos colectivos del empleo público (el tratamiento igualitario de sindicalistas a partir de acuerdos sobre sueldos, prestaciones y condiciones laborales); y las *responsabilidades sociales de los patrones* surgieron ante la necesidad de abogar por el derecho al empleo público de mujeres, minorías, veteranos y discapacitados. En esta cuarta etapa (de 1964 a la fecha) se puede describir la administración de los recursos humanos como un equilibrio dinámico y de autorregulación entre cuatro valores antagónicos, cada cual sostenido por un sistema particular, para distribuir puestos públicos como un recurso escaso en un ambiente complejo y cambiante. Este conflicto se presenta como una mezcla de decisiones *técnicas* (*¿cómo se hace una función?*) y decisiones políticas (*¿por qué valor o por qué sistema abogar?*) (Nalbandian, 1981; Ban y Riccucci, 1991; Freedman, 1994).

El cuadro 1 muestra las distintas etapas en la evolución de los recursos humanos en el sector público de los Estados Unidos.

En América Central

Puesto que los países se diferencian en cuanto a historia, política, economía y condiciones sociales, las teorías administrativas desarrolladas para los Estados Unidos no guardan relación, necesariamente, con las de otros países (Kiggundu *et al.*, 1983). No obstante, parece que *los sistemas de administración de los recursos humanos en el sector público en las tres repúblicas centroamericanas estudiadas se han desarrollado a lo largo de un proceso relativamente uniforme y similar, aunque no idéntico a las etapas evolutivas registradas en los Estados Unidos*. Aunque se cuenta con pocas investigaciones acerca del proceso de innovación administrativa o sobre la transferencia tecnológica de un país a otro (Sierra, 1985; Sabet y Klingner, 1993), el parecido en lo que respecta a las etapas evolutivas podría reflejar las interinfluencias de tres factores: 1) las condiciones en los países en vías de desarrollo, incluyendo las presiones para conseguir la modernización y la demo-

Cuadro 1. Etapas evolutivas de la administración de los recursos humanos en el sector público estadounidense

| <i>Etapa de evolución</i> | <i>Valor dominante</i> | <i>Sistema dominante</i> | <i>Presiones para cambiar</i> |
|---------------------------|--|--|---|
| Uno (1789-1883) | Respuesta política | Patronaje | Modernización + democratización |
| Dos (1883-1933) | Eficiencia + derechos del empleado público | Servicio civil | Gobierno responsable y eficiente |
| Tres (1933-1964) | Efectividad (eficiencia + derechos del empleado público) | Patronaje + servicio civil | Derechos del empleado + igualdad social |
| Cuatro (1964 a la fecha) | Reacción política + eficiencia + derechos del empleado + igualdad social | Patronaje + servicio civil + relaciones sindicales + responsabilidades sociales del patrón | Equilibrio dinámico (autorregulación entre cuatro valores y sistemas antagónicos) |

cratización, podrían ser paralelas a las estadounidenses y seguidoras de éstas, 2) las innovaciones en la administración de los recursos humanos con frecuencia son importadas de países desarrollados por los asesores, en vez de ser de origen local, y 3) los inversionistas internacionales a menudo exigen la realización de reformas administrativas como condición para conceder préstamos a países en vías de desarrollo.

En Centroamérica, los sistemas de patronaje se encuentran en la primera etapa, mientras que los líderes políticos intentan lograr la reacción política (Kearney, 1986; Ruffing-Hilliard, 1991). Luego, mientras crecen las presiones en busca de la eficiencia (modernización) y se amplían los derechos del empleado público (democratización), la segunda etapa es una transición hacia un sistema de méritos marcados por tres acontecimientos que hacen época: el apoyo de una ley de servicio civil, la creación de una organización rectora de la administración de los recursos humanos en el sector público (una dirección general de servicio civil), y la confección de políticas y procedimientos efectivos por parte de la organización rectora (Fonseca Pimentel, 1966). En tercer lugar, cuando éste ocurre (si acaso ocurre), los líderes políticos enfrentan opciones atractivas y antagónicas: 1) mantener en un nivel óptimo el empleo público, 2) proteger los derechos del empleado público y al mismo tiempo lograr la efectividad de la organización, 3) lograr que las normas y los procedimientos sean claros y flexibles, y 4) lograr el equilibrio de valores y sistemas en conflicto.

Hay dos diferencias principales entre la evolución de la administración de los recursos humanos en el sector público estadounidense y la observada en estas tres repúblicas centroamericanas. En primer lugar, en América Central los sindicatos constituyen una fuerza política considerable contra el sistema de patronaje, y por lo general surgieron antes de la transición hacia el sistema de servicio civil. En segundo lugar, el derecho al empleo público de las minorías y de las mujeres todavía no representa un asunto político muy importante en Centroamérica, y las responsabilidades sociales del patrón aún no afectan mucho la administración de personal. (Habrà que ver si este valor no emerge más tarde.) Así, en las repúblicas centroamericanas estudiadas la etapa tres es un equilibrio dinámico y de autorregulación entre tres valores y el sistema respectivo en lo referente a la administración de los recursos humanos en el sector público (cuadro 2).

Cuadro 2. Etapas evolutivas de la administración de los recursos humanos en el sector público en América Central

| <i>Etapa</i> | <i>Valor dominante</i> | <i>Sistema dominante</i> | <i>Presiones para cambiar</i> | <i>Acontecimientos que hacen época</i> |
|--------------|--|----------------------------|---|--|
| Uno | Reacción política | Patronaje | Modernización + democratización | Ley de servicio civil Ley de servicio civil; Dirección General de Servicio Civil; políticas y procedimientos efectivos |
| Dos | Eficiencia + derechos del empleado público | Servicio civil | Modernización + democratización | Nivel óptimo del empleo público; balance entre: • empleados/eficiencia • centralización/descentralización • claridad/flexibilidad • 3 valores en conflicto |
| Tres | Reacción política + eficiencia + derechos del empleado público | Patronaje + servicio civil | Balance dinámico (autorregulación) entre tres valores y sistemas en conflicto | |

Metodología

La validez de este modelo teórico se comprobó al comparar sus características hipotéticas con la evolución actual de la administración de personal en el sector público en Centroamérica. Este análisis se basa en dos fuentes de información cuantitativas: recursos bibliográficos [referencias bibliográficas] y entrevistas con expertos.¹ Se condujeron entrevistas múltiples con estudiosos del tema y administradores;² las primeras fueron formales y uniformes.³ Otras, que se condujeron de manera menos ortodoxa, sirvieron para averiguar hechos y opiniones. Se hicieron grabaciones (transcritas por estudiantes de posgrado de la localidad) de varias entrevistas. También se tomaron notas.

Estas investigaciones tuvieron como ejes tres postulados apropiados para el estudio comparativo: 1) se necesita entender y calificar los sistemas administrativos en su contexto, 2) es preciso evitar los prejuicios durante el estudio y al plantear los resultados, y 3) se consigue mejorar la "tarea" administrativa solamente si se cuenta con el apoyo de líderes elegidos y servidores públicos responsables.

2. Características de Honduras, Panamá y Costa Rica

Las tres repúblicas centroamericanas que constituyen el objeto de esta investigación ofrecen perspectivas únicas pero similares sobre la democratización y la administración de los recursos humanos en el sector público. Las tres formaron parte del antiguo imperio español, por lo que comparten el mismo idioma y tienen una historia común. Todas ellas son repúblicas con al menos tres poderes y cuyas constituciones establecen la elección de un presidente y una asamblea legislativa. Empero, las tres repúblicas estudiadas tienen características diferentes, hoy día y en el pasado, en lo que respecta a su geografía, demografía, política y economía. Por lo tanto, para comprender la administración de los recursos humanos como parte de la administración pública de cada país se necesita entender cómo las semejanzas y disparidades han afectado la cultura, la efectividad y la estructura del Estado y de las dependencias gubernamentales.

La república de Honduras ha tenido un subdesarrollo en lo político, lo social y lo económico. Aunque su desarrollo y estabilidad son importantes para los Estados Unidos, históricamente se la ha considerado el mejor ejemplo de "república bananera", caracterizada por

una historia de dictaduras, influencias externas en la política nacional, y la falta de una gestión adecuada por parte del Estado (Rosenberg, 1988). Esta imagen se reforzó con su disposición voluntaria como base del ejército norteamericano en la guerra contra los sandinistas durante los ochenta.

Según documentos suministrados por las Naciones Unidas (PNUD) y la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), Honduras es un país pobre. En la última década se han destinado al ejército cuantiosos recursos financieros, en tanto que los sistemas de educación y de salud se han quedado a la zaga. Sin embargo, en la actualidad el presidente y la Asamblea Legislativa intentan disminuir el poder del ejército y mejorar otros servicios para el pueblo hondureño.

Hay cuatro poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial, y un organismo electoral). Según la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME y Banco Mundial, 1993), hay alrededor de 104 000 puestos en el poder ejecutivo. De éstos, 68 300 corresponden a la administración central y 35 700 a las instituciones autónomas y las municipalidades). Esta figura no incluye al ejército, que se ha estimado en unas 20 000 plazas adicionales. Honduras enfrenta un duro dilema: aunque el nivel de empleo público es bajo, según normas centroamericanas, el país enfrenta presiones constantes de organizaciones financieras internacionales para disminuir el gasto público y la deuda externa. Y aunque el empleo público se ha incrementado de 78 000 a 104 000 puestos en la última década, los sistemas de educación y salud se han rezagado.

La república de Panamá formó parte del imperio español, luego de La Gran Colombia, y recientemente se ha convertido en un centro internacional bancario y del comercio. Su identidad está estrechamente ligada a la importancia geográfica y económica del istmo, y al interés de los Estados Unidos en el canal. El país disfruta el ingreso per cápita más alto en América Central, pero este nivel no se distribuye equitativamente. Sus sistemas políticos están en proceso de desarrollo; es decir, están emergiendo de un periodo de dictaduras e intervenciones norteamericanas (Comité Ecuménico de Panamá, 1994). La gestión efectiva del Estado es importante hoy día porque el manejo del Canal de Panamá pasará completamente a manos panameñas en el año 2000.

El gobierno panameño se divide en tres poderes: la Asamblea Legislativa; el poder ejecutivo, con un gobierno central y otras dependencias autónomas, y el poder judicial. Además hay una Contraloría, el Tribunal Electoral y gobiernos municipales y provinciales. En el

Mippe ha recaído la responsabilidad rectora de unos 140 000 puestos dentro de los ministerios, aunque estas responsabilidades se trasladaron a la nueva Dirección General de la Carrera Administrativa en junio de 1994. También hay organismos autónomos (el Instituto de Electricidad y la Dirección de Telecomunicaciones), con una fuerza laboral estimada en unos 140 000 empleados (Mippe, 1993). Aunque el nivel del empleo ha crecido 10% anualmente desde 1990, el desempleo sigue siendo un problema social muy serio (Román de Ríos, 1990). Y como Honduras, Panamá enfrenta presiones para disminuir el gasto público y la deuda externa.

Como resultado directo de influencias históricas que se remontan por lo menos un siglo, Costa Rica es la democracia más avanzada en América Central en los campos económico, social y político. El Estado moderno costarricense se desarrolló en los cuarenta, enmarcado en la educación y la salud para todos, la abolición del ejército y un proceso político estable. En la etapa más reciente, Costa Rica ha debido encabezar fuerzas para lograr la paz entre Nicaragua, los Estados Unidos y otros países; y, al mismo tiempo, superar los temores de unirse al resto de Centroamérica (Golcher, 1993). La economía costarricense se mantiene como un balance diversificado de la industria, la agricultura y el ecoturismo. El desempleo es muy bajo. Sin embargo, el país se ha visto afectado por la deuda externa per cápita más alta del mundo, así como por la inflación.

Según la Constitución de 1953, el Estado se somete al poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial y un Tribunal Supremo de Elecciones. El poder ejecutivo se divide en los ministerios directamente controlados por el presidente, y en instituciones autónomas que realizan muchas funciones que en los Estados Unidos caen en manos del gobierno municipal, o del sector privado (incluyendo la seguridad social, los seguros, el sistema bancario, los acueductos y el alcantarillado, los teléfonos y la electricidad). El apoyo de esta Constitución fomentó una ley de servicio civil y la creación de una Dirección General de Servicio Civil en la que recae la responsabilidad de los ministerios (república de Costa Rica, 1993). Las políticas de administración de los recursos humanos en los organismos autónomos y en el sector privado se hallan establecidas en el Código de Trabajo (Dirección General de Servicio Civil, DGSC, 1993). En la actualidad hay aproximadamente 169 300 empleados en el sector público costarricense; 71 000 en las dependencias centralizadas y 72 000 en las instituciones autónomas (Ministerio de Hacienda, 1993).

El cuadro 3 resume comparativamente las características de estas tres repúblicas centroamericanas según una variedad de factores demográficos, políticos, económicos y sociales.

3. Calificación de la efectividad de la administración de los recursos humanos en el sector público en Honduras, Panamá y Costa Rica

Honduras se preocupa por la adecuación del Estado y la creación de un sistema efectivo de servicio civil. Hay leyes excelentes para los empleados administrativos (*Ley de servicio civil*, 1968) y judiciales (*Ley de carrera judicial*, 1988), pero los procedimientos del sistema de méritos establecidos por estas leyes carecen de vigencia a causa de la práctica del sistema de patronaje en todos los niveles y en todas las dependencias del gobierno (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1991; Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, 1993). El sector público tiene demasiados empleados de niveles bajos y una gran escasez de empleados profesionales y técnicos, por la tradición de crear puestos públicos para disminuir el desempleo crónico. Las presiones políticas han causado el nombramiento y despido de empleados en puestos administrativos clave por razones políticas antes que por méritos, especialmente en los ministerios de Educación y Salud Pública.

Los expertos (incluido el director general de Servicio Civil) reconocen la necesidad de hacer reformas con miras a crear un sistema de mérito, pero enfrentan obstáculos graves. Primero, la habilidad de atraer y retener empleados en puestos clave se ve impedida por los sueldos, que se han deteriorado hasta en 50% desde 1985. Segundo, en vista de que hay por lo menos ocho sistemas separados de clasificación y sueldos, las reformas amplias tendrían que incorporar los sistemas cercanos dentro del régimen de Servicio Civil, así como emprender la clasificación de puestos municipales (ésta se inició en 1991, pero no se concluyó). Tercero, el sistema de informática actual en la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) sólo tiene información sobre empleados que están bajo el régimen de Servicio Civil, pero la información disponible está incompleta incluso en este punto. Por lo tanto, es difícil conciliar cifras de empleados actuales con los niveles de puestos oficiales o autorizados por el presupuesto. Las instituciones autónomas reflejan problemas similares, especialmente en lo que

Cuadro 3. Costa Rica, Panamá y Honduras: una comparación⁴

| Indicador | País | | |
|---|-----------------|----------------|----------------|
| | Costa Rica | Panamá | Honduras |
| Área (en km ²) | 51 100 | 78 000 | 112 090 |
| Población | 3.3 millones | 2.6 millones | 5.2 millones |
| Producto interno bruto (PIB) | \$6.4 billones | \$6.0 billones | \$5.5 billones |
| PIB per cápita | \$2 000 | \$2 400 | \$1 090 |
| Porcentaje de incremento del PIB | 5.4% | 8.0% | 3.6% |
| Inflación | 17% | 1.8% | 8% |
| Índice de Desarrollo Humano (IDH) (1 = más desarrollado) | 42 (alto) | 68 (medio) | 116 (bajo) |
| Derechos políticos y humanos (1 = más democrático) | 1, 1 | 4, 2 | 2, 3 |
| Ingreso público | \$1.1 billones | \$1.8 billones | \$1.4 billones |
| Egreso público | \$1.34 billones | \$1.9 billones | \$1.9 billones |
| Deuda externa | \$3.2 billones | \$5.2 billones | \$2.8 billones |
| Empleo total | 868 300 | 921 000 | 1.3 millones |
| Tasa de desempleo | 4% | 15% | 15% |
| Empleo público | 170 000 | 300 000 | 130 000 |
| Empleo público (% del empleo total) | 20% | 32% | 10% |

respecta al exceso de empleados en niveles bajos y la falta de empleados profesionales y técnicos.

La administración de los recursos humanos en el sector público en la república de Panamá refleja hoy día una combinación de fuerzas y debilidades. La Asamblea Legislativa acaba de apoyar, en junio de 1994, una ley que establece la carrera administrativa y una organización (la Dirección General) rectora de esta carrera. Esta ley revive un sistema establecido en 1955 pero que nunca fue regulado ni aplicado en la práctica cuando la Constitución fue reemplazada por la nueva en 1972 (Quintero, 1994). Hasta ahora, a raíz de las presiones políticas ejercidas por varios profesionales, ha llegado a ser un sistema frágil y desorganizado de leyes, decretos y reglamentos que se han aplicado a grupos específicos de empleados en algunas dependencias (Mippe, 1982).

Suponiendo que la nueva ley de carrera administrativa se aplique exitosamente, las etapas siguientes para mejorar la administración de los recursos humanos en Panamá serían 1) afrontar el excesivo número de empleados públicos (Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 1991), 2) centralizar la responsabilidad rectora que ahora está todavía fragmentada entre la Dirección General de Carrera Administrativa y los organismos autónomos (Mippe, 1986), y 3) apoyar una ley que establezca un proceso racional para determinar los salarios y disminuir las inequidades en los sueldos que pagan los ministerios y las instituciones autónomas (Mippe, 1985; Román de Ríos, 1990).

Costa Rica hizo la transición del sistema de patronaje hacia el sistema de méritos hace más de 40 años. Los puestos ejecutivos nombrados por el presidente se limitan a seis en cada ministerio y dependencia autónoma, de modo que las elecciones no causan muchos despidos políticos ni muchas rupturas de servicio o de carreras. Hay poco desempleo, y la gestión del gobierno por lo general es efectiva. Por eso, la jefatura de recursos humanos se preocupa por el mejoramiento de las políticas y los procedimientos actuales, mientras el proceso político enfrenta los dilemas típicos de los países desarrollados (cuadro 2, etapa 3). Pero quedan todavía algunos asuntos difíciles.

Primero, la bifurcación del marco legal (una Ley de servicio civil para los ministerios, y el Código de trabajo y contratos sindicales para las instituciones autónomas y el sector privado) ha producido desigualdades profundas entre los empleados de los ministerios y los demás trabajadores en lo que respecta a sueldos y prestaciones, relaciones sindicales y derechos de los trabajadores.

Segundo, esta bifurcación en el marco legal ha causado una

bifurcación paralela en la responsabilidad rectora entre la DGSC y las dependencias autónomas en lo referente a la evaluación del sistema gerencial de recursos humanos (Corec, 1990: 121-122) y el desarrollo de empleados (Corec, 1990: 127-128).

Tercero, aunque la administración costarricense de los recursos humanos es la más avanzada de América Central, sus características jurídicas y estructurales han causado algunos problemas de tipo gerencial (Corec, 1990: 122, 123-127). En cuanto a la administración de los recursos humanos, la institución no ha experimentado un crecimiento dinámico ni el desarrollo que permita la cobertura de otras áreas de la gestión de los recursos humanos así como mejoras en las áreas donde actualmente funciona. A juicio de los ministros, la desconcentración de funciones de la DGSC no ha sido suficiente; no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas, y la desconcentración no reconoce necesidades diferentes en dependencias diferentes. La movilidad del personal dentro de la administración centralizada y hacia la administración descentralizada es poco ágil y no obedece a políticas establecidas. Tampoco se presenta una estructura salarial uniforme basada en la valoración de puestos ni en las calificaciones de individuos. Hay presiones políticas en el sistema para determinar sueldos (Guevara y Jaramillo, 1992). A juicio de la gerencia de los ministerios, existe la tendencia a proteger los derechos de los empleados antes que la actuación de la dependencia.

4. Recomendaciones

Hay consenso entre los expertos sobre lo que se necesitaría para mejorar los sistemas de administración de los recursos humanos en estos tres países. Honduras necesitaría continuar readecuando la actuación del Estado. En materia de recursos humanos, esto incluiría:

1) *Establecer en la Dirección General del Servicio Civil un sistema completo de informática* para todos los puestos y empleados públicos, el cual podría conciliar los registros y controlar los niveles de empleo y costos (CPME y Banco Mundial, 1993).

2) *Reformar los sistemas de clasificación y salarios*, particularmente aquellos que pertenecen a empleados profesionales y técnicos (CPME y Banco Mundial, 1993).

3) *Adoptar prácticas transparentes y políticamente neutras de reclutamiento, desempeño, evaluación de la actuación de trabajo y promoción*, lo cual permitiría a los empleados desarrollarse como capital humano (PNUD, 1991).

4) *Mejorar la gestión del Estado a largo plazo por medio de un programa de docencia, investigaciones científicas y adiestramiento*, incluyendo la maestría en Ciencia Política y Gestión Estatal (Casco Zelaya *et al.*, 1993), un Centro de Estudios de Gobierno (CPME, 1994), ayuda técnica y financiera proveniente de países, universidades y organismos internacionales.

Panamá necesitaría fortalecer la administración de los recursos humanos en el sector público como parte de un proceso general de reforma del Estado, atendiendo sugerencias como las siguientes:

1) *Estimular el desarrollo del sector privado, avanzar en el proceso de privatización y disminuir los niveles de empleo en las dependencias autónomas y los ministerios centralizados* (ICAP, 1991; Presidencia de la República, 1992 y 1993).

2) *Mejorar la Ley de Carrera Administrativa y la Dirección General de Carrera Administrativa*, de manera que incluya otros sistemas cercanos (Mippe, 1985).

3) *Acabar con los abusos en torno de sueldos y beneficios dentro del poder ejecutivo, apoyando la proclamación de una Ley General de Salarios*, como lo recomiendan el artículo 9, inciso 4 de la Ley de carrera administrativa, y otras propuestas (Mippe, 1986).

4) *Dentro de la Ley de servicio civil o carrera administrativa, confeccionar un plan que comprenda todos los puestos y empleados del Canal de Panamá.*

Costa Rica debería continuar manteniendo un balance apropiado entre fragmentación y unificación de la ley, centralización y descentralización de organizaciones, flexibilidad e inflexibilidad de procedimientos, y valores que están en conflicto:

1) *Apoyar la implantación de un marco legal de empleo público único para todos los sectores*, como el Proyecto de ley del régimen de empleo público (1994) que comprende movilidad y eficiencia, sueldos y beneficios, relaciones sindicales y huelgas, así como derechos y deberes de los servidores públicos (Corec, 1990: 13-20; Perlman, 1992).

2) *Regular la responsabilidad rectora de la administración de los recursos humanos en una sola organización*, la DGSC, en una ubicación más independiente respecto del presidente de la república (Corec, 1990: 191-192, 194-195) o un Instituto de Servicio Civil nuevo (Corec, 1990: 196). Esta dependencia coordinará la capacitación e investigación (Corec, 1990: 196-198), proveerá consejo y ayuda técnica a la dirección de recursos humanos en los ministerios e instituciones autónomas.

3) En este marco legal único y organización rectora centralizada, habrá que *dejar la ejecución de los procedimientos de recursos humanos en manos de los ministerios, las instituciones autónomas y las municipalidades*. Las dependencias tendrán la responsabilidad de resolver sus propios problemas con sus propios recursos humanos (en asuntos como la ubicación de puestos, movilidad, evaluación de puestos, evaluación del rendimiento de trabajo y capacitación). Una vez que se corrijan aquellos problemas merced a la presencia de un marco legal único y una sola organización rectora, debería resultar más fácil dejar a las dependencias la ejecución de los procedimientos descentralizados de los recursos humanos. Implementar esta política de descentralización implica una transición en el papel apropiado de la DGSC, o del nuevo Instituto de Servicio Civil, de *control a ayuda técnica*.

5. Resumen y reflexiones: la democratización y la administración de los recursos humanos en el sector público en América Central

Esta investigación sobre la administración de personal en el sector público en tres repúblicas centroamericanas permite validar el modelo teórico presentado en el cuadro 2 y llegar a algunos puntos clave acerca del proceso de democratización y la administración de los recursos humanos en el sector público en América Central.⁵

El primer punto clave es que *cada país muestra una combinación de similitudes y diferencias en comparación con los demás*. Entre las similitudes están una cultura, un lenguaje y una historia común, por haber formado parte del antiguo imperio español, así como la forma de gobierno. Pero hay también diferencias básicas cuyas raíces están en las distintas condiciones políticas, económicas y sociales. Por ello mismo, *es necesario apreciar 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 muestra ampliamente que el desarrollo de cada estado también se halla influido por presiones complejas e interactivas que impulsan hacia la modernización y la democratización. Por ejemplo, hay presiones internas para incrementar las libertades políticas (determinadas por el crecimiento de las instituciones políticas), el desarrollo económico (influido por la inversión externa y la creación de empleos en el sector privado) y el mejoramiento del bienestar del pueblo (caracterizado por un aumento en los niveles de ingreso, salubridad y educación) a partir de la inversión adecuada de los recursos humanos del país. Asimismo, se observan presiones externas para el mejoramiento y la estabilidad del gobierno, el crecimiento de una economía estable y adecuada, y la protección de los derechos humanos. Aunque la relación teórica y práctica entre el proceso de democratización y otros factores aún resulta oscura (Honey, 1968; Olson, 1993; Thurber y Graham, 1973), un análisis de las características nacionales muestra que *existe una relación estrecha entre el desarrollo de un sistema efectivo de administración de personal en el sector público y la gestión efectiva del Estado*.

Por lo anterior, este hecho nos permite llegar al tercer punto clave: *el desarrollo de la administración de personal en el sector público en las tres repúblicas centroamericanas ha seguido un curso similar, pero no idéntico, al proceso de evolución de esta materia en los Estados Unidos*. Al principio hubo un sistema de patronaje, seguido por una transición hacia un sistema de méritos marcado por tres acontecimientos que hacen época: el apoyo de una Ley de servicio civil, la creación de una Dirección General de Servicio Civil y la implantación de normas y procedimientos efectivos para la administración de los recursos humanos. Esta transición del sistema de patronaje hacia un sistema de méritos podría ser impulsada por presiones externas, incluyendo recomendaciones de asesores extranjeros y mandatos de instituciones bancarias. Pero también sobreviene por un consenso interno (entre una coalición de servidores públicos, académicos y algunos líderes políticos) acerca de las desventajas del sistema de patronaje (Vargas Alfaro, 1993): *a) la relación frecuente entre el sistema de patronaje y la corrupción (Villanueva, 1994); b) la reorganización de personal que sigue a una elección desaprovecha los recursos humanos del país (impide la implantación de programas, o al menos la dificulta) ("Muy poco", 1994; Bermúdez Milla, 1994), y c) la falta de estabilidad, la corrupción y la gestión inadecuada del Estado, a consecuencia de las constantes reorganizaciones de personal alejan las inversiones exter-*

nas, y producen cinismo y apatía en el pueblo. Un sistema de méritos también tiene ventajas administrativas: *a*) permite a los legisladores prever todos los costos de personal ("Gobierno anterior", 1994) y limitarlos en el presupuesto fijo ("Los 36 millones", 1994); *b*) adoptar un sistema de méritos permite a cada dependencia manejar con mayor eficacia el proceso de administración de los recursos humanos (Corec, 1990); y *c*) permite a la mayoría de los empleados públicos desarrollarse como individuos y capital humano (PNUD, 1991; y Román de Ríos, 1993).

Según el modelo de evolución presentado en el cuadro 2, Honduras y Panamá están en la transición del sistema de patronaje (etapa uno) hacia un sistema de méritos (etapa dos). Cada país ha apoyado un marco legal: Honduras creó un sistema de servicio civil en 1968 y Panamá creó un sistema de carrera administrativa en 1955 (y lo reestableció en 1994). Cada país ha creado una organización rectora de la gestión efectiva de la administración de personal en el sector público: Honduras con la creación de 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 otra vez en 1994 con el apoyo de la Dirección General de Carrera Administrativa. Pero como resultado de rumbos históricos en el desarrollo político, cada país todavía afronta problemas en la actuación adecuada de estos sistemas: Honduras a causa de la corrupción política, la debilidad general del gobierno y la abierta falta de vigencia de la ley, las reglas y los procedimientos del sistema de méritos; y Panamá a causa de que recientemente ha apoyado el sistema de carrera administrativa, y ahora está a punto de trasladar la función rectora de la administración de los recursos humanos del Mippe a la nueva Dirección General de Carrera Administrativa.

Cuando esto ocurra (si es que ocurre), los líderes políticos deberán enfrentar alternativas opuestas: 1) mantener un nivel óptimo de empleo público, 2) proteger los derechos del empleado público y al mismo tiempo lograr la actuación flexible y efectiva de la organización, 3) lograr claridad y flexibilidad de normas y procedimientos, y 4) equilibrar valores y sistemas antagónicos. Puesto que estas metas siempre son atractivas y antagónicas, para los dirigentes políticos y la gerencia de la administración de personal representan dilemas antes que problemas. Es decir, mantener un balance apropiado entre estas metas en conflicto requiere de los dirigentes un esfuerzo continuo y dinámico.

Según este análisis, Costa Rica ha estado en la etapa tres desde hace muchos años. Este país apoyó una Ley de servicio civil y creó una

Dirección General de Servicio Civil en 1953. En los ministerios centralizados y en las instituciones autónomas se han desarrollado, durante los últimos cincuenta años, reglas y procedimientos que actualizan efectivamente este sistema de méritos. Y lo que Costa Rica enfrenta hoy es la necesidad de mantener el equilibrio 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 la reconciliación de valores antagónicos.

Este modelo del proceso de desarrollo de la administración de los recursos humanos en los países centroamericanos es dinámico. Es decir, permite a los líderes políticos y a los politólogos describir el nivel de desarrollo del país en un punto temporal determinado. También les permite describir el movimiento de una etapa a la otra al examinar desafíos históricos en condiciones políticas, económicas y sociales determinadas; y predecir o impulsar el movimiento del país de una etapa a la otra estimando o cambiando la dirección y el mejoramiento de estas condiciones.

El proceso no es uniforme ni unidireccional. La transición del sistema de patronaje hacia el de méritos, o la eficacia que se enfrenta a los dilemas de la tercera etapa, pueden demorarse o aun revertirse por el deterioro de las condiciones políticas, económicas o sociales, lo cual puede impedir el proceso de democratización y modernización. Por ejemplo, diríamos que la transición de un sistema de patronaje hacia el sistema de méritos en Panamá se demoró a causa de las dictaduras y la invasión norteamericana que caracterizaron los años setenta y ochenta. En cuanto a Honduras, la misma transición se demoró a causa de la debilidad del Estado, la limitación de recursos en educación y salud en aras del ejército, y la injerencia norteamericana en la política interna del país. Diríamos, para concluir, que el movimiento reciente y rápido hacia el sistema de méritos en ambos países es resultado de las presiones internas y externas en favor de la democratización y la modernización.

Notas

¹ Este artículo se basa en investigaciones emprendidas por el autor como becario de Fulbright como parte del programa de las Repúblicas Centroamericanas (enero-julio de 1994). El autor agradece la licencia con goce de sueldo concedida por la Universidad Internacional de la Florida durante la primavera de 1994, así como la cooperación de distintos organismos de los tres países estudiados: la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mippe) de la república de Panamá, la Facultad de Ciencias Económicas de la

Universidad de Costa Rica (UCR) y la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Honduras (UNAH).

² Entrevistados

En la república de Honduras

Georgina Argeñal de Rivera, Dirección General de Servicio Civil (DGSC).
Manuel Ernesto Bernales Alvarado, UNAH
Jorge Omar Casco Zelaya, UNAH
Juana Gutiérrez, DGSC
Florentino López Molla, DGSC
José Antonio Mejía Mejía, UNAH
Edgardo Orellana Osorio, Corte Suprema
José Melchor Rodríguez Mendoza, DGSC
Rafael Valladares, Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)
Irene Zavala de Montalván, UNAH
Amílcar Zúñiga, DGSC

En la república de Panamá

Donaciana Acosta, Mippe
Armando Acosta F., Mippe
Carlos Ayala M., Federación Nacional de Servidores Públicos (Fenasep)
Estela Fuentes, Asamblea Legislativa
Carlos Molina O., Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
Carmen Núñez V., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mippe (antigua)
Gladys Stella Román de Ríos, Universidad de Panamá
Salvador Sánchez González, Asamblea Legislativa

En la república de Costa Rica

Justo Aguilar F., UCR
Maritza Escamilla G., Banco de Costa Rica
Margarita Esquivel, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
Carlos Fuentes B., Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)
Edgardo Jiménez, UCR
Ricardo Meléndez T., UCR
Óscar Mena Redondo, UCR
Hernán Monterrosa R., Ministerio de Planificación (Miniplan)
Gerardo Morales B., Acueductos y Alcantarillados (AyA)
Manuel Navarro B., Dirección General de Servicio Civil (DGSC)
Leonel Obando O., DGSC
Violeta Pallavicini C., UCR
Arnoldo Redondo, Instituto Nacional de Seguros (INS)
Alfonso Rivera T., UCR
Mario Sáenz, UCR
Germán Vargas A., DGSC (antigua), Asamblea Legislativa (antigua)

³ Cuestionario

- ¿Cuál es su nombre? ¿Cuál es su posición? ¿Cuál es su último título académico? ¿Dónde lo obtuvo?
- ¿Por cuánto tiempo ha desempeñado el puesto de administrador de personal en esta dependencia? ¿Hace cuánto tiempo trabaja como administrador de recursos humanos? ¿Cuánto tiempo lleva en el sector público en total?
- ¿Cuáles son las funciones en general de su dependencia?
- ¿Cuáles son las principales funciones de su puesto?

- ¿Qué leyes, reglas y procedimientos regulan la práctica de la administración de personal en su dependencia?
- ¿Cuál de las siguientes funciones de administración de personal tiene mayor importancia en su dependencia actualmente? ¿Por qué?
 - Planificación y presupuesto
 - Descripción, clasificación y análisis de puestos
 - Sueldos y beneficios
 - Reclutamiento y selección de los funcionarios públicos
 - Motivación de los funcionarios públicos
 - Adiestramiento y desarrollo de los funcionarios públicos
 - Evaluación de la actuación de los funcionarios públicos
 - Salud y cuidado de los funcionarios públicos
 - Derechos y deberes de los funcionarios públicos
 - Relaciones con los sindicatos
 - Manejo de sistemas de informática y evaluación
 - Otra (¿cuál?)
- ¿Cuál es el peor problema que enfrenta su dependencia en este momento en lo que respecta al manejo de los recursos humanos? ¿Por qué?
- En su opinión, ¿qué se necesitaría para resolver este problema? ¿Depende la solución de cambios en su dependencia, cambios en leyes y reglamentos, o cambios en el ambiente político, económico o social? Explique.
- ¿Cuál ha sido el mayor logro obtenido en la administración de los recursos humanos en su dependencia en los últimos cinco años (p. ej., programas nuevos, cambios en el manejo de programas, innovaciones en eficiencia o efectividad en el desempeño de los funcionarios). En su opinión, ¿por qué es importante?

⁴ Las figuras presentadas en el cuadro 3 proceden de diversas fuentes. "Área", "Población", "PIB", "PIB per cápita", "Porcentaje de incremento del PIB", "Inflación", "Ingreso público", "Gasto público", "Deuda externa", "Empleo total", "Tasa de desempleo", son de 1992 según *The World Factbook (1993)* (Washington, D.C., U.S. Central Intelligence Agency, Office of Public and Agency Information, pp. 92-93, 171-173 y 301-302). Las cifras de "Empleo público" son de 1993, según entrevistados y documentos, respectivamente, del Ministerio de Hacienda (1993) en Costa Rica, el Mippe (1993) en la república de Panamá (1993), y CPME/Banco Mundial (1993) en Honduras. "Desarrollo humano" es una medida preparada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que combina ingreso, educación y salud (en 1991), citado en *Latin American Weekly Report* (Londres, Latin American Newsletter, 24 de junio de 1993, pp. 285-287). El rango para este índice en América Latina en 1991 fue 22-171. "Derechos políticos y humanos" es el rango publicado por Freedom House, citado en James Wilkes, Alberto Contreras y Christof Weber (eds.) (1993), *Statistical Abstract of Latin America*, 30 (Los Ángeles, UCLA Latin American Center Publications, Table 1004, part 1, pp. 275-277). El rango de cada medida es 1-7.

⁵ Agradezco el auxilio profesional de los compañeros que me ayudaron con borradores anteriores de este artículo: Ralph Rewes, Charles Frankenhoff, James D. Carroll, Jean-Claude García Zamor.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa (1994), *Ley de la carrera administrativa*, Panamá.
- Ban, Carolyn y Norma Riccucci (1991), *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, Nueva York, Longmans.
- Barry, Tom (1991), *Central America inside out: The Essential Guide to its Societies, Politics and Economics*, Nueva York, Grove Weidenfeld.
- Bermúdez Milla, Héctor (1994), "El hombre para el puesto", *El Heraldo*, Tegucigalpa, Honduras, 11 de febrero, p. 16.

- Booth, John (1991), "Socioeconomic and Political Roots of National Revolts in Central America", *Latin American Research Review*, 26, invierno, pp. 33-74.
- Booth, John y Mitchell Seligson (1989), *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Booth, John y Thomas Walker (1989), *Understanding Central America*, Boulder, Westview.
- Brautigam, S. (1985), "Recursos humanos: su capacitación e institucionalización en el régimen de servicio civil de Costa Rica", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 8, enero-junio, pp. 97-107.
- Casco Zelaya, Jorge; Manuel Bernales Alvarado, Germán Espinal Zúñiga y Ernesto Paz Aguilar (1993), *Maestría en Ciencia Política y Gestión Estatal*, Tegucigalpa, Honduras: UNAH, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Dirección de Posgrado, Comisión Técnica, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, agosto.
- Colburn, Forrest (1992), "The Fading of the Revolutionary Era in Central America", *Current History*, 91, 562, febrero, pp. 70-73.
- Coleman, Kenneth y George Herring (1991), *Understanding the Central America Crisis: Sources of Conflict, U.S. Policy, and Options for Peace*, Wilmington, DE, SR Books.
- Collier, David y Deborah Norden (1992), "Strategic Choice Models of Political Change in Latin America", *Comparative Politics*, 24, 2, pp. 229-243.
- Comité Ecueménico de Panamá (1994), "Historia política de Panamá", *La Estrella de Panamá*, Panamá, 1 de mayo, pp. C6-C7, D4.
- Corec (1990), *Reforma del Estado en Costa Rica*, San José, Costa Rica, Comisión de Reforma del Estado Costarricense (Corec), Edicosta.
- CPME (1994), *Documento preliminar: Programa de modernización del Estado para el periodo 1994-1998*, Tegucigalpa, Honduras, Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), Secretaría Ejecutiva.
- CPME y Banco Mundial (1993), *Sobre empleo y salarios en el sector público*, Tegucigalpa, Honduras: CPME y el Banco Mundial, diciembre.
- DGSC (1993), "Notas históricas: el régimen de servicio civil en Costa Rica", *Revista de Servicio Civil*, núm. 1, San José, Costa Rica, Dirección General de Servicio Civil (DGSC), enero-junio, pp. 5-8.
- Dix, Robert (1992), "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties", *Comparative Political Studies*, 24, 2, pp. 488-512.
- Fischer, John (1945), "Let's Go Back to the Spoils System", *Harper's*, 191, octubre, pp. 362-368.
- Fonseca Pimentel, A. (1966), "La administración de personal en América Latina", *International Review of Administrative Sciences*, 32, 3, pp. 197-202.
- "Forgotten Central America" (1992), *The New York Times*, 141, 26 de mayo, p. A16.

- Freedman, Anne (1994), "Commentary on Patronage", *Public Administration Review*, 54, 3, p. 313.
- Geddes, Barbara (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, 85, 2, pp. 371-393.
- (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Golcher Barguil, Erika (1993), *Puntos clave de la política exterior costarricense (1950-1993)*, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica (UCR), Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Historia y Geografía Cátedra, Historia de las Instituciones de Costa Rica, Comisión Editorial.
- Goodman, Louis et al. (1992), *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder, Westview.
- Graham, Lawrence (1990), *The State and Policy Outcomes in Latin America*, Nueva York, Praeger/Hoover Institution Press.
- Guevara, Otto y César Jaramillo (1992), *Impacto de laudos y convenciones colectivas en las finanzas públicas*, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación (Mideplan), 30 de septiembre.
- ✓ Hays, Steven y Richard Kearney (1990), *Public Personnel Management: Problems and Prospects*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Heady, Ferrel (1991), *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Heclo, Hugg (1977), *A Government of Strangers*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 20.
- "Honduras debe convertirse en pilar de la democracia en CA", *El Heraldillo*, Tegucigalpa, Honduras, 25 de febrero de 1994, p. 6.
- Honey, John (1968), *Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America*, Ithaca, Syracuse University Press.
- ICAP (1991), *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, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Jonas, Sussane (1990), "Central America in the Balance: Prospects for the 1990s", *Monthly Review*, junio, pp. 11-24.
- Karl, Terry Lynn (1990), "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23, 1, pp. 1-21.
- Kearney, Richard (1986), "Spoils in the Caribbean: The Struggle for Merit-based Civil Service in the Dominican Republic", *Public Administration Review*, 46, 2, pp. 144-151.
- (1988), "Political Responsiveness and Neutral Competence in the Developing Countries", *Review of Public Personnel Administration*, 8, 2, pp. 66-80.
- Kiggundu, Moses, Jan Jorgensen y Taieb Hafsi (1983), "Administrative Theory and Practice in Developing Countries: A Synthesis", *Administrative Science Quarterly*, núm. 28, pp. 66-84.

- Klingner, Donald (1993), "Reinventing Public Personnel Administration as Strategic Human Resource Management", *Public Personnel Management*, 22, 4, pp. 565-578
- Klingner, Donald y John Nalbandian (1993), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 3a. ed., Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Ley de servicio civil, Decreto núm. 126, República de Honduras* (1968), Tegucigalpa, Honduras.
- Ley de la carrera judicial, Reglamento de la ley de la carrera judicial, Reglamento interno del Consejo de la carrera judicial* (1988), Tegucigalpa, Honduras, diciembre.
- Lijphart, Arend (1992), "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition*, 25, 1, pp. 68-84.
- "Los 36 millones", *La Tribuna*, Tegucigalpa, Honduras, 23 de febrero de 1994, p. 12.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.) (1992), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press
- Ministerio de Hacienda (1993), *Puestos del sector público en Costa Rica: 1992*, San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica, Autoridad Presupuestaria, Sección Organización Ocupacional.
- Mideplan (1994), *Proyecto: Ley del régimen de empleo público*, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación (Mideplan), 23 de marzo.
- Mippe (1982), *Compendio de leyes sobre administración de personal del sector público: 1955-1978*, Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica (Mippe): Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, segunda reproducción, diciembre.
- (1985), *Sistematización de la administración de salarios en el sector público (propuesta)*, Panamá, Mippe, septiembre.
- (1986), *Estatuto de servicio civil y carrera administrativa (anteproyecto)*, Panamá: Mippe, Comisión de Carrera Administrativa, Comisión de la Carrera Administrativa, abril.
- (1993), *Cantidad de posiciones por institución, según presupuesto 1993 y funcionarios cubiertos por carreras públicas, enero 1993*, Panamá Mippe, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, enero.
- Mosher, Frederick (1982), *Democracy and the Public Service*, 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press.
- "Muy poco 'el agua bendita'", *El Herald*, Tegucigalpa, Honduras, 11 de febrero de 1994, p. 6.
- Nalbandian, John (1981), "From Compliance to Consultation: The Role of the Public Personnel Manager", *Review of Public Personnel Administration*, 1, 2, pp. 37-51.

- NPR (1983), *Reinventing Human Resource Management*, Washington, D.C., National Performance Review (NPR).
- Olson, Mancur (1993), "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, 87, 3, septiembre, pp. 567-576
- "Out of the Ditch", *The Economist*, 6 de junio de 1992, pp. 17-19.
- Perlman, Bruce (1992), "Brief Consultant Report: Recommendations for New Civil Service Statute", San José, Costa Rica (Mideplan), documento inédito, 27 de noviembre.
- PNUD (1991), "Coloquio nacional sobre perfeccionamiento democrático y readecuación constitucional del Estado", *Informe de resultados*, Tegucigalpa, Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Presidencia, Oficina del Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado, Proyecto Hon/90/501, mayo.
- Presidencia de la República (1992), *Decreto Ejecutivo núm. 112: Por el cual se deroga el Decreto Ejecutivo núm. 2 de 29 de enero de 1992 y se adopta y reglamenta el Programa de Retiro Voluntario del Servidor Público*, Panamá, 22 de diciembre.
- (1993), *Decreto Ejecutivo núm. 41: Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo núm. 112 de 22 de diciembre de 1992 y se extiende el Programa de Retiro Voluntario*, Panamá, 20 de octubre.
- Quintero, César (1994), "La ley de la carrera administrativa", *La Prensa*, Panamá, 1 de marzo.
- República de Costa Rica (1991), *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 núm. 21 de 14 de diciembre de 1954); Leyes y decretos conexos*, San José, Imprenta Nacional.
- Riggs, Frederick (1964), *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton-Mifflin.
- Robinson, Linda (1991), *Invention of Neglect: The United States and Central America beyond the 1980s*, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- Román de Ríos, Gladys (1990), "El desempleo, problema económico y social más agobiante en Panamá", *La Prensa*, Panamá, 11 de noviembre, p. 20A.
- (1993), "La eliminación del nepotismo en el Estado", *La Estrella de Panamá*, Panamá, 19 de julio, p. B1.
- Rosenberg, Mark (1988), *Honduras in the Central America Conflict: Trends and Recent Developments*, Miami, LACC, Florida International University.
- Ruffing-Hilliard, Karen (1991), "Merit Reform in Latin America: A Comparative Perspective", en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Dekker.
- Sabet, Mohamed y Donald Klingner (1993), "Exploring the Impact of Professionalism on Administrative Innovation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 2, pp. 252-266.

- Sayre, Wallace (1948), "The Triumph of Techniques over Purpose", *Public Administration Review*, núm. 8, pp. 134-137.
- Schroeder, Richard (1989), "New Approach to Central America", *Editorial Research Reports*, 1, 17, 5 de mayo, pp. 246-259.
- Shafritz, Jay, Norma Riccucci, Albert Hyde y David Rosenbloom (1992), *Personnel Management in Government: Politics and Process*, 4a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Siegel, Gilbert y Kleber Nascimento (1965), "Formalism in Brazilian Administrative Reform: The Example of Position Classification", *International Review of Administrative Sciences*, 31, 3, pp. 175-184.
- Sierra, Enrique (1985), "Los recursos humanos y las innovaciones técnicas administrativas", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 9, julio-diciembre, pp. 81-92.
- Sloan, John (1989), "The Policy Capabilities of Democratic Regimes in Latin America", *Latin American Research Review*, 24, 2, pp. 113-117.
- Thurber, Charles y Lawrence Graham (eds.) (1973), *Development Administration in Latin America*, Chapel Hill, Duke University Press.
- Torres Padilla, Óscar (1967), *Recursos Humanos: el sector público y su situación actual en Centroamérica*, San José, Costa Rica, ICAP/INV/821/590/68: Serie: Investigación núm. 303.
- USAID (1991), *Economic Assistance Strategy for Central America: 1991-2000*, Washington, D.C., U.S. Agency for International Development (USAID), enero.
- Vargas Alfaro, Germán (1993), *Exposición sobre la naturaleza y efectos de un sistema de servicio civil frente a los del botín político*, Panamá, Asamblea Legislativa, Segundo Seminario Sobre Carrera Administrativa (USAID y FIU), 6 de octubre.
- Vega G., Ibeth (1994), "Brigadas celestes inician paro indefinido de labores", *La Prensa*, Panamá, 10 de mayo, p. 5.
- Villanueva, Armando (1994), "Reina crea comisión de alto nivel contra la corrupción", *El Heraldo*, Tegucigalpa, Honduras, 17 de febrero, p. 4.
- Wynia, Gary (1990), *The Politics of Latin American Development*, Cambridge, Cambridge University Press.