

RESUMEN EJECUTIVO

Mejores gobiernos para mejores vidas



Fortaleciendo las capacidades
del Estado para una gestión
estratégica, meritocrática e
inclusiva del servicio civil en
América Latina y el Caribe

EDITADO POR

Sandra
Naranjo Bautista

Edgardo
Mosqueira

Mariano
Lafuente



Clasificaciones JEL: D73, H10, H11, H83, J45, N46, P48

Palabras clave: empleo público, gestión pública, recursos humanos, servicio civil, América Latina y el Caribe, burocracia, desempeño, gobierno.

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org



Resumen ejecutivo

En los últimos 10 años, los países de América Latina y el Caribe (ALC) han experimentado retos significativos, cuyos abordajes han requerido adoptar políticas públicas que se han visto limitadas por las brechas de la capacidad estatal, en particular las relacionadas con la gestión del servicio civil. En efecto, las políticas que los países de ALC vienen implementando para reducir la pobreza y la desigualdad, impulsar el crecimiento económico, fortalecer la seguridad ciudadana, o mitigar los impactos del cambio climático, entre otras materias, hoy enfrentan un conjunto de retos estructurales. En primer lugar, los países de la región presentan un **contexto fiscal complejo**, fruto de un bajo crecimiento y de múltiples shocks externos, incluyendo la pandemia y sus secuelas, y el endurecimiento de las condiciones financieras globales.¹ Estos factores han contribuido a generar un reducido espacio fiscal que limita los recursos disponibles para que los países puedan atender las urgentes demandas sociales. En segundo lugar, la región ha venido experimentando un **declive en la capacidad estatal**,² que ha generado una disminución de **la confianza ciudadana en las instituciones públicas**, la cual actualmente se sitúa entre los niveles más bajos del mundo.³ Finalmente, **el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)** ofrece a las entidades estatales la enorme potencialidad de mejorar la prestación de servicios. Para implementar las políticas que resuelven el reto fiscal y los shocks que lo impulsan, incrementar la capacidad estatal y aprovechar las ventajas de las TIC, las entidades estatales necesitan desarrollar determinadas

¹ A modo ilustrativo, el crecimiento promedio para el período 2014/23 fue de 1,15% frente a 3,52% para el período 2004 -14 ([Banco Mundial](#), 2023).

² El índice de efectividad del gobierno del Banco Mundial, proxy de la capacidad estatal, muestra que la región está peor que hace dos décadas, ya que dicho valor pasó del percentil 56 en 2004, al 53 en 2014 y al 48,5 en 2022 (último año disponible).

³ La confianza en ALC es de 17% vs. el promedio mundial de 25% (véase en el capítulo 1 el gráfico 15).



La implementación efectiva de las políticas que mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos depende sustancialmente de la capacidad de las entidades estatales para contar con recursos humanos adecuados”.

capacidades,⁴ entre las que destacan aquellas requeridas para adaptar la estructura de su organización y sus recursos humanos a este nuevo y cambiante panorama.

La implementación efectiva de las políticas que mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos depende sustancialmente de la capacidad de las entidades estatales para contar con recursos humanos adecuados. Todas las medidas necesarias para aplicar políticas públicas requieren de la intervención de un gran número de funcionarios públicos. La generación de normativas de regulación, la construcción de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos dependen de las decisiones y acciones del servicio civil. Por ello, la efectividad del Estado en la implementación de sus políticas públicas requiere que los integrantes del servicio civil reúnan los conocimientos y habilidades necesarios, sostenidos por principios de gestión estratégica, meritocrática e inclusiva, orientada a fortalecer el profesionalismo y la integridad de los servidores públicos.⁵

Este libro busca responder tres preguntas clave:

- > ¿Qué capacidades tienen los países de la región para gestionar adecuadamente su servicio civil?
- > ¿Cuáles son los retos que enfrentan los países de la región para construir dichas capacidades y cómo abordarlos?
- > ¿Cuáles son las buenas prácticas que los países de la región pueden adoptar y adaptar para construir un servicio civil efectivo?

La presente publicación se estructura alrededor de estas preguntas, al tiempo que analiza los retos interrelacionados que enfrenta la región (véase el **gráfico R1**).

⁴ En una encuesta reciente, por ejemplo, 64% de 718 gerentes públicos encuestados formó parte de un proyecto de tecnología que sufrió dificultades por falta de habilidades del personal responsable, y 51% tiene un déficit severo o muy severo de habilidades de análisis de datos (Porrúa et al., 2021).

⁵ Sobre el impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, véanse Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Dahlström, Lapuente y Teorell (2012); Knack y Keefer (1995); Mauro (1995); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Dollar y Kraay (2003), y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). Acerca de la mejora en la entrega de servicios públicos, véase Lira (2013). En referencia a una mayor confianza en el gobierno, véanse: Maxfield y Schneider (1997); Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005); Cai et al. (2009), y Sacks (2010).



► **Gráfico R1**
 Esquema general del contexto, los desafíos y las buenas prácticas del servicio civil en América Latina y el Caribe

Contexto:
 principales cambios en la región

CONTEXTO FISCAL COMPLEJO



CAPACIDAD ESTATAL EN DECLIVE / BAJA CONFIANZA



CAMBIO TECNOLÓGICO ACELERADO



¿QUÉ CAPACIDADES TIENEN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN PARA GESTIONAR ADECUADAMENTE SU SERVICIO CIVIL?

¿CUÁLES SON LOS RETOS QUE ENFRENTAN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN PARA CONSTRUIR DICHAS CAPACIDADES Y CÓMO ABORDARLOS?

¿CUÁLES SON LAS BUENAS PRÁCTICAS QUE SE PUEDEN ADOPTAR Y ADAPTAR PARA CONSTRUIR UN SERVICIO CIVIL EFECTIVO?



Fuente: Elaboración propia.



¿Qué capacidades tienen los países de la región para gestionar adecuadamente su servicio civil?



El estudio utiliza el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil para analizar la situación de la región.

Esta metodología, desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2004, con base en el trabajo de Francisco Longo (2002), encuentra su origen en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP)⁶ que contiene los principios rectores y las buenas prácticas de una gestión de recursos humanos (GRH) estratégica e integrada. A partir de estos principios y prácticas, la metodología mide la solidez de ocho subsistemas de GRH, y arroja como resultado cinco índices que evalúan aspectos específicos y un índice agregado⁷ que sintetiza la calidad integral de la GRH en el servicio civil analizado (véase el **recuadro 2**).

Los avances en la creación de capacidades para la mejora de la gestión del servicio civil en la región muestran una desaceleración.

Entre los estudios regionales de 2014 (con datos del período 2011-13) y de 2024 (con datos del período 2017-24), el índice global promedio regional aumentó solo 2 puntos, pasando de 38 a 40 puntos. Esto contrasta con la medición anterior (estudio de 2004 vs. estudio de 2014), en la cual se observó un incremento significativo de 8 puntos, ya que este índice pasó de 30 a 38 puntos. Esta tendencia se mantiene incluso al comparar los mismos países a lo largo del tiempo. Si se limita la comparación a los 12 países que participaron⁸ en ambas mediciones, los resultados también confirman una desaceleración de las reformas. En la comparación entre los estudios regionales de 2004 y 2014, el índice global subió 9 puntos, de 31 a 40. Sin embargo, al comparar los estudios de 2014 y 2024, el incremento fue de solo 5 puntos, de 40 a 45 (véase el **gráfico R2**).

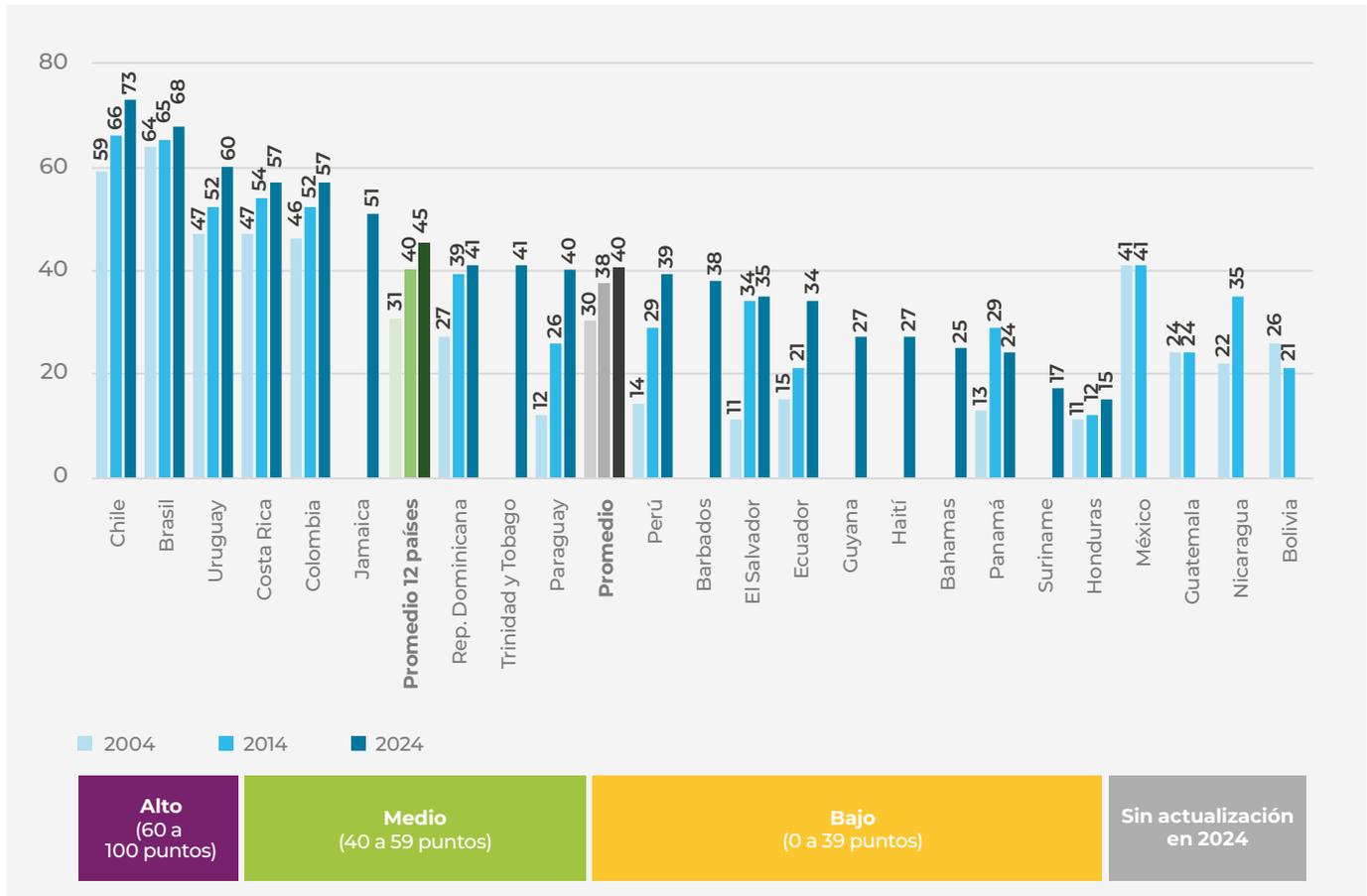
⁶ Suscrita en 2003 por los países de la región.

⁷ A los fines del presente trabajo, se hará referencia a este índice agregado con la denominación de “índice global” o “índice de desarrollo del servicio civil” de manera indistinta.

⁸ Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

**Gráfico R2**

Índice de desarrollo del servicio civil en países seleccionados de América Latina y el Caribe, años 2004, 2014 y 2024



Fuente: Elaboración propia, con base en los diagnósticos institucionales de sistemas de servicio civil de cada país del Banco Interamericano de Desarrollo.

Nota: Argentina, Belice y Venezuela no fueron evaluadas en 2014 y 2024. El estudio regional de 2004 fue elaborado con datos del período 2002-04, el de 2014 con datos del período 2011-13, y el de 2024 con datos del período 2017-24.

La trayectoria de los 12 países que participaron en todas las mediciones (2004 vs. 2014 y 2014 vs. 2024) revela tres grupos con evoluciones diferenciadas. Como se puede observar en el gráfico R3 en el *primer grupo*, con un índice alto (por encima de 60 puntos), se mantienen **Chile y Brasil** en ambos períodos, y se suma **Uruguay**, que hizo un avance significativo de 8 puntos, pasando de 52 a 60 en



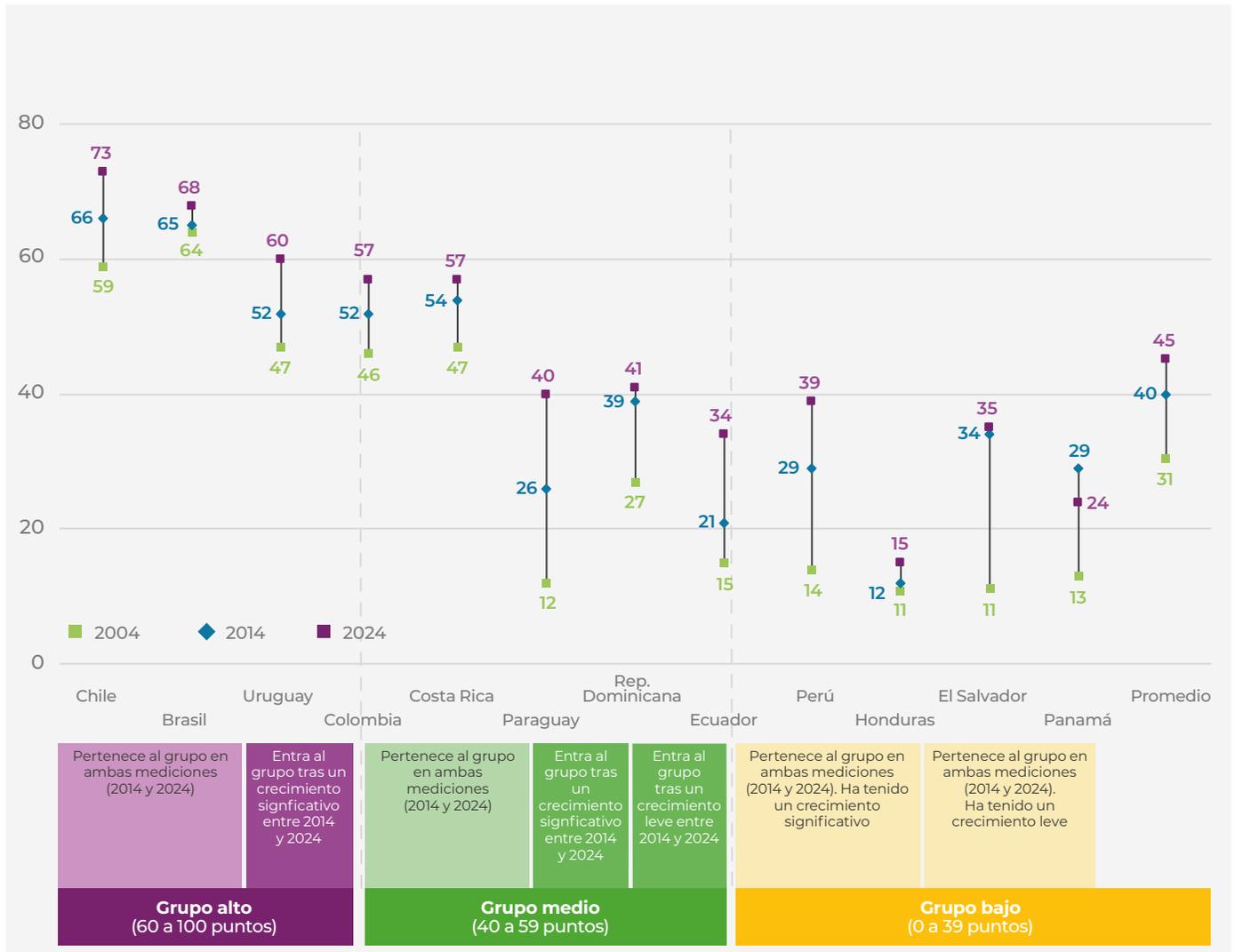
el segundo período. El *segundo grupo*, con un índice medio (entre 40 y 59 puntos), muestra estabilidad y progreso moderado. **Costa Rica y Colombia** se mantienen en este rango durante ambos períodos. **República Dominicana y Paraguay** se incorporan a este grupo, en el que destaca **Paraguay** con un notable avance de 14 puntos, pues pasó de 26 a 40. El *tercer grupo*, con un índice bajo (hasta 39 puntos), incluye países con avances variados. **Ecuador** sumó 13 puntos, avanzando de 21 a 34, y **Perú** añadió 10 puntos, incrementando de 29 a 39. Sin embargo, en ambos países, la mejora observada en una evaluación intermedia en 2015 se ha detenido en años recientes. Algunos países no mostraron avances significativos. **El Salvador** escaló solo 1 punto, de 34 a 35, sin continuar con las importantes mejoras del primer período, en el cual pasó de 11 a 34 puntos. **Honduras** también mostró un progreso limitado, de 12 a 15 puntos. **Panamá** experimentó un retroceso en su puntaje, que se redujo de 29 a 24 puntos, sin poder mantener el ritmo de avance del primer período, en el cual había mejorado de 13 a 29.





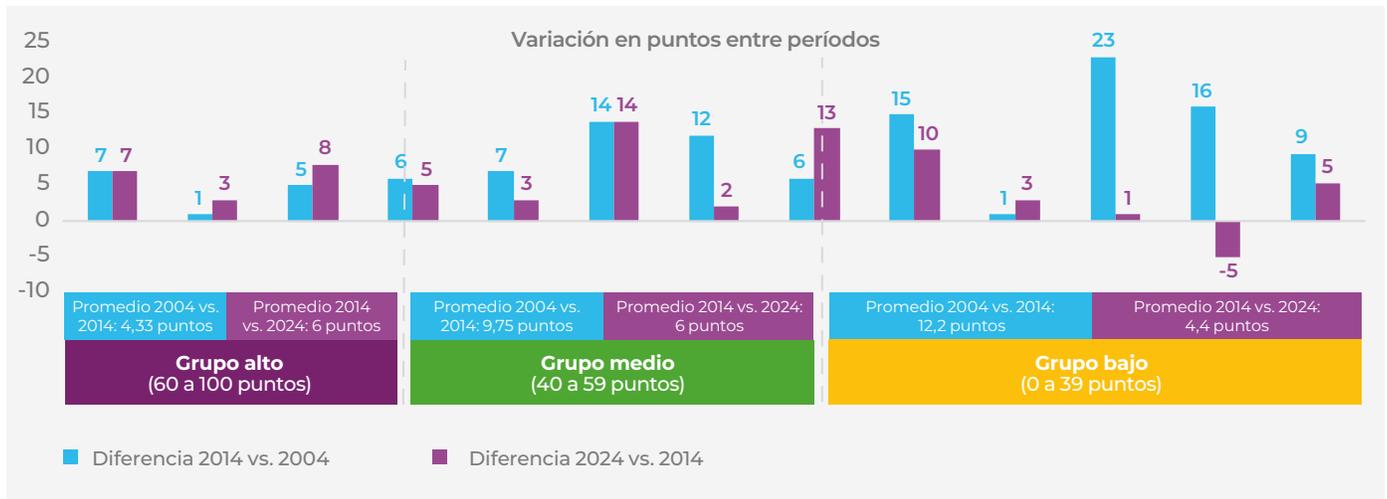
Gráfico R3

Progreso y calidad del servicio civil en América Latina y el Caribe para 12 países comparables, años 2004, 2014 y 2024



**Gráfico R3**

Progreso y calidad del servicio civil en América Latina y el Caribe para 12 países comparables, años 2004, 2014 y 2024 (continuación)



Fuente: Elaboración propia, con base en los diagnósticos institucionales de sistemas de servicio civil de cada país del Banco Interamericano de Desarrollo.

Nota: El estudio regional de 2004 fue elaborado con datos del período 2002-04, el de 2014 con datos del periodo 2011-13, y el de 2024 con datos del periodo 2017-24.



A partir de 2017 se realizaron por primera vez mediciones de siete servicios civiles del Caribe”.

A partir de 2017 se realizaron por primera vez mediciones de siete servicios civiles del Caribe. Los resultados muestran que hay solo dos servicios civiles con un nivel de desarrollo medio y por encima del promedio regional (**Jamaica⁹ y Trinidad y Tobago**), y el resto se encuentra en un nivel bajo (**Barbados, Guyana, Haití, Bahamas y Suriname**). Esto evidencia que la mayoría de estos países enfrentan importantes retos en el proceso de construir una GRH estratégica e integrada que permita fortalecer la calidad del servicio civil y la efectividad de la gestión pública.

Los avances encontrados en la región permiten agrupar a los países según la profundidad de las reformas realizadas. Los diferentes elementos que componen una gestión efectiva del servicio civil confirman que, aunque la mayoría de los países de la región han avanzado en el establecimiento de marcos normativos (*de jure*), solo un número menor ha logrado implementarlos de manera efectiva.



En el primer grupo, cuyo foco estuvo puesto en realizar “reformas de ordenación” (básicamente, el establecimiento de marcos normativos), se incluyen los países con índices bajos. Estos países han dado pasos importantes para establecer regulaciones y estructuras básicas, pero todavía enfrentan desafíos significativos para llevar estos marcos a la práctica. El segundo grupo, centrado en “reformas de garantía”, incluye a los países con índices medios. Estos países no solo han establecido marcos normativos, sino que también han comenzado a hacer efectivos los principios de meritocracia e independencia del servicio civil. En otras palabras, han avanzado más allá de la simple regulación, asegurando que tales principios se apliquen en la práctica. El tercer grupo, que principalmente se ha enfocado en “reformas de efectividad”, comprende a los países con índices altos. Estos países han logrado implementar herramientas avanzadas de gestión, rendimiento e incentivos, asegurando una efectiva y eficiente administración del servicio civil. No solo han establecido y garantizado marcos normativos y meritocráticos, sino que también han logrado mantener una gestión del servicio civil que funcione de manera óptima (véase el **gráfico R4**).



La gestión de recursos humanos se estructura en varios subsistemas interrelacionados”.





Gráfico R4

Escalera de profesionalización del servicio civil, 2024



Fuente: Elaboración propia, con base en Cortázar et al. (2014).



La gestión de recursos humanos se estructura en varios subsistemas interrelacionados. En la cúspide está la *planificación*, que establece políticas coherentes que guían el resto de los subsistemas. En el nivel intermedio se encuentran: la *organización del trabajo*, que define las tareas y los perfiles necesarios; la *gestión del empleo*, que abarca la entrada, movilidad y salida de personal; la *gestión del rendimiento*, que evalúa la contribución de los empleados al objetivo de la organización; la *gestión de la compensación*, que retribuye esa contribución, y la *gestión del desarrollo*, que fomenta el crecimiento del personal. En el nivel más bajo, la *gestión de las relaciones humanas y sociales* conecta con todos los subsistemas anteriores. Además, la *organización de la función de recursos humanos* se enfoca en la institucionalidad del sistema (véase el gráfico R5). El marco analítico utilizado evalúa puntos críticos en cada subsistema y su interconexión, comparando la situación real con un estándar ideal mediante una escala de 0 a 5, y reflejando aspectos clave como el mérito, la eficiencia y la capacidad funcional del sistema de servicio civil.





► **Gráfico R5**
Modelo estratégico de la gestión de recursos humanos, 2024



Fuente: Elaboración propia, con base en Longo (2022).



Al analizar cada uno de los subsistemas se destacan cinco factores clave:

- 1. La planificación estratégica de la fuerza laboral en la región sigue siendo limitada, con escaso acceso y uso de información para la toma de decisiones,** lo que reduce tanto la eficiencia en el empleo de los recursos públicos como la efectividad de la gestión. Persiste una desconexión entre las prioridades gubernamentales y la asignación de recursos, tanto financieros como humanos, lo que impide una alineación efectiva entre los objetivos y metas del gobierno y el desempeño del personal público. Además, muchos servicios civiles carecen de metodologías y estándares adecuados para gestionar y evaluar el rendimiento. La falta de sistemas de información interconectados entre entidades públicas dificulta aún más la toma de decisiones oportunas y basadas en evidencia.
- 2. La baja coherencia estratégica de las remuneraciones** y la persistencia de inequidades salariales horizontales y verticales inciden en la atracción, la motivación y la retención de los recursos humanos, lo que a su vez afecta la gestión pública.
- 3. La implementación de criterios meritocráticos** ha avanzado heterogéneamente en la región. Subsiste el reto de implementar estos criterios en el personal de contrato y en los cargos directivos, especialmente en el segmento de alta dirección pública, de forma que cualquier flexibilidad que se quiera incorporar en los nombramientos y su duración deba preservar los criterios de calidad.
- 4.** Una de las áreas con mayor avance en la región fue la correspondiente a la **capacitación**. En ese sentido, las nuevas tecnologías y la pandemia por COVID-19 impulsaron las capacitaciones virtuales, lo que permitió mejorar sustancialmente la cobertura y reducir drásticamente los costos. De los 12 países con mediciones comparables, el 75% mejoró en este tema.
- 5.** Existen importantes diferencias en el nivel de madurez de la **rectoría del servicio civil**. Por un lado, hay países con una rectoría sólida y un buen desarrollo de sus funciones en materia de generación de normativa, metodologías, asistencia técnica y supervisión de la implementación (p. ej., Brasil, Chile, Colombia,



Costa Rica y Uruguay), y otros donde dichas funciones tienen un nivel muy bajo o directamente no existen.



Un sector público diverso beneficia a los gobiernos y a la sociedad”.

Asimismo, una gestión inclusiva de los recursos humanos (GIRH) es fundamental para la región.

Este enfoque se ha convertido en una prioridad global y recientemente se ha incorporado de manera integral en las evaluaciones del servicio civil. Ante la evidencia de que las administraciones públicas no son representativas, y que esta falta de inclusión está vinculada al bajo rendimiento, se ha realizado un análisis especial para abordar esta temática. Existe evidencia de que un sector público diverso beneficia a los gobiernos y a la sociedad, y que la diversidad y la inclusión robustecen la meritocracia en el Estado y contribuyen a fortalecer la confianza. En la región, se trata de una asignatura pendiente. Las mujeres están sistemáticamente subrepresentadas en los puestos directivos de los sectores públicos de ALC. Aunque con datos más limitados, se ha demostrado que esas brechas en la inclusión también se extienden a otros grupos, como las minorías raciales.

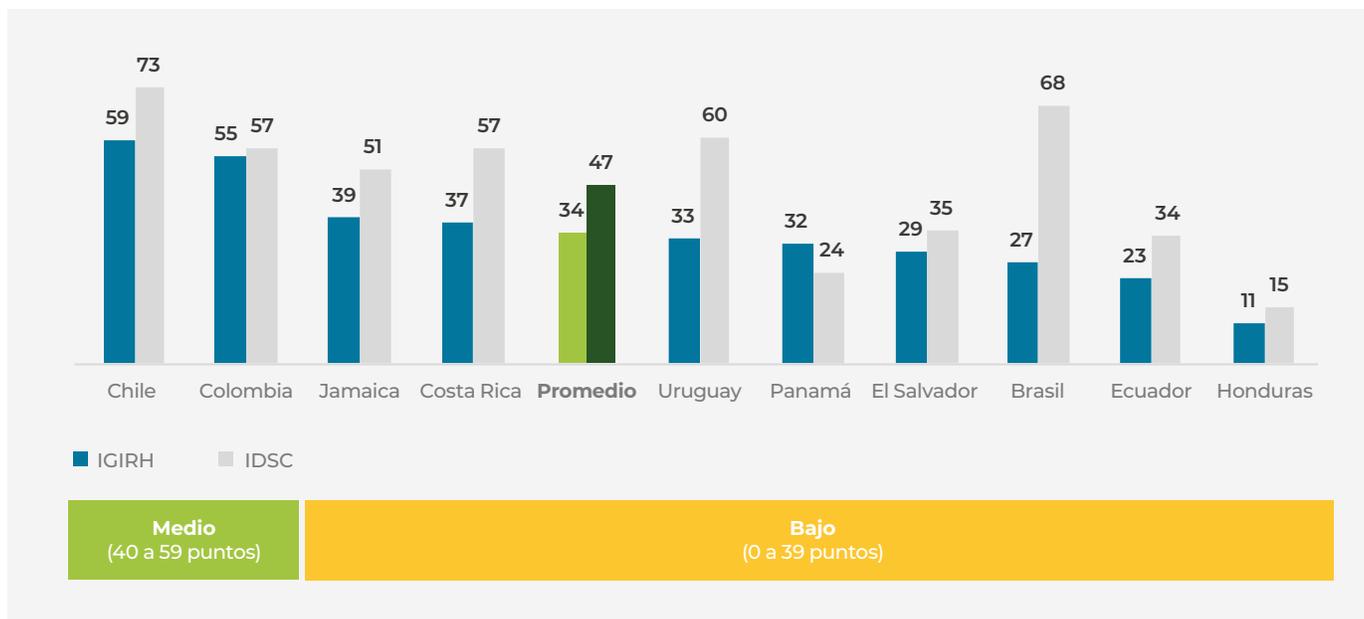
Para medir la GIRH, se desarrolló el índice de gestión inclusiva de los recursos humanos (IGIRH), lo que supone expandir el índice de calidad del servicio civil.¹⁰

Esta medición se hizo para 10 países. En una escala de 0 a 100, el promedio de la región es de 34 puntos (nivel bajo), y ningún país alcanza el nivel alto. Chile y Colombia son los dos únicos países en el nivel medio, con aproximaciones diferentes de políticas públicas (véase el gráfico R6). Colombia es el país más efectivo al considerar la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo y en cuanto a las brechas salariales. En términos generales, las prácticas para tener un abordaje inclusivo de la GRH son incipientes, aunque se destacan esfuerzos de algunos países. Los mayores avances se han dado en mejoras para conciliar la vida profesional y personal y, en menor medida, también en otras áreas. Las brechas salariales persisten en la mayoría de los países y en algunos casos es cercana al 30%. También se destaca la variabilidad entre organizaciones de un mismo país. El análisis se complementó con un estudio en profundidad de Chile, el país mejor puntuado de la región. Una encuesta realizada a aproximadamente 27.000 funcionarios públicos reveló que la mayoría desea mayor diversidad e inclusión, y solo una minoría evalúa favorablemente las prácticas actuales.

¹⁰ Para más información acerca de esta metodología, véase el capítulo 2 (sección 2.3.1).

**Gráfico R6**

Índice de gestión inclusiva de los recursos humanos (IGIRH) e índice de desarrollo del servicio civil (IDSC), períodos 2017-24 y 2023-24



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los datos del IDSC corresponden al período 2017-24, mientras que los del IGIRH al período 2023-24.

En síntesis, la GIRH es una tarea pendiente y no se puede hablar de mejorar la calidad y profesionalización del servicio civil mientras persistan la desigualdad y la exclusión en el sector público. Es hora de que las administraciones públicas de ALC adopten un papel activo para poner fin a la exclusión y puedan aprovechar así los múltiples beneficios que genera una administración pública diversa para el sector público y la sociedad en general.



¿Cuáles son los retos más apremiantes para construir dichas capacidades y cómo enfrentarlos?



La economía política de las reformas del servicio civil en la región

El éxito de las reformas del servicio civil depende no solo de su diseño técnico, sino también de factores políticos. La importancia de este tipo de reformas se basa en la evidencia de que la eficacia del sector público, las políticas públicas que impulsa y la calidad del gasto público dependen de la capacidad del Estado. Uno de los insumos clave de la capacidad estatal es la gestión del servicio civil bajo criterios estratégicos, meritocráticos e inclusivos en la gestión de la planificación, el empleo, el rendimiento, la compensación y la capacitación. Implantar estos criterios en el sector público supone un conjunto de reformas que pueden organizarse en tres categorías: *i)* reformas para la adopción de marcos normativos y prácticas de gestión de carácter técnico (capacidades técnicas); *ii)* reformas para la adopción de estructuras de incentivos que mejoren la gestión de los organismos del servicio civil y el rendimiento de los servidores públicos (marco de rendición de cuentas), y *iii)* el entendimiento de las condiciones de economía política para facilitar la creación de consensos (entorno de autorización) que faciliten la implementación de reformas.

Seis factores claves influyen en la economía política de la región (véase el gráfico R7). Primero, la alternancia entre regímenes políticos muy polarizados y la vulnerabilidad de los cargos de designación política resultan en una elevada rotación, dificultando la estabilidad, profesionalización y continuidad en la administración pública. Segundo, aunque existen leyes que prescriben procesos meritocráticos, su aplicación es débil debido a la resistencia de actores políticos que buscan mantener mecanismos de reclutamiento discrecionales y favoritismos, como los sindicatos. Tercero, hay un círculo vicioso entre la desconfianza social en el gobierno que, casi paradójicamente, reduce los incentivos para fortalecer el servicio civil; este último punto genera, a su vez, que la administración pública tenga resultados débiles para los ciudadanos, lo que continúa incrementando su desconfianza. Cuarto, los grupos de interés que pueden obstaculizar o detener las reformas (p. ej., los sindicatos) suelen estar más organizados que los beneficiarios (p. ej., los ciudadanos) y por esa razón muchas veces pueden bloquear las reformas del servicio



Las crisis económicas crean incentivos para mejorar la eficiencia de la gestión de los recursos públicos, incluido el servicio civil, pero a menudo dichos incentivos se concentran en reducir el gasto”.

civil. Quinto, las crisis económicas crean incentivos para mejorar la eficiencia de la gestión de los recursos públicos, incluido el servicio civil, pero a menudo dichos incentivos se concentran en reducir el gasto y no se realizan reformas complementarias orientadas a mejorar la calidad del gasto en materia de recursos humanos (p. ej., reformas para fortalecer la gestión estratégica, meritocrática e inclusiva del servicio civil). Finalmente, el crimen organizado, un fenómeno reciente en la región, parecería tener la facultad de influir sobre diversos aspectos del sector público y contribuir a la expansión de la corrupción y la captura del Estado (Corrales and Freeman, 2024; Kaufmann, 2024). Los indicios de su impacto en el debilitamiento de la capacidad del Estado y la profesionalización del servicio civil deben explorarse con mayor profundidad.

Para entender y adaptar las reformas del servicio civil a las condiciones imperantes de la economía política, las experiencias regionales y la literatura plantean cuatro lecciones esenciales (véase el **gráfico R7**).

- 1. Identificar catalizadores para la reforma.** Las crisis fiscales, la transformación digital y la pandemia de COVID-19 han emergido como catalizadores significativos para la reforma del servicio civil, no tanto por la supresión de puestos de trabajo que podrían implicar, sino por las lecciones que han dejado sobre la capacidad del servicio civil para adaptarse en situaciones de urgencia, mejorar su eficiencia y responder a las demandas políticas. Este tipo de crisis, cuando van acompañadas de una demanda ciudadana que se muestra insatisfecha con la gestión del Estado, tiene el potencial de generar importantes reformas. La pandemia impulsó la adopción de reformas rápidas, como las introducidas en el sector de la salud para garantizar la movilidad del personal que debía atender las emergencias sanitarias, o las incorporadas en otros sectores para posibilitar prácticas de trabajo remoto. La pandemia, además, aceleró la transformación digital como respuesta directa a las demandas de servicios públicos más ágiles y accesibles. Estos catalizadores han creado ejemplos y condiciones de reformas orientados a un servicio civil que responda de mejor manera a las demandas ciudadanas. El impulso generado por estos avances todavía puede ser aprovechado para introducir prácticas de gestión estratégicas, meritocráticas e inclusivas.



- 2. Construir el consenso para la reforma (o su entorno de autorización).** Es crucial identificar a los actores clave, los beneficiarios y los posibles opositores a las reformas del servicio civil que se pretendan implementar. Entender los intereses y capacidades de cada uno de estos grupos permite alinear a los actores que apoyan la reforma, construir acción colectiva entre los beneficiarios para apoyarlas y diseñar estrategias de respuesta para quienes tienen capacidad de obstruirlas. Forjar estos elementos de consenso a favor de las reformas facilitará que el esfuerzo vaya más allá de la aprobación de leyes, y llegue hasta su implementación efectiva. Los ministerios de Finanzas juegan un papel crucial en la gestión de la masa salarial y los esfuerzos de reformas presupuestarias orientadas a resultados y la consolidación fiscal, por lo que deberían contar con mayor protagonismo en la preparación y promoción de las reformas del servicio civil.
- 3. Implementación iterativa y gradual de reformas.** Adecuar las reformas a las capacidades estatales existentes para implementarlas, aprender de su implementación para ajustarlas y expandirlas incrementalmente, y alcanzar ganancias rápidas, son características que deberían reunir las estrategias de aprobación e implementación de reformas.
- 4. Flexibilidad para impulsar la meritocracia con prácticas clientelares.** Los nombramientos políticos, aunque vinculados al clientelismo, también pueden ser útiles para abordar problemas de gobernabilidad (como la necesidad de los gobiernos de designar funcionarios de confianza en las posiciones estratégicas, o funcionarios que respondan a aliados cuando se conforman coaliciones políticas). No es necesario que la gestión meritocrática del servicio civil desaparezca frente al clientelismo, ya que es posible que funcionen de manera complementaria. Las experiencias de países como Chile y Perú muestran que los nombramientos de cargos directivos pueden gestionarse con un equilibrio razonable entre la designación con base en vínculos políticos y la meritocrática, y que este factor puede contribuir a mejorar la eficacia gubernamental. El éxito de las reformas depende de un proceso estratégico y gradual de construcción de consensos, donde la eliminación total de los “nombramientos políticos” puede terminar truncando todo espacio de reforma.



▶ Gráfico R7

La economía política de las reformas del servicio civil

LAS REFORMAS DE SERVICIO CIVIL SON TÉCNICAS Y POLÍTICAS

SEIS FACTORES CLAVES INFLUYEN EN LA ECONOMÍA POLÍTICA EN LA REGIÓN



1
ALTERNANCIA
POLÍTICA



2
BRECHA ENTRE
LAS LEYES Y
SU APLICACIÓN



3
DESCONFIANZA
CIUDADANA



4
GRUPOS
DE INTERÉS



5
CRISIS
ECONÓMICA



6
CRIMEN
ORGANIZADO

CUATRO LECCIONES APRENDIDAS



1
Aprovechar
catalizadores
para la reforma



2
Construir
el **consenso**
para la reforma



3
Implementación
iterativa y gradual
de las reformas



4
Flexibilidad para
impulsar la
meritocracia con
prácticas clientelares



Contexto fiscal complejo

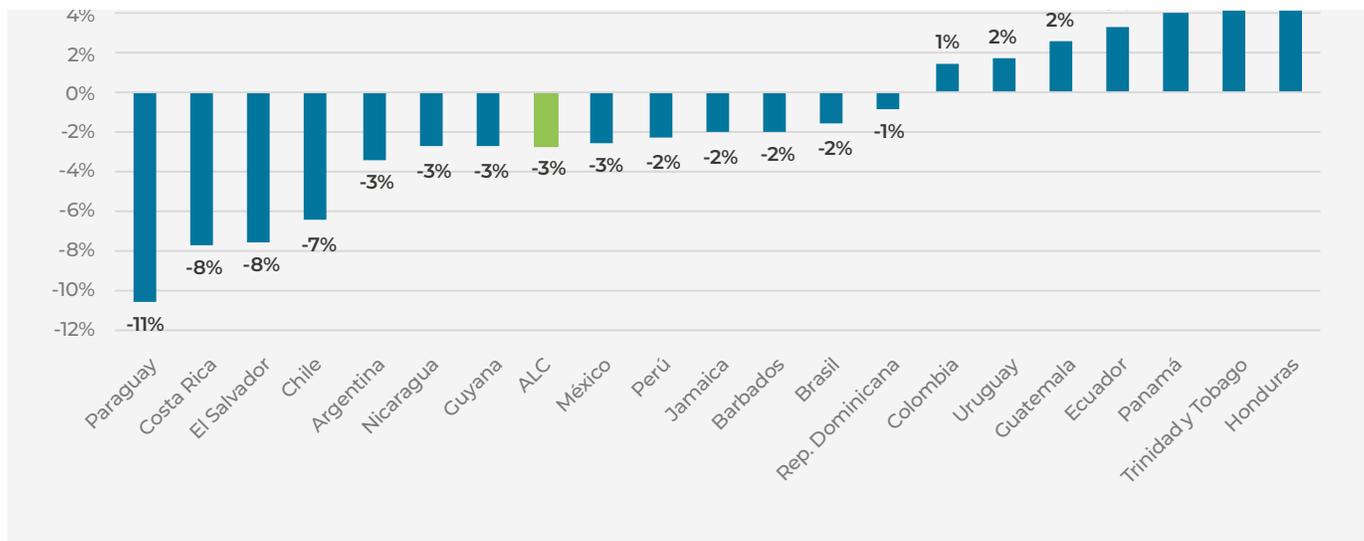


El empleo público y la masa salarial juegan un papel crucial en la estabilidad fiscal y la prestación de servicios, especialmente en un contexto fiscal complejo. Mejorar la GRH en el sector público es esencial para aumentar su eficacia (p. ej., para proveer los servicios), pero también para incrementar su eficiencia (proveerlos con el menor costo posible), y, en consecuencia, la productividad del Estado. Aunque durante la última década ha habido una tendencia general hacia una reducción del empleo público y una disminución relativa de la masa salarial, en comparación con el mercado laboral general y otras variables macroeconómicas, la realidad no es la misma en todos los países (véase el **gráfico R8**). En la mayoría de los casos, la situación fiscal y social sigue siendo delicada, con niveles bajos de confianza ciudadana en el gobierno. En este escenario, aumentar la productividad del sector público se convierte en la única vía para ampliar la oferta y calidad de los servicios públicos, y contribuir así a mejorar la confianza ciudadana. Esto requiere optimizar la composición de los recursos humanos y ajustar la masa salarial para que estén alineadas con las necesidades reales del personal público y las funciones que desempeñan, lo que subraya la urgencia de avanzar en reformas que mejoren la eficiencia de los recursos humanos en el sector público.



**Gráfico R8**

Evolución de la masa salarial como porcentaje del gasto público total en países seleccionados de América Latina y el Caribe (ALC), años 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos de FMI (s/f).

Nota: Datos de 2021 para todos los países con excepción de Bolivia, Honduras, Jamaica y Uruguay que son de 2020. Incluye gasto en salarios, remuneraciones complementarias y contribuciones sociales del empleador (en el caso de Argentina, Guyana, y Trinidad y Tobago, solo incluye salarios y remuneraciones complementarias). La información del sector público puede desagregarse en diferentes niveles: (1) gobierno general, que incluye al gobierno central y los gobiernos subnacionales. Este es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú, y (2) gobierno central, que incluye la administración pública nacional. Este es el caso de Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. El promedio regional de América Latina y el Caribe es un promedio simple.

En la última década, los países de la región han impulsado cinco tipos principales de reformas para promover mayor eficiencia en el gasto de recursos humanos. Estas acciones atacan varias de las debilidades identificadas en el diagnóstico, como la ausencia de planificación, la falta de información y la baja coherencia estratégica de las remuneraciones. Algunas de estas iniciativas pueden verse en el gráfico R9.

**Gráfico R9**

Acciones para mejorar la eficiencia del gasto en recursos humanos empleadas por países de América Latina y el Caribe

**DIAGNÓSTICO****IDENTIFICAR Y DIMENSIONAR PROBLEMAS**

- **Análisis de nómina**
(7 países en Centroamérica)
- **Auditorías de nómina**
(Brasil, Honduras y República Dominicana)

**IMPLEMENTACIÓN****ACCIONES PARA REDUCIR LA MASA SALARIAL**

- **Planificación de la fuerza laboral**
(Brasil y Paraguay)
- **Contención del empleo público**
(Brasil y Uruguay)
- **Programas de retiro y separación voluntarios**
(Chile, Jamaica y Paraguay)

**REFORMAS ESTRUCTURALES****CAMBIOS INTEGRALES DE POLÍTICA O SISTEMAS**

- **Reformas a la política salarial**
(Costa Rica, Paraguay y Uruguay)
- **Sistemas centralizados de nómina y recursos humanos**
(Jamaica y República Dominicana)



Como se mencionó, la necesidad de optimizar el gasto dirigido a recursos humanos en países de ALC ha llevado a que los gobiernos de esta región adopten cinco tipos principales de reformas. Tales son:

- > **Planificación de la fuerza laboral y medidas de contención del empleo público.** Para esto, se pueden utilizar análisis de nómina que identifiquen oportunidades para mejorar la calidad del gasto, como el realizado en siete países de Centroamérica. Paraguay y Brasil han realizado ejercicios de planificación de la fuerza laboral para anticipar acciones ante jubilaciones o reducir cargos obsoletos. Además, países como Brasil y Uruguay han adoptado medidas para reducir la fuerza laboral con el propósito de comprimir la masa salarial.
- > **Auditorías de nómina.** Pueden generar ahorros significativos y mejorar la eficiencia del gasto en personal del sector público, con ahorros potenciales de hasta el 5% del gasto total en personal. Brasil y Honduras han implementado auditorías físicas para identificar y eliminar “trabajadores fantasmas” o servidores públicos fallecidos. Entre 2015 y 2021, Brasil implementó auditorías de cruces de bases de datos que representaron un ahorro estimado de US\$515 millones. República Dominicana está por empezar una tarea similar que se complementará con auditorías sistémicas.
- > **Programas de retiro y separación voluntarios.** Se emplean para reducir la masa salarial y mejorar la provisión de servicios. Chile, Jamaica y Paraguay son ejemplos de países que han adoptado estas medidas en la última década.
- > **Reformas de política salarial de gran envergadura.** Abarcan reformas estructurales y comprensivas. En los últimos años, Costa Rica, Jamaica, Paraguay y Uruguay han adoptado este tipo de medidas, si bien todavía se encuentran en una etapa temprana de su implementación.
- > **Sistemas centralizados de nómina y recursos humanos.** Se busca la interoperación de los sistemas para mejorar la eficiencia, la transparencia y el control de la gestión de masa salarial. Jamaica es un caso exitoso de implementación, que mejoró su efectividad en el control de la nómina. De acuerdo con su calificación



PEFA,¹¹ pasó de D+ a B, y la inversión generó un retorno del 30%. República Dominicana está en proceso de implementar un sistema similar.

Sin embargo, estos cinco grupos de estrategias han estado orientados e impactado principalmente en la reducción del monto del gasto salarial (eficiencia productiva), y solo en menor medida en la asignación estratégica de recursos humanos (eficiencia asignativa). Para esto último, será necesario que las estrategias y/o reformas incluyan mejores incentivos al rendimiento y mayor transparencia en su evaluación, así como el desarrollo de la gestión por resultados para que el desempeño de los funcionarios esté relacionado con los resultados perseguidos por las entidades públicas.

Confianza
ciudadana
reducida



Mecanismos para mejorar la gestión pública: idoneidad de las personas

La profesionalización del segmento directivo en el servicio civil es esencial para lograr resultados tangibles que mejoren la vida de los ciudadanos y fortalezcan la confianza en las instituciones.

Los altos directivos de la administración pública, que están encargados de la implementación de las políticas y la provisión de servicios, deben ser seleccionados con base en el mérito y alinear su desempeño con los objetivos de las entidades públicas, de manera que contribuya a una gestión eficiente y orientada a dichos resultados. Hay un gran número de estudios que demuestran que los sistemas meritocráticos de selección de directivos mejoran el desempeño de las organizaciones públicas –y especialmente en sectores clave, como la salud y la educación–, al aumentar la eficiencia operativa, la ejecución presupuestaria y la calidad del servicio (Lira, 2013; Otero y Muñoz, 2022; Fernández Vergara, Fuenzalida y González, 2023). Estos directivos, al estar protegidos de la injerencia política, no solo elevan los estándares

¹¹ Siglas en inglés para *public expenditure and financial accountability*.

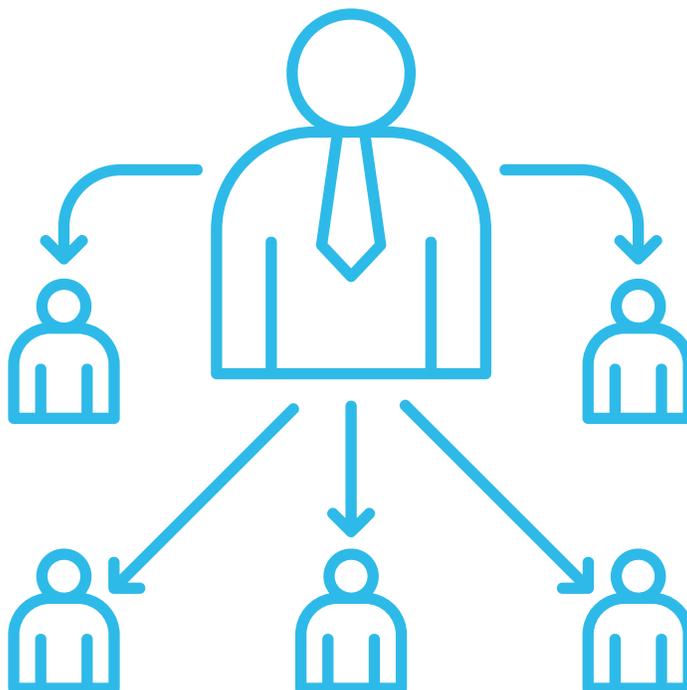


de gestión, sino que también generan una mayor confianza pública al desempeñarse en sus funciones con un alto nivel de transparencia y competencia. En contraste, los nombramientos políticos, basados en criterios discrecionales, han mostrado efectos adversos en la efectividad organizacional, tal como se ha observado en Brasil (Story, Lotta y Tavares, 2023).

Pese a sus ventajas, la selección meritocrática de directivos públicos no ha logrado ser implementada y mantenida en los países de ALC, con la excepción de Chile. Perú, otro país de la región donde esta reforma –pese a ser voluntaria– venía avanzando satisfactoriamente en 2014, ha evidenciado un retroceso en los últimos años. Las iniciativas piloto –a nivel federal y estatal– con sistemas de carácter voluntario en Brasil, así como las reformas legales de Costa Rica y Paraguay, también merecen ser destacados, pese a estar en una etapa incipiente de implementación (véase el **gráfico R10**).



En resumen, la gran mayoría de los países de la región aún prioriza los nombramientos de directivos públicos de forma puramente discrecional”.



**Gráfico R10**

Sistemas meritocráticos de directivos públicos en la región de América Latina y el Caribe

Los sistemas de directivos públicos tienen un impacto positivo en el desempeño de las organizaciones y en la confianza pública

Sin embargo, solo 8% de los países de la región lo implementan vs- 90% de la OCDE

SISTEMAS DE DIRECTIVOS PÚBLICOS EN LA REGIÓN:

**CHILE**

El caso más consolidado en ALC.

5.141 directivos públicos nombrados meritocráticamente.

**PERÚ**

Inició en 2008 pero ha perdido relevancia en los últimos años.

124 gerentes asignados en 2021.

**BRASIL**

Pilotos voluntarios en el gobierno federal y siete estados.

No es una práctica institucionalizada.

**PARAGUAY Y COSTA RICA**

Reformas legales recientes, en proceso de implementación

**ARGENTINA Y ECUADOR**

Intentos truncados tras cambios de administración en el gobierno.



En resumen, la gran mayoría de los países de la región aún prioriza los nombramientos de directivos públicos de forma puramente discrecional. Implementar un sistema de directivos públicos en ALC es fundamental para mejorar la gestión pública, optimizar el uso de recursos y fortalecer la confianza ciudadana.

Integridad en los funcionarios públicos

La imparcialidad e integridad de los funcionarios públicos son fundamentales para la gobernanza democrática, el estado de derecho y una agenda clave en la gestión del servicio civil. Los conflictos de interés afectan directamente la confianza de los ciudadanos en el gobierno, que ha venido en declive. Solo una de cada 10 personas en la región confía en los demás, y menos de 3 de cada 10 confían en su gobierno (Keefer y Scartascini, 2022).

Una política de prevención de conflictos de interés tiene como objetivo reforzar la confianza en las instituciones públicas, y especialmente la legitimidad de las decisiones que toman los funcionarios públicos. Para lograr este objetivo, hay tres elementos clave: *i)* un marco legal sólido, con definiciones claras y precisas, que establezca los elementos centrales del sistema y su funcionamiento; *ii)* políticas complementarias, que faciliten la implementación de dicho marco legal, y *iii)* la implementación efectiva de los dos elementos anteriores, dado que una política solo será tan buena como pueda serlo su implementación (véase el **gráfico R11**).



► **Gráfico R11**
Elementos para un régimen efectivo de prevención de conflictos de interés



Fuente: Elaboración propia.

El capítulo 6 explora en detalle cada uno de estos elementos y presenta ejemplos de su aplicación en la región y en el mundo.



Cambios tecnológicos acelerados



La transformación digital del sector público en ALC enfrenta retos complejos que trascienden la simple adopción de tecnología.

A pesar de los rápidos avances tecnológicos a nivel mundial, la región sigue rezagada en términos de conectividad, innovación y productividad institucional. Este desafío no solo se refiere a una brecha tecnológica, sino también a la necesidad crítica de ajustar las políticas de GRH para responder a las demandas de un entorno digital en constante evolución. Este libro aborda dichos retos desde la óptica de los recursos humanos, destacando la necesidad de contar con profesionales digitales altamente calificados y un servicio civil innovador que impulse la modernización de la gestión pública. El reclutamiento, el desarrollo y la retención de talento digital es esencial para lograr la transformación digital de los gobiernos, un aspecto que debe complementarse con políticas que incentiven la innovación, el dinamismo y la eficiencia en el servicio civil.

El talento digital es clave para la transformación de los gobiernos.

Las habilidades tecnológicas son fundamentales a la hora de entender, diseñar e implementar las acciones necesarias para modernizar la administración pública. Sin embargo, la región enfrenta una notable escasez de profesionales calificados en este campo debido a la insuficiente oferta laboral, la falta de asignación presupuestaria adecuada y la escasa adaptación de las políticas de gestión del servicio civil.

Alinear las agendas digitales y de empleo público requiere implementar políticas y procesos nuevos de gestión del capital humano.

Se trata de un componente clave en la planificación estratégica de los recursos humanos para anticipar y atender las necesidades de talento digital. Los modelos de vinculación a corto plazo, como el *“talento como servicio”*, han mostrado efectividad en países como Canadá, Brasil, Estados Unidos y Francia, mediante la asignación de especialistas digitales a proyectos específicos. Sin embargo, para garantizar la continuidad y profundización de la agenda digital, es igualmente importante generar trayectorias profesionales a largo plazo. Modelos como los de España y Reino Unido, que formalizan una carrera profesional para especialistas digitales, ofrecen incentivos tanto para el reclutamiento como para la retención del talento. Además, es fundamental mantener un núcleo de especialistas digitales dentro del gobierno para la construcción



de sistemas transversales, como los dirigidos a la interoperabilidad, la ciberseguridad y la firma digital. La dependencia de contratistas y consultores externos plantea desafíos adicionales, entre los que se destacan los potenciales conflictos de interés, las inequidades salariales y una menor construcción de memoria institucional. Uno de los retos que se han mantenido constantes es la brecha salarial entre el sector público y el sector privado. La realización de esfuerzos para pagar salarios competitivos, sin la necesidad de reestructurar toda la administración pública, resulta esencial para atraer y retener recursos humanos con talento digital. La capacitación continua y el desarrollo profesional también son cruciales. Programas como Fast Stream en Reino Unido, y la carrera TIC en España, que incluyen rotaciones, mentorías y capacitaciones, son modelos exitosos que pueden adaptarse a los países de la región (véase el **gráfico R12**).

**Gráfico R12**

Talento digital en el servicio civil para acelerar la transformación digital de los gobiernos

MODELOS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



TALENTO COMO SERVICIO

Empresas, consultores, contratistas, servidores por contrato fijo.
p. ej., Brasil, Canadá, Estados Unidos, Francia



DESAFÍO

1. Escasez de profesionales digitales calificados
2. Debilidades estructurales en el servicio civil
3. Falta de cultura de innovación y adopción tecnológica

RECOMENDACIONES

ENFOQUE ESTRATÉGICO

1. Atracción y retención de talento digital especializado
2. Capacitación digital masiva
3. Coordinación: digital, recursos humanos y presupuesto



CARRERA PROFESIONAL

Para garantizar la continuidad y profundización de la agenda digital
p. ej., España, Reino Unido





La transformación digital del sector público en ALC requiere un enfoque estratégico para la GRH. Adoptando políticas integrales que incluyan tanto la atracción de nuevos profesionales como la capacitación y adaptación de la fuerza laboral existente, se podrán enfrentar los desafíos tecnológicos actuales y futuros de manera efectiva.

Para que los gobiernos puedan abordar los desafíos de personal derivados de la transformación digital, se proponen tres recomendaciones:

- > Fortalecer los mecanismos de atracción y retención del talento digital, utilizando el mecanismo más adecuado para la realidad de cada país.
- > Invertir recursos en una campaña de capacitación digital masiva.
- > Asegurar el trabajo conjunto de los responsables de la transformación digital, la GRH y la gestión presupuestaria.

¿Cuáles son las buenas prácticas que los países de la región pueden adoptar y adaptar para construir un servicio civil efectivo?



El futuro del servicio civil

La función pública debe adaptarse a un futuro diverso y desafiante.

Además de un contexto fiscal complejo, confianza en declive y acelerados cambios tecnológicos, las tendencias demográficas y las dinámicas políticas afectarán significativamente a los servicios públicos en la región. Es muy probable que estos cambios alteren la función pública en tres dimensiones clave: el tipo de trabajo, el segmento encargado de realizar el trabajo y el propio lugar de trabajo. La función pública debe evolucionar para enfrentar estos cambios, adoptando una estrategia integral y flexible, y anticipando sus acciones para enfrentar retos futuros (véase el **gráfico R13**).



▶ **Gráfico R13**
Cambios en el futuro del servicio civil



Fuente: Elaboración propia.

La adopción de nuevas tecnologías está modificando el *tipo de trabajo* en el sector público. Esto implica la creación de nuevas tareas o la eliminación de las tareas existentes en puestos que gozan de estabilidad y muchas veces se enmarcan en normativas con altos niveles de rigidez para los cambios. La forma en que se realicen las tareas variará según la tecnología disponible. Por ejemplo, tareas como



La mejora de las habilidades del personal, especialmente en ámbitos digitales y de datos, es esencial”.

la redacción de discursos son más proclives a ser reemplazadas por herramientas de inteligencia artificial (IA), mientras que el cuidado de personas requiere un alto componente humano. La naturaleza de los problemas puede llevar a que las organizaciones migren desde las estructuras tradicionales hacia modelos organizados para la resolución de problemas transversales, un reto que exigirá nuevos mecanismos de coordinación, movilidad y flexibilidad en los procesos de gestión.

Adaptar los recursos humanos del sector público a las necesidades futuras resulta imperioso.

La planificación estratégica es central para anticipar las necesidades y responder a las nuevas demandas, como los cambios en tareas y roles, el envejecimiento de la fuerza laboral y la optimización del gasto. Un servicio civil moderno necesita desarrollar estrategias de contratación que atraigan nuevos talentos y aprovechen la experiencia del personal existente. Esto demanda contar con formas dinámicas y rápidas de identificar y contratar a las personas adecuadas, utilizando innovaciones tecnológicas y manteniendo principios meritocráticos. La mejora de las habilidades del personal, especialmente en ámbitos digitales y de datos, es esencial. La recapacitación de aquellas personas cuyas funciones estén siendo desplazadas por la automatización es crucial para reorientarlas hacia nuevas actividades dentro de la administración pública. A diferencia del sector privado, el sector público debe cultivar una cultura de aprendizaje continuo. Plataformas como Espacio Virtual de Asesoría (EVA) de Colombia y Escola Virtual Gov (EV.G) de Brasil han demostrado la viabilidad de la capacitación en línea, facilitando el acceso a la formación de manera amplia y eficiente.

El lugar de trabajo tradicional también ha cambiado debido a la nueva tecnología –un fenómeno que se aceleró por la reciente pandemia– y ahora ofrece mayor flexibilidad de tiempo y lugar.

El teletrabajo ha generado ahorros significativos y mejorado la efectividad y la prestación de servicios. Sin embargo, cada institución debe evaluar cuidadosamente cuándo y dónde resultaría beneficioso para su operación y objetivos. Aunque algunos países como Chile ya habían comenzado a regular el teletrabajo antes de 2020, la pandemia de COVID-19 aceleró su adopción a nivel global. La movilidad funcional y geográfica, desaprovechada en la región, puede contribuir a cubrir vacantes de un modo estratégico, especializar equipos, fomentar el aprendizaje y generar conocimientos compartidos entre organismos.



En síntesis, la función pública en ALC se encuentra en una encrucijada de riesgos y oportunidades. Los gobiernos deberían invertir en una función pública profesional y bien equipada, preparada para afrontar los retos de las próximas décadas, lo que les permitirá garantizar la capacidad del sector público para satisfacer las diversas y cambiantes necesidades de los ciudadanos.

Mirando hacia adelante: recomendaciones para la próxima década

América Latina y el Caribe necesitan mejorar la efectividad y la eficiencia de la gestión de los recursos humanos del sector público, así como la calidad del gasto en esta área. Estas dos características son condiciones indispensables para mejorar la operación de las funciones y los servicios del sector público. En ese sentido, el presente informe propone algunas recomendaciones dirigidas a optimizar las políticas respectivas.

Los países podrían mejorar la gestión del servicio civil mediante el fortalecimiento de las relaciones funcionales entre la gestión fiscal y la de recursos humanos, en particular en lo referido a la planificación estratégica. Estas relaciones existen en muchos países de la región, puesto que la gestión del servicio civil depende de las asignaciones presupuestales definidas por la gestión fiscal. Sin embargo, su finalidad es esencialmente el control del gasto.¹² Lo que propone este estudio es que esta relación entre la planificación de recursos humanos y el presupuesto se expanda a funciones estratégicas, orientadas a emplear el control del gasto para mejorar la eficiencia en la asignación del gasto. Algunos países de la región ya han asignado este tipo de funciones estratégicas a los ministerios de Hacienda, en particular aquellos

¹² Los ministerios de Hacienda tienen roles de gestión presupuestaria del gasto corriente que inciden en la gestión de los recursos humanos. Las funciones relacionadas con el ciclo presupuestario autorizan a los ministerios de Hacienda a regular el gasto corriente y, por dicha vía, controlar su crecimiento y alterar los incentivos para la GRH en el sector público. Entre esas funciones es posible identificar las reglas fiscales, que fijan límites al crecimiento del gasto corriente, así como las que autorizan a aprobar cuadros de asignación de personal y escalas salariales. Para más información, véase: Arenas de Mesa y Mosqueira (2021).



que presentan una mejor gestión de los recursos humanos.¹³ Una mejor relación entre la planificación del gasto salarial (dirigida por los ministerios de Hacienda) y la correspondiente a los recursos humanos (conducida por las diversas entidades de la administración pública) permitirá establecer los incentivos adecuados para que la planificación adopte las siguientes funciones:

- > **Realizar estimaciones prospectivas sobre cambios en la composición de los recursos humanos.** Por ejemplo, elaborar escenarios sobre jubilaciones futuras por límite de edad, que permitirían adoptar acciones de cierre de puestos innecesarios para reemplazarlos por otros que presenten brechas importantes (como aquellos que deben cubrirse con profesionales digitales altamente capacitados). Los organismos de planificación y los ministerios sectoriales también pueden realizar otros ejercicios prospectivos para debatir con los distintos sectores

¹³ Como Brasil y Chile. Por su parte, México y Perú también han asignado a los ministerios de Hacienda la función de gestionar el gasto de los recursos humanos del sector público.





las necesidades futuras de puestos públicos, como los cambios previsibles en la composición demográfica que tengan un impacto en el volumen de servicios.

- > **Utilizar sistemas centralizados de nómina y recursos humanos, que faciliten el acceso a información oportuna para una mejor toma de decisiones.** El análisis de microdatos o las auditorías de nómina son ejemplos de herramientas complementarias para los gobiernos que buscan tener una visión del gobierno en su conjunto (*whole of government*), o, en otras palabras, de todos los recursos humanos del Estado de tal manera que sea posible identificar ineficiencias y oportunidades de mejora en la eficiencia asignativa.
- > **Vincular el rendimiento de los empleados públicos con el gasto de una manera más efectiva.** Los procesos de implementación de las instituciones de gestión por resultados deberían aprovecharse para alinear las funciones, las responsabilidades y los planes individuales de trabajo de los funcionarios públicos (empezando por los puestos de dirección) puede ser a los objetivos y metas institucionales. De esta manera será posible fortalecer y transparentar el modo en que se gestiona la evaluación del rendimiento.
- > **Mayor transparencia en el gasto salarial y el rendimiento del servicio civil permitirá generar condiciones de apoyo para realizar reformas más profundas.** En la medida en que la ciudadanía pueda advertir que el gasto produce los resultados esperados, debido a la buena gestión de los funcionarios públicos implicados, será más viable contar con respaldo para implementar reformas más complejas, que enfrentan una mayor resistencia de determinados sectores (p. ej., del sector sindical).



Mayor transparencia en el gasto salarial y el rendimiento del servicio civil permitirá generar condiciones de apoyo para realizar reformas más profundas”.

Los países pueden incrementar la confianza ciudadana en el gobierno mejorando los servicios públicos, pero para ello primero se necesita fortalecer las capacidades del servicio civil a través de las siguientes opciones de política:

- > *Implementar reformas para que la gestión del servicio civil se realice mediante criterios estratégicos, meritocráticos e inclusivos.*



Esto incluye medidas como la profesionalización de un cuerpo directivo diverso, y la introducción de mecanismos flexibles de movilidad y de carrera que permitan una gestión integral (del gobierno en su conjunto) de los recursos humanos para mejorar su asignación, el uso de tecnología para ampliar la convocatoria de candidatos (y evaluarlos), y la reforma de las políticas salariales para promover mayor transparencia, reducir inequidades (verticales y horizontales) y atraer personal calificado.

- > *Aprovechar las reformas conducentes a la gestión por resultados para vincularla con la gestión del rendimiento de los funcionarios públicos.*
- > Explorar y entender las condiciones de economía política vigentes antes de lanzar las reformas. Esto permitirá asegurar la implementación de las reformas legales, así como su sostenibilidad en el largo plazo, mediante el diseño de *estrategias adecuadas para forjar consenso a favor de las reformas.*



Los países pueden incrementar la confianza ciudadana en el gobierno mejorando los servicios públicos”.





Los países pueden aprovechar las oportunidades que genera la necesidad de una operación coordinada del sector público para implementar políticas públicas complejas y las oportunidades que brinda la transformación digital para planear e implementar reformas dirigidas a contar con recursos humanos con las capacidades requeridas, mediante opciones de política como las siguientes:

- > *Adoptar o expandir la visión del gobierno en su conjunto para repensar la estructura organizacional del sector público y la asignación de personal.* Muchas reformas tienen la finalidad de homologar y alinear la operación de servicios transversales en todo el sector público. Esto permite especializar los recursos humanos, impulsar su movilidad en todo el ámbito público, e incluso llevar a cabo reorganizaciones para institucionalizar servicios administrativos compartidos que, apoyados por la tecnología, puedan implicar un uso más eficiente de los recursos humanos.
- > *Emplear la visión del gobierno en su conjunto para implementar políticas públicas multisectoriales dirigidas a incorporar al sector público las habilidades necesarias para impulsar el trabajo conjunto y colaborativo multisectorial.* La complejidad de los problemas que enfrentan los gobiernos para poner en marcha políticas públicas efectivas obliga a establecer y asegurar el adecuado funcionamiento de los mecanismos de coordinación y colaboración que requieren de nuevas habilidades para facilitar el diálogo y la cooperación, así como la provisión y el uso común de plataformas y datos entre las entidades públicas.
- > *Actualizar las estructuras laborales y salariales del sector público.* Las estructuras estatales deben ser capaces de adaptarse a las necesidades futuras mediante modelos de contratación más flexibles e incentivos que favorezcan la coordinación y movilidad de personal, además del uso de tecnologías emergentes con miras a mejorar la gestión pública.



Estudios por país

Diagnósticos de servicio civil

por país, último año disponible



Chile

Encuesta Nacional



Encuesta nacional de funcionarias y funcionarios públicos de Chile 2023: hacia una función pública más inclusiva, meritocrática y motivada



Estudios por tema

Directivos Públicos



Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio



¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado? Opciones para una gerencia pública "a la carta"



Liderazgo y desarrollo de capacidades de los directivos del sector público: Resumen de la Segunda Cumbre de Conocimiento y Políticas entre China y América Latina y el Caribe

Futuro del trabajo en el sector público



Transformación Digital y Empleo Público



Diversidad e inclusión

Mujeres Líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades



Mujeres Líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades: datos por país





Estudios por tema

Eficiencia

salarial



Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013



Innovación digital basada en datos para fortalecer la integridad: fiscalización continua de la nómina en Brasil por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión

Otros



Estrategias para la profesionalización del servicio civil: Lecciones aprendidas del caso paraguay

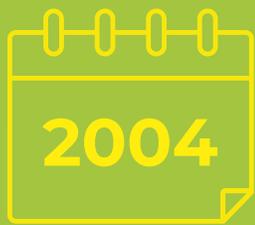


Estrategias para la profesionalización del servicio civil: Lecciones de República Dominicana

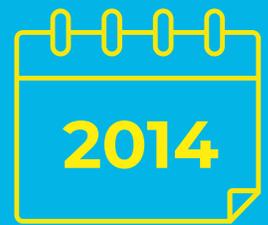


When the Victor Cannot Claim the Spoils: Institutional Incentives for Professionalizing Patronage States





Estudios regionales anteriores



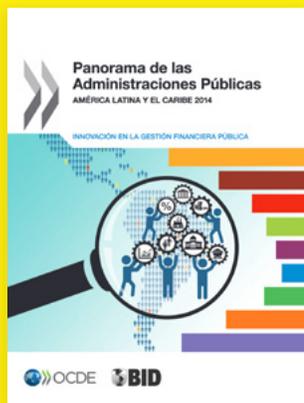
Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina



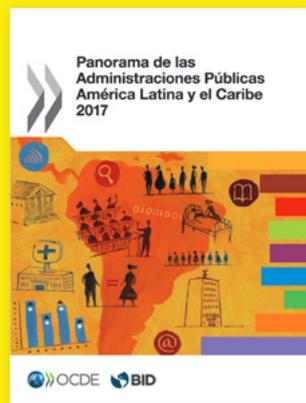
Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)



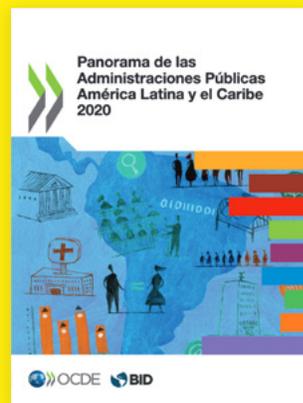
Estudios de prácticas comparadas en América Latina y el Caribe, y la OCDE



Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014



Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017



Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020



Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024



IMPLEMENTA.LAC



Visitar sitio web

ImplementaLAC ofrece de manera gratuita información de calidad, una comunidad de práctica activa e intercambio de experiencias internacionales para ayudarte a mejorar la implementación de tus programas y proyectos.

Referencias

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91(5):1369-401. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>.
- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira. 2021. La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/23). Santiago: CEPAL y BID.
- Banco Mundial. 2023. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Crecimiento del PIB (% anual) - Latin America & Caribbean. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2023&locations=ZJ&skipRedirection=true&start=1961&view=chart>.
- Caballero, L. 2024. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Honduras 2024. Washington, D.C.: BID.
- Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L. Zhou. 2009. Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Cambridge, MA: NBER. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15396/w15396.pdf.
- Corrales, A. 2024a. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile 2024. Washington, D.C.: BID.
- , 2024b. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: El Salvador 2024. Washington, D.C.: BID.
- , 2024c. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Panamá 2024. Washington, D.C.: BID.
- Corrales, J. y Freeman, W. 2024. How organized Crime Threatens Latin America. *Journal of Democracy* 35 (4): 149-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2024.a937740>

- Cortázar, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina y el Caribe (2004-13). Washington, D.C.: BID. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).
- Dahlström C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* 65(3): 656-68. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41635262>.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Drumond, F. 2024. Diagnóstico institucional do serviço público na América Latina: Brasil 2024. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0012874>.
- Dumas, V. 2017. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay. Nota Técnica IDB-TN-1345. Washington, D.C.: BID.
- Dumas, V., M. Lafuente y J.C. Vieyra. 2020. Diagnóstico institucional del servicio civil: República Dominicana. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0002562>.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5):748-765. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2657374?origin=JSTOR-pdf>.
- Fernández-Vergara, A., J. Fuenzalida y P. González. 2023. Selección por mérito de directores escolares y gestión educativa. Hallazgos a partir de una reforma educacional en Chile. Working Paper.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). s/f. *Government Finance Statistics (GFS)*. Base de datos. Washington, D.C.: FMI.
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction, SSRN Electronic Journal. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/228124094_Bureaucratic_Effects_'Weberian'_State_Structures_and_Poverty_Reduction.

- Kaufmann, D. 2004. State Capture Matters: Considerations and empirics toward a worldwide measure. Results 4 Development. Disponible en: <https://r4d.org/wp-content/uploads/State-Capture-Matters-article-R4D.pdf>
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7(3):207-27. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- Keefer, P. y C. Scartascini. 2022. Confianza: La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0003792>.
- Lira, L. 2013. Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: Un análisis empírico. Santiago de Chile: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/268>.
- Longo, F. 2002. Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Barcelona: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16563/marco-analitico-para-el-diagnostico-institucional-de-sistemas-de-servicio-civil>.
- Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681-712.
- Maxfield, S. y B. Schneider. 1997. Business and the State in Developing Countries. Ithaca: Cornell University Press.
- Naranjo, S., M. Chudnovsky, L. Strazza, E. Mosqueira y C. Castañeda. 2022. Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe. Monografía. Washington, D.C.: BID.
- Nunberg, B. 2018. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in Haiti. Washington, D.C.: BID.
- Otero, C. y P. Muñoz. 2022. Managers and Public Hospital Performance. Working Paper. GitHub pages.
- Porrúa, M., M. Lafuente, B. Roseth, L. Ripani, E. Mosqueira, A. Reyes, et al. 2021. Transformación digital y empleo público: El futuro del trabajo del gobierno. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0003245>.

-
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9(2):131-65.
- Sacks, A. 2010. Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government. Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento inédito.
- Story, J., G. Lotta, y G. Tavares. 2023. (Mis)Led by an Outsider: Abusive Supervision, Disengagement, and Silence in Politicized Bureaucracies, *Journal of Public Administration Research and Theory* 33(4);549–562. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muad004>.
- Strazza, L. 2022. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0004660>.
- , 2024a. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia 2024. Washington, D.C.: BID.
- , 2024b. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Costa Rica 2024. Washington, D.C.: BID.
- , 2024c. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay 2024. Washington, D.C.: BID.
- , [de próxima publicación). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador 2024. Washington, D.C.: BID.
- Underwood, J.H. 2018a. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in The Bahamas. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0001435>.
- , 2018b. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in Barbados. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0001437>.
- , 2018c. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in Guyana. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0001438>.

-
- , 2018d. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in Jamaica. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0001436>.
- , 2018e. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in Suriname. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0001434>.
- , 2018f. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in Trinidad and Tobago. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0001446>.
- , [de próxima publicación]. Building State Capacity in the Caribbean: The State of the Civil Service in Jamaica. Washington, D.C.
- Van de Walle S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento para la reunión ministerial de la OCDE Strengthening Trust in Government. París: OCDE.

