

documentos

Informe Nacional

Dirección General de Servicio Civil** de Costa Rica*

PARTE DEL RECONOCIMIENTO QUE EN EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD, EL ROL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL, ES UN FACTOR IMPORTANTE PARA ENFRENTAR DE MANERA CREATIVA E INNOVADORA, LOS RETOS Y OPORTUNIDADES DE LOS TIEMPOS QUE VIVE LA SOCIEDAD COSTARRICENSE.

Génesis de una Nación

En la segunda mitad del siglo XIX, Costa Rica presentaba una economía basada en la agroexportación. En lo sociocultural se notaba una fuerte dependencia respecto a Europa, lo que definía los gustos y modas de la sociedad. En tales

condiciones, se experimentaron permanentes conflictos entre las instituciones que detentaban el poder que fueron cambiando la estructura social y, por ende, la mentalidad colectiva dentro de la cual se estructuró la figura social del ciudadano en su concepción política y económica, pero también subjetiva, destacándose rasgos de individualismo, dependencia y sumisión.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica.

En concordancia con esta mentalidad, la sociedad civil depositó en el gobierno buena parte de la responsabilidad en la satisfacción de sus necesidades. Por ello, el nivel político del Estado establece las instituciones orientadoras del pensamiento y filosofía gubernativa para la prestación de los servicios y crea, a su vez, las organizaciones encargadas de brindarlos.

No obstante, ante la dinámica de la mentalidad colectiva, éstas se estructuran asumiendo un comportamiento de carácter jerárquico y rígido, típicamente burocrático, con una participación ciudadana limitada a recibir el servicio con la calidad y oportunidad determinadas por dichas organizaciones.

Al mismo tiempo, el sistema de empleo público tenía un mercado muy restringido, con acceso básicamente para la élite económica y política del país. La profesionalización era escasa por cuanto las oportunidades de estudio y superación estaban muy limitadas, debido a las pocas posibilidades económicas de las personas y a la insuficiencia de infraestructura educativa y formativa.

A mediados del siglo XX las estructuras sociales y gubernamentales sufren otro cambio significativo, y se percibe en la sociedad una tendencia a suavizar el individualismo y el conformismo; lográndose, entre otras cosas importantes para el orden democrático, la creación de las garantías sociales y un Régimen de Servicio Civil como sistema de méritos para garantizar la eficiencia en el servicio público.

Aportes a la Gobernabilidad Democrática

Específicamente, este Régimen trajo un cambio en la cultura de las organizaciones y de la

ciudadanía en general, pues el acceso al empleo público ya no se sustentaba en el padrinazgo, sino en el mérito de los postulantes a ocupar cualquier tipo de cargo, prevaleciendo la oportunidad y la equidad. El método científico de selección de personal que se implementó, y que aún persiste, garantiza en buena medida el cumplimiento de estos principios.

De igual manera, los demás aspectos de la gestión de personas (ARH) aplicada por el Régimen, han permitido a los empleados públicos integrarse a una carrera administrativa que estimula su profesionalización y mejoramiento de sus competencias, a fin de cumplir con el encargo constitucional de velar por la eficiencia del gobierno.

Bajo esta filosofía y a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, este sistema de carrera ha aportado al país bases fundamentales para su desarrollo, al devolver a la sociedad personas con capacidad y recursos para su movilización social, lo que impulsó como nunca a la clase media, fortaleciéndose con ello los valores democráticos. En estas condiciones, la gobernabilidad de la Nación se basó en la estabilidad política, que garantizó el afianzamiento y evolución del régimen democrático representativo. Así se llega al presente siglo con nuevos retos, ya no solo locales o nacionales, sino también regionales y mundiales.

El aumento y heterogeneidad de la población, la globalización del

mercado, el desarrollo de la tecnología de la información, la velocidad del cambio en el turbulento medio internacional, entre otras variables, promueven nuevos conflictos y desafíos al gobierno y a la sociedad en general, que deberá reinventar sus valores, normas y creencias para asumir la responsabilidad de su bienestar y desarrollo, acorde con el nuevo concepto de gobernabilidad, dirigido a la democracia participativa, donde la ciudadanía cobra su verdadera relevancia, con derechos, pero también con deberes en la solución de sus problemas y la satisfacción de sus necesidades. A todo esto, debe responder el Régimen de Servicio Civil.

Por ello, la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, como administradora de este sistema de méritos, ha asumido el reto y, específicamente, se ha dado a la tarea de modernizar su modelo de gestión, de crear espacios para el intercambio científico en el campo de la administración y empleo público y de calar en las actitudes y habilidades del empleado, a fin de que sea capaz de potenciar su rol de servidor y educador. Estos esfuerzos procuran también que el ciudadano tenga una mayor, mejor y responsable participación en la organización y dirección de los servicios públicos.

Entre las acciones que ha llevado a cabo la DGSC, se destacan las del período comprendido entre el 2000 y el 2002, al que corresponden la implementación de proyectos y actividades estratégicos, así

como la producción de eventos e instrumentos académicos.

En todos los casos anotados se hacen esfuerzos por divulgar y facilitar el quehacer de la Dirección General, con la intención de que la ciudadanía se integre y conozca nuestras acciones, de forma que tenga mayores elementos para auditarnos y participar activamente en la toma de decisiones, incorporándose así algunos elementos fundamentales para la gobernabilidad participativa.

¿En qué estamos?

Concretamente, a partir del 2001, la Dirección General emprendió la implementación de nuevos modelos de gestión de recursos humanos en el Régimen, los cuales incluyen variaciones importantes en sus áreas sustantivas y el desarrollo de estrategias de formación ciudadana, como se describe a continuación:

Reclutamiento y selección

Si bien, en administración de recursos humanos como disciplina académica, se dice que el análisis ocupacional es la piedra angular del sistema, desde la perspectiva de un Régimen de Servicio Civil, el pilar fundamental lo constituye la forma como se selecciona; de allí partimos para saber si estamos ante un sistema de méritos o de un botín político: lo demás es complementario. Así las cosas, los principios de

selección del personal público son los siguientes:

- *Igualdad*: se manifiesta como la total irrelevancia que, para los efectos de ingreso en la función pública, tienen las circunstancias de raza, género, religión, posición social o militancia política. Esto significa la libre concurrencia a las pruebas de ingreso, de todas las personas capacitadas para ello, lo cual se opone, tanto a la reserva de plazas para determinadas categorías de personas, como a las maniobras tendentes a restringir la competencia, tutelado así por nuestra Constitución Política y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente el Artículo 21, numeral 2) *“Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país”*.
- *Mérito y capacidad*: consiste en la interdicción de todo criterio selectivo que no atienda a considerar la capacidad intelectual, emocional y los méritos personales de los candidatos. Con base en este principio deben diseñarse los predictores de selección.
- *Publicidad*: se fundamenta en el deber que tiene la administración pública de seleccionar su personal mediante convocatoria pública, haciéndose llegar la información

pertinente al mayor número posible de habitantes. Este principio rige durante todo el proceso selectivo para darle total transparencia (publicidad de los reclutados, de las calificaciones, de la calificación final, de las nóminas, de la autoridad seleccionadora, de los escogidos, etc.).

Como punto de ingreso para la carrera administrativa que garantiza la idoneidad para el servicio público de los nuevos empleados, este proceso se ha mejorado técnicamente, así como en lo que respecta a la participación de la sociedad. En este sentido, se ha avanzado en la regionalización del reclutamiento, desarrollando una evaluación preliminar para medir los aspectos personales (actitudes y competencias generales indispensables para realizar las tareas), y otra específica realizada con la participación activa de la oficina del ministerio donde se ubica el puesto de trabajo. En el área docente se ha fortalecido la participación del Ministerio de Educación Pública, y el acercamiento a la ciudadanía, llevando a las Direcciones Regionales de esa entidad el proceso de reclutamiento, con el propósito de acercarlo a los habitantes de los diversos lugares del país, en congruencia con los principios de equidad e igualdad de oportunidades.

Para reforzar este aspecto de la gestión, se desarrolló un modelo de reclutamiento y selección con el que se pretende:

- Agilizar el proceso de reclutamiento de postulantes a los distintos puestos del Régimen de Servicio Civil.
- Mantener una base de datos actualizada de postulantes certificados.
- Facilitar el ingreso de postulantes a la base de datos para agilizar las evaluaciones de requisitos y su posterior certificación.
- Tener toda la información de postulantes a disposición de los usuarios del sistema, con el objetivo de lograr una búsqueda rápida de esa información.
- Mejorar y simplificar el servicio que se brinda a los postulantes de los distintos puestos del Régimen.
- Aplicar un proceso de selección a los postulantes certificados para un puesto o clase, para obtener un listado ordenado de acuerdo con los resultados del proceso (base de datos de postulantes elegibles).
- Satisfacer en forma rápida y eficiente las solicitudes de personal, para llenar los puestos vacantes según el requerimiento de las Oficinas de Recursos Humanos, con base en los procedimientos de selección de personal dispuestos por la DGSC.

Clasificación y valoración de puestos

Con el propósito de agilizar el desarrollo de carrera y, por consiguiente, la eficiencia de la gestión pública, el sistema clasificado y retributivo del Régimen de Servicio Civil ha reconfigurado los instrumentos de análisis ocupacional, para que los perfiles de puestos incluyan los parámetros de capacitación para el mejoramiento del desempeño. En este caso, la participación de los interesados es de fundamental importancia, debido a que ellos son los encargados del constante monitoreo de los contenidos de la capacitación para mantenerla actualizada, y acorde a sus necesidades.

Asimismo, en el aspecto salarial, la Dirección General busca mantener la equidad entre los funcionarios públicos, y permitir a la administración un mejor control del gasto en materia salarial. Asimismo, toma parte activa en las negociaciones salariales, trabajando de manera colegiada con otros entes gubernamentales relacionados y los representantes de los trabajadores.

Capacitación

Como proceso fundamental para el mantenimiento de la idoneidad de los servidores públicos, el sistema de capacitación se redefinió bajo la estrategia de orientar las acciones formativas hacia tres

vertientes: 1) capacitación para la certificación, donde la intención es que los funcionarios deban certificar sus conocimientos, para poder mantenerse en la función pública. Actualmente se está en un proceso de negociación con los interesados; 2) capacitación para la actualización técnica; y 3) capacitación para la transformación y el cambio.

En este último aspecto, el Centro de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General, desde hace tres años ha orientado sus actividades para desarrollar en los funcionarios públicos, las capacidades necesarias para afrontar los cambios. Específicamente, se trabaja con tres grupos de investigación y capacitación en tres áreas fundamentales:

- *Desarrollo del potencial humano.* En este caso las acciones se dirigen a la capacitación en aquellos conocimientos, habilidades, destrezas, motivaciones y herramientas necesarias en los funcionarios públicos para enfrentar sus tareas con excelencia.
- *Dignificación de la función pública,* donde se involucran actividades formativas, orientadas a contrarrestar todo tipo de corrupción y hechos que atenten contra la dignidad de los funcionarios, fortaleciendo sus valores, deberes y responsabilidad al ejecutar su trabajo.

- *Gobernabilidad.* El resultado de las investigaciones y análisis en ese campo, se vierten en acciones de capacitación dirigidas a desarrollar en los funcionarios públicos, básicamente en los gerentes, aquellos conocimientos y sobre todo, actitudes, aspectos necesarios para el crecimiento de una cultura organizacional que permita una gestión pública encauzada por los principios de la gobernabilidad democrática.

Proyectos estratégicos

Otras acciones para la reforma de la gestión en la Dirección General de Servicio Civil son:

- *El Sistema Estadístico de Empleo Público.* Su propósito es el de administrar una base de datos relativa a las variables de empleo público que permita la toma de decisiones políticas, económicas y gerenciales. Asimismo, este instrumento favorecerá el acceso a la información para los habitantes; aspecto que evidentemente reforzará la gobernabilidad del país. La Dirección ha finalizado la primera etapa con la construcción de la plataforma tecnológica central, con el desarrollo de la base de datos. Actualmente está en la fase de

coordinación interinstitucional la ejecución de planes piloto.

- *El Centro de Información y Documentación en materia de Empleo Público.* A partir del 2001, esta Dirección General cuenta con el Centro especializado que brinda apoyo a funcionarios, investigadores, estudiantes y público en general interesados en temas de empleo público. Actualmente se busca financiamiento para equipo de cómputo más sofisticado para desarrollarlo plenamente.
- *Sistema de Fiscalización para la Gestión de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil.* A partir del 2000 se establece el Sistema de Fiscalización como una herramienta que ayuda a la Dirección General de Servicio Civil a cumplir su rol de órgano rector de la gestión de los recursos humanos en el sector público, concretando el carácter vinculante de las acciones correctivas y preventivas en la gestión de recursos humanos en los ministerios, según las recomendaciones de la Auditoría, proporcionando el "Programa Automatizado para la Medición del Riesgo". En la actualidad, el sistema se encuentra diseñado y probado y su puesta en marcha ha generado:
 - El fortalecimiento de la acción fiscalizadora de la Dirección General de Servicio Civil en el ámbito de su competencia (tanto el Título I como el II del Estatuto de Servicio Civil).
 - El desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de control interno de las oficinas encargadas de los procesos de recursos humanos.
 - La realimentación de los procesos de la administración de recursos humanos que atienden las oficinas de recursos humanos, con base en los resultados de la fiscalización.
 - La identificación de medidas o procedimientos que se incumplen en el desarrollo óptimo de la gestión de recursos humanos.
 - Una acción proactiva, que prevé desajustes, así como la guía para llevar a cabo en forma eficiente, las responsabilidades encomendadas a las instancias.
 - Un Programa de Medición del Riesgo: la definición de los ajustes necesarios para alcanzar un nivel de riesgo aceptable; ya que genera y conserva información estadística, que permite efectuar reportes y consultas y garantizar la razonabilidad de los

procesos de recursos humanos.

públicos y tráfico de influencias.

- *Tipificación de delitos. Este proyecto abarca aspectos importantes como la identificación de delitos para combatir la corrupción en la función pública; de esta manera, se logró la determinación de mecanismos jurídicos y procesales necesarios para mejorar la calidad de gestión que, a la fecha se ejecuta en materia de recursos humanos en las instituciones públicas, dando paso a la proactividad y a la sanción de delitos de corrupción. Todo esto en procura de una administración transparente que goce de la confianza de la ciudadanía, y de un cambio de actitud en los servidores públicos.*

La primera etapa se concluyó en el 2000; en el 2001 se ejecutaron acciones estratégicas que generaron los siguientes productos:

- Identificación y tipificación de 11 delitos de corrupción en la función pública, a saber: prevaricato por acción; prevaricato por asesoramiento ilegal; contratos por interés ilícito; abuso de autoridad; contratos por incumplimiento de requisitos legales; cohecho por dar u ofrecer; acoso sexual; concusión; toma ilegal de intereses; favoritismo en los mercados

- Elaboración de la propuesta para modificar la normativa del Código Penal, los Reglamentos Internos de Trabajo, el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.
- Identificación de las vías y los procedimientos para la presentación de quejas y denuncias a las instancias pertinentes en el ámbito nacional.
- Programa de Capacitación sobre esta temática para los funcionarios del Régimen de Servicio Civil.

- *Programa Estratégico para la Promoción de los Valores en la Función Pública.* Con su creación e implantación, este Proyecto ha podido desarrollar una serie de acciones integrales enfocadas desde tres puntos de vista: 1) aquellas dirigidas a mejorar la autopercepción que tienen de sí mismo los funcionarios públicos; 2) las que procuran fomentar comportamientos adecuados y congruentes con los valores deseables que deben practicar estos servidores y; 3) aquellas otras acciones tendentes a mejorar la imagen que tiene la colectividad sobre tales funcionarios.

Conscientes de lo sutil e intangible de la materia relativa a valores, se estima que el impacto de dicho programa pueda ser visible a mediano y largo plazo, lo que significa en primera instancia, que los cambios serán perceptibles en forma gradual por medio de una mejor prestación del servicio, una actitud comprometida de los funcionarios con los principios del Régimen de Méritos y la honestidad en el cumplimiento de sus deberes; en segundo término se espera hacer conciencia por la vía de educación formal, a aquellos niños y jóvenes para que desde ahora, interioricen los valores antes citados y por ende, que su futuro laboral sea beneficioso.

Para el cumplimiento de lo anterior, esta Dirección General diseñó y entregó al Ministerio de Educación Pública el programa sobre los “Valores del Régimen de Méritos en la Función Pública”, y los elementos para la elaboración de las Guías Didácticas. Cabe destacar, que el mismo se logró incorporar como parte de los contenidos de programas por impartir durante este año en los temas transversales y en las materias de Estudios Sociales y Educación Cívica, a partir del tercer grado de enseñanza primaria, y en todos los niveles en la enseñanza secundaria. También se diseñó y se encuentra en desarrollo, para todos los servidores públicos, el Plan de Capacitación en “Valores y dignificación de la Función Pública”.

- *Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas, SIMERC.* Consiste en un mecanismo de medición y de control interno. Utiliza dos grandes insumos: “Plan Estratégico Institucional” y “Plan Anual Operativo”. Constituye un sistema de rendición de cuentas, mediante el seguimiento y evaluación sistemática y permanente, de los productos estratégicos y operativos sustantivos, tanto en el ámbito grupal como en el individual, tomando como referencia comportamientos de índole cualitativa para la mejora de la gestión institucional. El Sistema evaluará los aportes individuales y colectivos de la Dirección General, que sustituye a los métodos que se habían venido utilizando para la evaluación del desempeño y el informe de cumplimiento de actividades. La experiencia obtenida en la Dirección General se trasladará como modelo de evaluación a las organizaciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, a fin de promover la responsabilidad, elemento indispensable para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la gestión pública.

Actualmente está en proceso la capacitación de funcionarios de la Dirección General, y se coordina para llevar a cabo un plan piloto en

el Instituto Costarricense de Electricidad y en el Ministerio de Salud.

Otras actividades destacadas

La Dirección General de Servicio Civil, en conjunto con la Universidad de Costa Rica, organizó y llevó a cabo el III Congreso Internacional de Recursos Humanos, cuyo eje temático fue "Innovaciones Organizacionales y Desarrollo: por una mayor participación y control ciudadano". Entre otros temas desarrollados estuvieron los relacionados con la ética en la función pública, educación, innovación, política, cultura y clima organizacional y auditoría ciudadana.

La publicación de la Revista de Servicio Civil, con una circulación de 800 ejemplares por semestre,

que llega a bibliotecas de universidades estatales y privadas, centros de documentación, académicos, periodistas, oficinas de recursos humanos del Estado, organizaciones privadas y oficinas de servicio civil de países latinoamericanos.

Para finalizar, es propicia la oportunidad para reflexionar, en cuanto a que si una premisa básica de la gobernabilidad participativa es la creación de las condiciones, para enfrentar colectivamente los retos de nuestro tiempo, estamos convencidos que las acciones emprendidas por la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, así como en el pasado, ayudarán a crear la conciencia necesaria para lograr una participación mucho más efectiva y de esta manera mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad

◇

Informe Nacional de El Salvador*

Secretaría Técnica**

DESTACA LAS REFORMAS QUE EL GOBIERNO DE EL SALVADOR HA EFECTUADO CON EL FIN DE LOGRAR MAYOR RACIONALIDAD Y EFICACIA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS EN GENERAL, Y PARTICULARMENTE LOS HUMANOS; ASIMISMO, EL CUMPLIMIENTO DE SUS PRÁCTICAS Y OBJETIVOS MACRO-ORGANIZACIONALES, INCLUYÉNDOSE DENTRO DE ÉSTOS, AL CAPITAL HUMANO Y LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

Antecedentes

El Gobierno de El Salvador, con el apoyo de diferentes organismos internacionales, ha venido trabajando desde 1994 en el desarrollo de un plan integral de reforma al régimen de servicio civil y de modernización de la administración de recursos, como uno de los ejes

fundamentales para la modernización del sector público.

Entre los resultados de este esfuerzo, se encuentran:

1. Un sistema de información de recursos humanos computarizado (conocido como SIRH), que permite obtener datos sobre puestos, empleados y salarios del sector público, en una base central administrada por el Ministerio de Hacienda que se alimenta vía electrónica, a partir de información capturada en un módulo institucional del Sistema instalado en 58 instituciones y/o dependencias del Órgano Ejecutivo centralizado y en 33 entidades descentralizadas. El módulo institucional cuenta con aplicaciones para emitir acuerdos, contratos, resoluciones, planillas

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Presidencia de la República de El Salvador.

- y llevar el control de asistencia.
2. 709 empleados capacitados en el uso de algunas aplicaciones del sistema de información.
 3. Una política y programa de capacitación para fortalecer las capacidades individuales y profesionales de los servidores públicos, como estrategia de acompañamiento al proceso de modernización institucional de los ministerios que integran el Órgano Ejecutivo y cuya ejecución inició en marzo del 2000.
 4. Borradores de proyectos de Ley para sustituir la actual Ley de Servicio Civil, los cuales no han logrado plasmar un régimen claro y consistente con un modelo de servicio civil y de administración de recursos humanos que en la práctica supere las deficiencias del actual sistema.
 5. Diversos estudios sobre composición de personal y salarios del sector público.
 6. Inicio de un proceso de levantamiento y clasificación de puestos, en 11 ministerios y 21 entidades descentralizadas del Órgano Ejecutivo, en la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal de Servicio Civil y la Fiscalía General de la República. Este proceso ha quedado suspendido en

atención a las reformas institucionales, que se prevé serán implementadas, especialmente en el Órgano Ejecutivo.

A pesar de los esfuerzos realizados, no se ha podido establecer un modelo de gestión de recursos humanos apropiado para una mejora sustancial en la profesionalización del servidor público, el marco legal sigue siendo obsoleto y la gestión en general deficiente.

La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, como responsable de promover y coordinar la modernización del sector público, ha definido un Modelo Básico de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos en el Sector Público, que servirá de orientación para integrar los esfuerzos de modernización en esta área y cuyo desarrollo e implementación de una parte importante del mismo es el propósito de este Proyecto.

Objetivos

Objetivo general

Desarrollar las bases y procesos necesarios para establecer un nuevo Régimen de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos, que apoye convenientemente los esfuerzos de modernización del gobierno, procurando la

gestión del servicio público orientado a resultados.

Objetivos específicos

El proyecto tiene los siguientes:

- Elaborar e implementar los instrumentos técnicos y de organización necesarios para establecer un cuerpo gerencial de la más elevada profesionalización, para desempeñar los puestos de alta dirección en las entidades del Órgano Ejecutivo.
- Desarrollar los instrumentos legales, técnicos y organizacionales necesarios para reformar el Régimen de Servicio Civil e implementar la Carrera Administrativa.
- Definir y ejecutar una estrategia de comunicaciones que facilite la implementación de la gestión del personal ejecutivo, del nuevo Régimen de Servicio Civil y el establecimiento de la Carrera Administrativa.
- Implementar, en instituciones piloto, las normativas y los procedimientos que surjan del nuevo Régimen de Servicio Civil y de Carrera Administrativa.
- Apoyar el desarrollo e implementación de herramientas tecnológicas que permitan

hacer más eficiente la administración de los recursos humanos del sector público.

- Fomentar una cultura de servicio público enfocada a los usuarios.

Componentes/Resultados

En el desarrollo de este Proyecto, se involucran componentes cuya ejecución es prioritaria para que la gestión de recursos humanos del sector público, responda a las necesidades propias de un gobierno moderno y ágil.

Personal Ejecutivo del Gobierno, PEG

Bajo este componente se desarrollarán e implementarán los instrumentos necesarios para impulsar un servicio gerencial moderno en el Órgano Ejecutivo. El trabajo se concentrará en los puestos y funcionarios con responsabilidad directa en la planificación, ejecución y evaluación de programas institucionales y en la administración de los recursos asignados para su ejecución. Se estima que la cobertura de este segmento es de 600 servidores públicos.

Resultado 1. Conceptualización del PEG

Actividades:

- Completar y afinar Visión Conceptual del PEG.

- Presentar la Visión Conceptual al Comité Técnico Consultivo.
- Integrar el Manual de Valoración y Clasificación de los Puestos.

Resultado 2. Manual de Valoración y Clasificación de Puestos y Perfiles de Profesionales del PEG

Actividades:

- Definir el método y preparar los instrumentos y mecanismos a utilizar para la descripción, valoración y clasificación de puestos del PEG.
- Describir todos los puestos PEG, especificando dependencia jerárquica, área de control (jefaturas intermedias, subalternos directos y responsabilidad sobre recursos), ámbito que pueden involucrar las decisiones que toma, funciones y responsabilidades.
- Definir el perfil profesional de cada uno de los puestos descritos y la línea de ascenso natural.
- Efectuar la valoración de los puestos.
- Clasificar los puestos de acuerdo con el valor establecido para cada uno.
- Establecer los puestos tipo de PEG.

Resultado 3. Tabulador Salarial

Actividades:

- Realizar investigación del mercado laboral a fin de tener referencia sobre la situación salarial del PEG, previo a la elaboración del Tabulador Salarial.
- Identificar una filosofía para orientar el Sistema de Retribución para el PEG y diseñar los elementos del Sistema.
- Presentar filosofía y alternativa(s) de diseño al Comité de Ministros para consenso.
- Estructurar el Tabulador Salarial del PEG.
- Establecer procedimiento para actualizar y mantener el Tabulador Salarial.
- Presentar políticas de ajuste y movilidad en cada clase y cómo proceder en el caso de ascensos.
- Cuantificar la propuesta considerando los ajustes que pudieran surgir, de esa manera saber cómo impactará el presupuesto de cada ministerio o institución.

Resultado 4. Evaluación de competencias del PEG

Actividades:

- Diseñar los instrumentos para evaluar las competencias del personal del GPEG.
- Aplicar los instrumentos a todos los miembros del PEG.
- Integrar resultados de la evaluación de competencias.

Resultado 5. Evaluación puesto / persona del PEG

Actividades:

- Verificar los aciertos y diferencias entre los perfiles profesionales de los puestos y las competencias personales identificadas.
- Proponer plan de acción para superar las diferencias cuando el perfil del puesto es mayor que las competencias personales.

Resultado 6. Evaluación del desempeño del PEG

Actividades:

- Diseñar los instrumentos para evaluar el desempeño del PEG, incluyendo la herramienta para comprobar la veracidad del proceso.

- Definir estrategia de evaluación del PEG.
- Capacitar a los despachos ministeriales en el uso de los instrumentos de evaluación.
- Guiar primera evaluación de desempeño del PEG y validar metodología e instrumentos.
- Integrar el Sistema de Evaluación del Desempeño a partir de la primera evaluación efectuada, para ser utilizado en futuras evaluaciones.

Resultado 7. Sistema de Incentivos del PEG

Actividades:

- Establecer el tipo de incentivos económicos y no económicos que podrían ser "estímulo" para mantener en el PEG, personal altamente efectivo. Definir los mecanismos y la periodicidad con que deben otorgarse los incentivos.
- Establecer el costo periódico de la aplicación de los incentivos económicos.

Resultado 8. Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación del PEG

Actividades:

- Establecer mecanismos y alternativas para el Sistema de Reclutamiento del PEG.

- Definir el método y preparar los instrumentos a utilizar para la selección y contratación del PEG.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos de Reclutamiento, Selección y Contratación de Personal.

Resultado 9. Programa de Desarrollo Gerencial

Actividades:

- Determinar las necesidades de capacitación del PEG, teniendo en cuenta el perfil de los puestos, el modelo de competencia y la evaluación puesto / persona.
- Diseñar un programa de desarrollo gerencial, considerando un mejor uso de las propias capacidades del ejecutivo de gobierno, procurando llevarlo a mejores niveles de rendimiento, y forjar en ellos la adaptación al cambio planeado o no, así como formar cuadros que puedan asumir nuevas y mayores responsabilidades.
- Establecer la estrategia para impulsar y tener éxito en la implementación del programa de desarrollo gerencial de los ejecutivos de gobierno.
- Crear mecanismos de implantación de un sistema de

licitaciones competitivas para la provisión de cursos del Programa de Desarrollo Gerencial.

- Ejecutar el primer plan de capacitación del PEG para cubrir las necesidades detectadas.
- Implantar los mecanismos de evaluación del programa, después de haber sido ejecutado y sobre todo el impacto en el personal, que eventualmente participe en el mismo.

Carrera Administrativa

Este componente está orientado a crear los instrumentos técnicos necesarios para implementar la carrera administrativa.

Resultado 10. Diseño del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos de la Carrera Administrativa

Actividades:

- Selección y capacitación del equipo contraparte de técnicos de las Unidades de Recursos Humanos Institucionales, URHIs, y del Ente Coordinador, para acompañamiento en tareas técnicas de diseño del nuevo Sistema.
- Clasificación de una muestra de puestos, descripción y valoración.

- Establecer puestos tipo de la Carrera Administrativa.
- Definir las normas técnicas y los procedimientos que deben ser aplicados en las instituciones, para determinar y clasificar los puestos pertenecientes a la Carrera Administrativa.
- Construir el Sistema de Clasificación de Puestos para la Carrera Administrativa.
- Elaborar el Manual de Normas y de Procedimientos de Valoración y Clasificación de Puestos de la Carrera Administrativa.
- Acompañar a los entes pilotos en la elaboración del Manual Institucional de Puestos.

Resultado 11. Manual de Normas y Procedimientos de Selección, Contratación, e Inducción de Personal de Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir las normas técnicas y los procedimientos generales de selección, contratación e inducción del personal de la Carrera Administrativa.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos de Selección, Contratación e Inducción de Personal.

- Capacitar a personal de las URHIs y Ente Coordinador en el uso del manual.

Resultado 12. Diseñar Sistema de Control de Puestos y Manual de Normas y Procedimientos de Control de Personal de Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir las normas técnicas y los procedimientos generales para solicitar, tipificar, clasificar y autorizar la creación de nuevos puestos tipo, incluyendo descripción de responsabilidades en cada fase del proceso.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos de Control de Puestos y Plazas.
- Capacitar a personal de las URHIs y Ente Coordinador en el uso de metodología y procedimientos.
- Diseñar proceso de auditorías de puestos en relación con la asignación real de recursos.
- Capacitar personal de URHIs en auditoría de recursos humanos.
- Diseñar un Plan de Acción para implantar auditorías en las instituciones, comenzando con las instituciones piloto.

Resultado 13. Tabulador Salarial General de Carrera Administrativa

Actividades:

- Realizar investigación del mercado laboral a fin de tener referencia sobre la situación salarial de los puestos de Carrera Administrativa, previo a la elaboración del Tabulador Salarial.
- Estructurar el Tabulador Salarial, detallando niveles y/o categorías de puestos y bandas salariales por cada nivel y/o categoría.
- Establecer procedimiento para actualizar y mantener el Tabulador Salarial.
- Presentar políticas de ajuste y movilidad en cada nivel y cómo proceder en el caso de ascensos.
- Cuantificar la propuesta considerando los ajustes que pudieran surgir, de esa manera saber cómo impactará el presupuesto de cada ministerio o institución.

Resultado 14. Manual de Normas y Procedimientos de Evaluación del Desempeño

Actividades:

- Definir las normas técnicas y procedimientos generales de

Evaluación del Desempeño del personal de Carrera Administrativa.

- Validación técnica de las normas y procedimientos de Evaluación del Desempeño.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos Generales de Evaluación del Desempeño

Marco Legal

Resultado 15. Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa

Actividades:

- Elaborar el Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa, que sustituya a la actual Ley de Servicio Civil, tomando como referencia el Modelo Básico del Nuevo Régimen de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos acordado por el Gobierno de la República.
- Preparar la Exposición de Motivos que acompañará la entrega del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa a la Asamblea Legislativa.
- Asistir al gobierno y a la Asamblea Legislativa en el análisis del Anteproyecto en su proceso de aprobación legislativa,

incluyendo el diseño de una estrategia de negociación.

- Editar y distribuir ejemplares de la Ley aprobada a las instituciones públicas y otras personas naturales o jurídicas vinculadas con el tema.

Resultado 16. Reglamento de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir y desarrollar los contenidos del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa.
- Apoyar al Comité Técnico en la presentación de los contenidos del Reglamento, a las autoridades respectivas, en su proceso de aprobación.
- Editar y distribuir ejemplares del Reglamento aprobado a las instituciones públicas y otras personas naturales o jurídicas vinculadas con el tema.

Marco institucional

Resultado 17. Diseño Organizacional del Ente Normador

Actividades:

- Definir claramente el alcance y contenido del Sistema

Institucional de Gestión de Recursos Humanos.

- Diseñar la estructura organizativa del Ente Normativo del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, incluyendo la descripción de los puestos tipos, puestos y perfiles profesionales requeridos para su puesta en marcha.
- Valorar y clasificar los puestos tipos del Ente Normativo.
- Elaborar el Manual de Organización del Ente Normativo.

Resultado 18. Diseño Organizacional de las Unidades de Recursos Humanos Institucionales, URHIs

Actividades:

- Diseñar la estructura organizativa modelo de las URHIs, incluyendo la definición de relaciones entre éstas y el Ente Normador.
- Definir puestos tipos de URHIs, incluyendo análisis del volumen de planilla necesaria en cada institución y la descripción de los puestos y perfiles profesionales requeridos para su puesta en marcha.
- Elaborar el Manual de Organización y Procedimientos Básicos de las URHIs.

Resultado 19. Capacitación de personal de las URHIs y Ente Normador

Actividades:

- Elaborar un programa para capacitar al personal de las URHIs y del Ente Normador en la conceptualización del nuevo Modelo de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos.
- Impartir la capacitación contemplada en el programa elaborado.

Resultado 20. Sistema de Apelaciones y Diseño Organizacional y Funcional del Ente Nacional de Apelaciones de la Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir y diseñar el Sistema de Apelación de conformidad con la Ley.
- Describir los procedimientos que de conformidad a la Ley deben ser aplicados en materia de apelaciones.
- Elaborar el Manual de Procedimientos del Sistema.
- Diseñar la organización, funciones y descripción de puestos del o los entes del Sistema de Apelaciones.

- Crear los procedimientos y la estructura organizativa del Ente Nacional de Apelaciones, incluyendo la descripción de los puestos y perfiles profesionales requeridos para su puesta en marcha.
- Elaborar el Manual de Procedimientos y de Organización del Ente.

Relaciones laborales colectivas

Resultado 21. Evaluación de la legislación vigente en materia de contratación colectiva de trabajo aplicable al sector público

Actividades:

- Revisar la legislación vigente relacionada con esta Contratación (Código de Trabajo, Tratados Internacionales ratificados por el Estado salvadoreño, contratos colectivos vigentes, etc.), identificando vacíos que menoscaben los intereses públicos, sin perjuicio del derecho a la Contratación Colectiva de Trabajo que permite la Constitución de la República.
- Elaborar informe de la evaluación realizada, incluyendo propuesta de reformas a la legislación para establecer límites de negociación, para acordar los compromisos estatales en

los contratos colectivos de trabajo.

Nuevos valores en el servidor público

Resultado 22. Programa de Desarrollo de Valores

Actividades:

- Diseñar contenidos programáticos que deben ser impartidos para fomentar en los servidores públicos los valores de una nueva cultura de servicio público.
- Definir una estrategia de involucramiento de todas las instituciones públicas para desarrollar eventos en los que se impartan los contenidos programáticos diseñados.
- Estructurar el Programa de Desarrollo de Valores en el Servidor Público.

Resultado 23. Código de Ética del Servidor Público

Actividades:

- Definir principios, normas, procedimientos y mecanismos que permitan establecer una cultura de servicio público de respeto y consideración a las instituciones del Estado, a los usuarios de los servicios estatales y a los compañeros de trabajo.

- Estructurar el Anteproyecto de Código de Ética del Servidor Público.
- Gestionar la aprobación ejecutiva y legislativa del Anteproyecto de Código de Ética del Servidor Público.
- Editar, reproducir y distribuir ejemplares del Código.

Automatización de procedimientos de administración de recursos humanos en el sector público

A través de este componente se apoyarán las acciones que tengan como finalidad la implementación de instrumentos y/o procesos informáticos, que faciliten la obtención de información relacionada con los puestos, personas y salarios del servicio público, la formulación de políticas y la aplicación de la normatividad y procedimientos en materia de recursos humanos.

Resultado 24. Implementación del Módulo de Planillas del Sistema Informático de Recursos Humanos, SIRH, en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo

Actividades:

- Promover la implementación del Módulo de Planillas-SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Capacitar a informáticos y usuarios del SIRH en la

implementación y mantenimiento del Módulo.

- Proporcionar soporte técnico para la sostenibilidad del Módulo, cuando trascienda la capacidad institucional para ello.

Resultado 25. Implementación del Módulo de Control de Asistencia del SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo

Actividades:

- Promover la implementación del Módulo de Control de Asistencia del SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Capacitar a informáticos y usuarios del SIRH en la implementación y mantenimiento del Módulo.
- Proporcionar soporte técnico para la sostenibilidad del Módulo, cuando trascienda la capacidad institucional para ello.

Resultado 26. Desarrollo e implementación del Módulo de Presupuesto de Recursos Humanos del SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo

Actividades:

- Actualizar las codificaciones del Módulo de Presupuesto de Recursos Humanos del SIRH,

con la nomenclatura de los Tabuladores Salariales del PEG y de Carrera Administrativa y de otros segmentos del Servicio Civil y con las respectivas codificaciones que se definen para el sistema informático del SAFI.

- Capacitar a informáticos y usuarios del Módulo de Presupuesto de Recursos Humanos-SIRH, en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Proporcionar soporte técnico para la sostenibilidad del Módulo, cuando trascienda la capacidad institucional para ello.

Estrategia de comunicación

- Definir y ejecutar una estrategia de comunicación que facilite la implementación de los procesos que se determinen, a fin de lograr el objetivo de modernización de la gestión de recursos humanos, con los menos obstáculos o situaciones de crisis posibles.

Resultado 27. Estrategia de comunicaciones

Actividades:

- Diseñar una estrategia de comunicaciones para la implementación del PEG y para impulsar la reforma al Régimen de Servicio Civil y la

modernización de la administración de recursos humanos.

- Presentar la estrategia al Comité de Ministros para su consenso.
- Efectuar ajustes a la estrategia, si son necesarios.

Organización para el Proyecto

Dado el alcance del Proyecto y con el propósito de facilitar su ejecución, se necesita involucrar a diferentes niveles de gobierno, tanto para los aspectos que requieren la toma de decisiones de gran envergadura como para el desarrollo de las acciones técnico / operativas, que el mismo ocupa. En tal sentido, la organización para el Proyecto, sería la que a continuación se define:

1. Nivel de decisión

Estará representado por un Comité de Ministros para la Reforma del Servicio Civil, nombrado por el Presidente de la República especialmente, para conocer sobre su reforma e integrado por los Coordinadores de los Comités de Productividad, Integración al Progreso, Desarrollo Territorial y Seguridad Pública, más el Secretario Técnico de la Presidencia y el Ministro de Hacienda.

Este Comité será responsable de revisar y aprobar las propuestas o instrumentos legales y técnicos,

que requieran de la aprobación presidencial o del Consejo de Ministros para impulsarlos o implementarlos. Asimismo, el Comité será responsable de elevar al Presidente o al Consejo de Ministros las soluciones que son aprobadas.

2. Nivel Técnico Operativo

Es el nivel ejecutor del Proyecto y estará bajo la responsabilidad de la Unidad Ejecutora que defina el gobierno. Se apoyará en un Comité Técnico Consultivo, CTC, para validar las propuestas o instrumentos que no requieran reformas legales y en un Comité Técnico Consultivo Ampliado, CTCA, cuando se planteen reformas legales.

El CTC será nombrado por el Comité de Ministros para la Reforma al Servicio Civil, a través de la designación de un Técnico en representación de la Cartera a la que pertenezca cada ministro, con amplios conocimientos en administración de recursos humanos y vinculado con la modernización institucional del ministerio respectivo.

El CTCA estará constituido por los miembros del CTC y un representante técnico por cada uno de los Órganos Judicial y Legislativo, cuya integración al Comité será solicitado por el Secretario Técnico de la Presidencia de la República.

La Secretaría Técnica, ST, a través de la Unidad de Modernización, UM, facilitará asistencia técnica en apoyo al Proyecto y monitoreará su ejecución.

Para el desarrollo del Proyecto se contratará los servicios de una firma consultora calificada, que provea los especialistas que sean necesarios.

En la siguiente página se presenta la gráfica de Organización del Proyecto.

Estrategia de ejecución

Por la politización que normalmente recibe la reforma al Servicio Civil y los impactos económicos por la actualización salarial, resultante del ordenamiento de puesto/persona sin ajustes a las estructuras organizativas institucionales, es necesario que el Proyecto se ejecute gradual y progresivamente por fases.

De esta manera, la estrategia para el Proyecto contemplará las siguientes fases:

Primera:

- Diseño e inicio de Estrategia de Comunicación, y diseño e implementación del componente Personal Ejecutivo del Gobierno, PEG, en el primer año del Proyecto y de manera completa. Se estima que el tiempo necesario desde el comienzo del proyecto será de aproximadamente seis meses.

Segunda:

- Reformas legales y diseño de instrumentos técnicos y organizacionales para el Servicio Civil, paralelas al diseño e implementación del PEG, en el primer año del Proyecto. Se estima que estas reformas, y en particular la nueva Ley del Servicio Civil, se completarán aproximadamente 14 meses después de iniciado el Proyecto.

Tercera:

- Implementación de la Carrera Administrativa en entidades piloto, seleccionadas de acuerdo con el régimen transitorio que se establezca en la Ley. Se estima que esta actividad durará seis meses.

Cuarta:

- Diseño de Programa de Desarrollo de Valores y Código de Ética del Servidor Público y la automatización de Procedimientos de Administración de Recursos Humanos en el Sector Público. Esta actividad se estima con una duración de seis meses.

Duración del Proyecto

26 meses, a partir del inicio de actividades de la firma consultora ◊

ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO

NIVEL DE DECISIÓN

COMITÉ DE MINISTROS PARA LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL
 Coordinadores de Comité de: Productividad, Integración al Progreso, Desarrollo Territorial y de Seguridad Pública + Secretario Técnico de la Presidencia + Ministro de Hacienda + Ministro de Trabajo

- Este nivel:
- Aprueba propuestas
 - Eleva soluciones al Señor Presidente

NIVEL TÉCNICO

U M / S T	
UAF	Equipo R.H.



II. Unidad Ejecutora del Proyecto
Consultoría Externa

Comité Técnico Consultivo

Comité Técnico Consultivo Ampliado

- Este nivel:
- Diseña
 - Desarrolla
 - Asesora
 - Capacita

Comité Técnico Consultivo:

- Representantes de ministerios claves

Validar propuestas e instrumentos que no requieran reforma legal

Comité Técnico Consultivo Ampliado:

- Representantes de ministerios claves
- Representante Órgano Judicial
- Representante Órgano Legislativo

Validación de nuevo Marco Legal

ABORDA LAS LABORES E INICIATIVAS DE CONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN IMPULSADAS DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS, ASÍ COMO LA INTRODUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE INFORMACIÓN VÍA TELEFÓNICA EN COORDINACIÓN CON LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES, CON COBERTURA NACIONAL, Y A DISPOSICIÓN, TANTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ACTIVOS, COMO PASIVOS.

Actualización de instrumentos técnicos

- La Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala faculta a las instituciones y dependencias que lo conforman, a reorganizarse o a introducir cambios

en su estructura administrativa. Para legalizar dichas acciones se han elaborado nuevos reglamentos de organización, que en el fondo buscan hacer más dinámicas las funciones administrativas que ejecutan las instituciones, en beneficio de los usuarios de sus servicios. En ese sentido, para reunir toda la información relacionada con los nuevos modelos o esquemas de organización se editó por medios magnéticos (CD), la cuarta edición del Manual de Organización de la Administración Pública, instrumento que contiene datos relevantes sobre la estructura orgánica de las instituciones del Organismo Ejecutivo.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Presidencia de la República de Guatemala.

- Se editaron 1000 ejemplares actualizados al 30 de marzo del 2002, de la Organización

Administrativa del Sector Público de la República de Guatemala.

- Elaboración de la cuarta edición del Digesto de la Administración de Personal del Sector Público, proporcionando a las instituciones estatales e investigadores una herramienta útil de consulta, que coadyuve al desarrollo de sus funciones; la cual fue realizada en disco compacto.
- Se realizó la impresión de 600 ejemplares de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, ésta última incluye las reformas publicadas en el diario de Centroamérica, al mes de marzo del 2002; este documento se distribuye en forma gratuita a los funcionarios y servidores públicos que lo soliciten.
- Se elaboró el proyecto para la "Creación de Oficina Regional en el Departamento de Quetzaltenango", cuyo propósito es acercar los servicios a los usuarios; se incluyó el costo dentro del anteproyecto de presupuesto para el 2003, y de su aprobación depende su ejecución.
- Se elaboraron cuñas publicitarias, con el propósito de dar a conocer a los servidores y exservidores públicos, las diferentes prestaciones que otorga la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y la Ley de

Servicio Civil; las que fueron transmitidas en diferentes radios estatales y privadas con cobertura a nivel nacional.

Eventos de capacitación externa

La mayoría de instituciones que están sujetas al Régimen de Servicio Civil, han sido beneficiadas con el Programa de Capacitación, que a nivel externo impulsa la Oficina. La capacitación, ha coadyuvado a que las instituciones involucradas, presten un mejor servicio a sus usuarios y las personas que la han recibido incrementen sus conocimientos; situación que les ha permitido mejorar su capacidad como trabajadores y como personas dentro de la sociedad guatemalteca.

La capacitación brindada, se desarrolló tomando como referencia las principales áreas que atiende la Oficina y su objetivo se centró en fortalecer los conocimientos de los servidores públicos que prestan sus servicios en las unidades responsables de la administración de recursos humanos del sector público. Las nuevas experiencias adquiridas por los servidores públicos, se han traducido en mejores servicios para los usuarios, ya sean internos o externos.

La temática desarrollada en cada uno de los eventos fue la siguiente:

- Administración de Puestos y Salarios.

- Acciones y Procedimientos en materia de Selección de Personal.
- Acciones relacionadas con el Formulario de Movimiento de Personal
- Aplicación de Normas Jurídico-Laborales
- Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado
- Taller (Teoría y Práctica sobre Administración de Recursos Humanos)

La capacitación en referencia ha sido desarrollada por personal de la Oficina, con amplia experiencia en la temática abordada; la misma ha permitido optimizar la utilización de los recursos que intervienen en la ejecución de las actividades que se derivan de la administración de recursos humanos en cada una de las entidades beneficiadas.

Durante el período en mención se han realizado diversos eventos, los que han permitido transmitir conocimientos a 951 servidores públicos, con un total de 252 horas.

Se realizó el taller "Sistema de Carrera Administrativa" auspiciado por el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR), dirigido a administradores de recursos humanos del sector público.

Centro de Documentación

A través de esta Unidad se recaba toda aquella información, que sobre administración de recursos humanos se emite en diferentes medios. También se recopilan los diarios oficiales para su empaste y archivo, previo a verificar y copiar información legal que refiera cambios en las estructuras administrativas de las instituciones del Estado; el Centro de Documentación atiende a estudiantes, servidores públicos y personas particulares que requieren información sobre diferentes tópicos de la administración pública, en este sentido se atendieron 1.438 servidores públicos, 523 estudiantes de diferentes establecimientos públicos y privados y 127 personas interesadas en conocer el quehacer de la administración pública.

Acciones de clasificación de puestos y salarios

En cumplimiento a lo que establece el Título IV de la Ley de Servicio Civil y el Título III de su Reglamento y los Artículos 3 y 6 del Acuerdo Gubernativo N° CM67-2001; la Oficina a través del Departamento de Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas; realizó estudios e investigaciones que orientan hacia una efectiva y eficaz labor de la Clasificación de Puestos en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades Descentralizadas que aún se rigen por este Régimen.

Para las instituciones que están sujetas al Régimen de Servi-

cio Civil en este período, se han ejecutado las siguientes acciones:

NÚMERO DE ACCIONES DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

GUATEMALA
2002

Acción	Cantidad
Creación de puestos	23.764
Cambio de especialidad	467
Asignar complemento personal a salarios	1.333
Asignar bono monetario a puestos	30.834
Reasignación de puestos	839
Supresión de puestos	513
Traslados presupuestarios	424

Asesoría técnica a instituciones del Organismo Legislativo

Se brindó asesoría técnica relacionada con administración de

puestos y salarios a las autoridades y funcionarios de ministerios, secretarías, entidades descentralizadas y otras dependencias del Organismo Ejecutivo.

Elaboración y actualización de estadísticas de puestos

Se editaron varios documentos sobre Estadísticas de Puestos del Gobierno Central y las Entidades Descentralizadas. Para tal efecto, se tomó como base la información contenida en el Presupuesto Analítico de Sueldos, que proporciona la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas. De igual forma, se elaboraron las estadísticas sobre la información que se procesa en la Oficina, tomando en consideración los diferentes procesos que se ejecutan en cada una de sus unidades administrativas.

Proceso de desconcentración de la nómina de sueldos de los servidores públicos

Como ente rector de la administración de los recursos humanos en la administración pública, la institución participa en la comisión establecida para llevar a cabo el Proyecto de Desconcentración de la Nómina de Sueldos de las diferentes dependencias del Gobierno Central, que impulsa en la actualidad el Ministerio de Finanzas Públicas como parte de las políticas de modernización del Sistema Financiero del sector público. En la primera fase del Proyecto en mención, se desconcentró la Administración de la Nómina de Sueldos de los ministerios de Finanzas Públicas, Economía, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social. En una

segunda fase, se contempló incorporar a los ministerios de Cultura y Deportes, Energía y Minas, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Oficina Nacional de Servicio Civil y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. En una tercera etapa, se incluyó al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de Cuentas y a las Secretarías Ejecutivas de Bienestar Social, Análisis Estratégico, General, de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y Comunicación Social, dependencias de la Presidencia de la República.

Acciones de selección de recursos humanos

Otra de las actividades importantes que ejecuta la Oficina es la selección del recurso humano, para proveer a las instituciones sujetas al Régimen de Servicio Civil, del personal idóneo para ocupar los puestos de trabajo, así como para el Banco de Recursos Humanos; con esta actividad se cumple otro de los objetivos institucionales de satisfacer las necesidades de personal calificado, que requieren las dependencias del Organismo Ejecutivo. Entre las actividades ejecutadas se citan:

Evaluación sin comparencia

- Se analizaron 8.806 expedientes de candidatos propuestos

- para optar a diversos puestos de trabajo.
- Se verificaron en las nóminas correspondientes 8.806 clases de puestos y especialidades asignadas a las clases de puestos.
- Se extendieron 8.183 certificaciones de examen y se elaboraron 186 oficios de devolución.
- se revisaron, analizaron y calificaron 3.305 credenciales de candidatos propuestos por los ministerios a ocupar cargos en la administración pública;
- se evaluaron 3.036 candidatos a quienes se le aplicó pruebas generales y específicas;
- se elaboraron 3.036 informes de resultados de evaluación; y
- se devolvieron 269 expedientes, en vista que las personas propuestas no llenaron los requisitos correspondientes para los cargos, o no se presentaron a la evaluación el día que se les convocó.

Evaluación con comparecencia

Se realiza con la presencia física de los candidatos, a quienes se les aplican pruebas escritas con el objeto de evaluar sus habilidades específicas y generales, así como los conocimientos que poseen según la naturaleza del puesto a ocupar. En ese sentido, las actividades que se realizaron en este proceso son:

Ascensos

Con el objeto de promover a personal de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, a puestos de mayor jerarquía, como incentivo por sus méritos, se desarrollaron las siguientes actividades:

PROCESO DE PROMOCIÓN PARA EL PERSONAL DE LA ONSEC

GUATEMALA, 2002

Elaboración de convocatorias para concurso de oposición	48
Análisis y calificación de credenciales de candidatos inscritos	64
Evaluación del rendimiento	64
Elaboración de certificaciones	64
Aplicación de pruebas	43

En las delegaciones que ha implementado la ONSEC en los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social y Finanzas Públicas, se resolvieron 8.515 expedientes de personas propuestas a optar a puestos en los ministerios, de la forma siguiente: Educación: 3.492; Salud Pública y Asistencia Social: 4.042 y Finanzas Públicas: 981; estas acciones de personal fueron atendidas en las propias instituciones, lo que ha facilitado considerablemente la dotación de sus recursos humanos.

Acciones de nombramiento y registros

Lo constituye la correcta aplicación de los principios, normas y procedimientos legales, que regulan todas las acciones de personal que impliquen inicio, modificaciones, tanto permanentes como temporales y finalización de la relación laboral de los empleados públicos; cuyo propósito es armonizar y proteger dicha relación y la adecuada prestación de los servicios a la población. Para el efecto, se debe controlar eficazmente la ejecución de los movimientos de personal y mantener un sistema de registro de los mismos, para proporcionar información veraz, confiable y oportuna sobre las relaciones de los servidores públicos y el Estado.

Comprende el estudio, análisis y certificación de nombramientos, avisos de toma de posesión y entrega de puestos de los servidores que laboran en diferentes instituciones y dependencias del Organismo Ejecutivo, con la finalidad de velar por el debido cumplimiento de las disposiciones legales que rigen las acciones de personal. En este sentido se han validado 17,345 acciones de nombramiento; 21.991 de toma de posesión y 21.443 de entrega de puestos.

Emisión de certificaciones de tiempo de servicio

Consiste en investigar el tiempo de servicio que solicitan los servidores y ex-servidores del Estado y emitir las certificaciones correspondientes, para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado; así como a los acuerdos suscritos entre las autoridades de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas; Contraloría General de Cuentas; y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Durante este período, se emitió un total de 6.689 certificaciones que sirven para determinar el tiempo efectivamente laborado, así como el monto que se otorgará en las diferentes pensiones del

Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Resolución de expedientes

Como producto de los planteamientos formulados en materia de asignación de salario personal, autorización a personal extranjero para laborar en la administración pública, ratificación o rectificación de certificaciones de tiempo de servicio, así como consultas varias realizadas por dependencias del Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia o servidores públicos, se resolvieron 1.370 expedientes.

Acciones jurídico-laborales

Es el proceso de recepción, análisis y resolución de expedientes, dictaminando sobre la procedencia o improcedencia del pago de prestaciones laborales y póstumas que se otorgan a los ex-servidores públicos y a los beneficiarios de los trabajadores que fallecen en el desempeño del cargo; aplicando para el efecto las disposiciones legales relacionadas con la administración de personal en el sector público.

Actividades desarrolladas

- Se elaboraron 5.451 providencias, en su mayoría solicitando información necesaria

para resolver los expedientes presentados.

- Se dictaminó sobre 3.069 solicitudes de pago de vacaciones no disfrutadas, y que se le otorgan a los ex-servidores públicos que cesaron su relación laboral por una u otra causa, este derecho no excede de dos períodos vacacionales.
- Se emitieron 3.066 dictámenes sobre solicitudes de pago de aguinaldo.
- Se tramitaron 2.610 solicitudes de pago de indemnización. El trámite consiste en recabar información ante la entidad respectiva y posteriormente esta Oficina traslada el expediente de mérito a la Junta Nacional de Servicio Civil, órgano colegiado que está facultado para conocer y resolver sobre esta materia.
- Se dictaminó sobre 2.998 solicitudes de pago de bono vacacional.
- Se diagnóstico sobre 2.584 solicitudes de pago de bonificación anual.
- Se tramitaron 77 solicitudes de pago de salarios que se trasladan a la Junta Nacional de Servicio Civil para su resolución.
- Se emitieron 582 solicitudes de pago de prestaciones póstumas a favor de los

beneficiarios de los servidores públicos que fallecieron en el servicio.

- Se dictaminó sobre 564 solicitudes de pago de gastos funerarios presentadas por los beneficiarios de los servidores públicos fallecidos.
- Se diagnóstico sobre 862 solicitudes de pago de bono por antigüedad, de conformidad con la ley respectiva.

Administración del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado

Este proceso conlleva las actividades de registro, trámite y autorización de las pensiones que con base al Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, "Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado", solicitan los trabajadores, ex-trabajadores del Estado, sus representantes legales o beneficiarios; así como el control de las personas que contribuyen voluntariamente para el financiamiento del régimen. Como una acción de apoyo directa a los trabajadores en proceso de jubilación, se desarrolla también el Programa de Preparación Previa al Retiro, a efecto de que los mismos se puedan acoger a los beneficios que proporciona pensiónarse con el menor impacto psicológico posible. En ese sentido, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Recepción de solicitudes y otorgamiento de pensiones

Para otorgar las diferentes pensiones que concede la Ley se emitieron 12.307 liquidaciones, de las cuales 9.406 corresponden a liquidaciones por jubilación; y 2.901 a reliquidación; revisión; viudez; orfandad; viudez y orfandad; a favor de padres e invalidez.

Preparación previa al retiro

Esta actividad está dirigida a los servidores públicos mayores de 50 años, considerados como beneficiarios potenciales del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, con la cual se pretende sensibilizar al empleado para que al momento de retirarse del servicio esté preparado para aceptar el cambio, porque su salud mental depende esencialmente, de la manera como conciba su nueva situación, en este período se brindó atención a 475 personas.

El programa se realiza básicamente a través de actividades educativas, por medio de las cuales los empleados adquieren no solo mayor conocimiento y comprensión de ese período de la vida, sino también información sobre los beneficios contenidos en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, a la espera que como entes multiplicadores de la información, hagan saber su experiencia a otros trabajadores del Estado y de ser posible a sus propias familias, toda vez que

ellos en determinado momento pueden ser sujetos del mismo.

Inicialmente se presentó a Jefes de Personal y a Oficialías Mayores de los ministerios del Gobierno Central, en virtud de la posibilidad que dichos funcionarios tiendan a apoyar a los trabajadores de las instituciones respectivas que se encuentran en proceso de jubilación, para que se preparen a enfrentar esa etapa tan especial de la vida, promoviendo también ante éstos la conveniencia de que efectúen personalmente sus gestiones y finalmente puedan obtener un retiro satisfactorio.

Control de pensiones por invalidez y orfandad

Este programa fue realizado de conformidad con los Artículos 6, 42 y 54 del Decreto N° 63-88 del Congreso de la República, y 43 de su Reglamento.

Esta actividad permite ejercer control de los pensionados por invalidez que aún pueden seguir disfrutando de su pensión, ésta se comprueba mediante la acreditación ante esta Oficina, la persistencia de su incapacidad; de la misma manera los pensionados por orfandad que tengan más de 18 años, tienen que demostrar su calidad de estudiantes en cualquier institución

educativa reconocida legalmente, para el efecto este derecho les asiste hasta cumplir los 21 años, debiendo presentar la constancia respectiva.

Como producto de estas actividades, se elaboró el Informe de Pensionados por Orfandad a quienes se autorizó prórroga de la pensión hasta los 21 años, esta información es presentada al Ministerio de Finanzas Públicas para los efectos que corresponda; de igual forma se procede con los pensionados por invalidez, solo que a éstos se les envía recordatorio de que tienen que presentar su persistencia para poder seguir disfrutando de su pensión.

Programa información vía telefónica

A partir de agosto del 2000, la ONSEC en coordinación con las Gobernaciones Departamentales, implementó el programa que en la actualidad permite brindar información a nivel nacional a los servidores públicos activos y pasivos, que tienen en trámite su expediente para acogerse al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado; en el presente año la demanda de información ha rebasado las expectativas al alcanzar 11.756 consultas. Esta situación se dio con mayor ponderación en dos departamentos de la República ◊

El proceso de modernización del Servicio Civil

Dirección General de Servicio Civil**

en Honduras*

ANALIZA LA SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE HONDURAS, ESBOZANDO UN PLAN DE MODERNIZACIÓN QUE PERMITA EL FORTALECIMIENTO, TANTO DE LA DIRECCIÓN, COMO DEL RÉGIMEN, ASÍ COMO LA PROMULGACIÓN DE UNA LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LA QUE DEFINIRÁ LOS PRINCIPIOS Y VALORES SOBRE LOS CUALES SE SUSTENTARÁ LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se abordará el proceso de Reforma de Servicio Civil, el que se ha replanteado dando seguimiento a los objetivos definidos dentro del Plan de Gobierno del Presidente Constitucional de la República de Honduras,

Don Ricardo Maduro, denominado "Mi Compromiso Contigo", se ha establecido como una de sus prioridades reformar la gestión del recurso humano al servicio del Estado, esto al considerar a dicho recurso como la columna vertebral sobre la cual descansa el desarrollo y la ejecución de los programas y proyectos de su gobierno.

Por lo tanto, al exponer sobre nuestro replanteamiento a la reforma iniciada en el gobierno anterior, tenemos que hacer mención a las situaciones que nos han llevado a considerar una profunda evaluación de lo realizado hasta la fecha, como es la situación actual del Servicio Civil y el rumbo que tomaremos a partir de dicho momento.

En tal sentido, no podemos más que empezar por señalar que

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Despacho Presidencial de la República de Honduras.

todas las sociedades en este mundo, se caracterizan por tener un ente llamado gobierno. Se espera que el mismo proporcione a sus ciudadanos una serie de servicios: seguridad, salud, educación, y otros. Pero, ¿Quién es ese gobierno? ¿En qué consiste? ¿Cómo se realiza la entrega de esos servicios esperados? El gobierno no es un ente monolítico. Es constituido por personas denominadas servidores públicos por la función que desempeñan, o sea, por servir a los ciudadanos. Ahora bien, un gobierno puede servir a sus ciudadanos en forma eficaz o en forma deficiente y consecuentemente todos nosotros estamos conscientes de las quejas que se expresan contra el gobierno por la forma tan poco deseable con que entregan sus servicios.

Entonces, nos queda preguntar ¿de qué depende la eficacia con la cual se entregan los servicios del gobierno? Muy sencillo, dependería de la forma en la que el gobierno se organice y las normas que lo rigen. Esa organización y sus normas es lo que entendemos por el Servicio Civil.

Si los ciudadanos tienen quejas en cuanto a la calidad de los servicios que reciben, es porque el modelo de organización y/o las normas que la rigen no son adecuados para realizar las responsabilidades asignadas. Es la conciencia de que algo falta lo que motiva la exploración del tema de la reforma del Servicio Civil. Lo que se entiende por una reforma es precisamente cambios en la manera en que el

gobierno se organiza y en las normas que lo rigen, con el propósito de mejorar la calidad de los servicios proporcionados. Por lo tanto, es fundamental que los ciudadanos que aportan sus impuestos al Estado, y que por ende, son los dueños del gobierno, sean los llamados a insistir que ese gobierno cumpla con sus obligaciones en forma eficaz y a un costo mínimo.

Nunca se debe perder de vista que la eficacia del gobierno depende de la forma en que se administren los recursos humanos, a la disposición del gobierno y de las reglas que definen sus obligaciones y formas de recompensa. Este es precisamente el propósito de una ley de servicio civil. En Honduras, hace más de 30 años, se promulgó la Ley de Servicio Civil para satisfacer las exigencias del Artículo 256 de la Constitución, que dice:

“El régimen de Servicio Civil regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores, fundamentados en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad. La administración de personal estará sometida a métodos científicos basados en el sistema de méritos”.

Tanto esa Ley y su Reglamento, son fieles a estos principios. Por medio de convocatorias y exámenes de las cualificaciones y habilidades de los candidatos, los procesos para el reclutamiento y selección de personal, abrieron a todos los ciudadanos

acceso al empleo público y permitieron la contratación de los candidatos mejor capacitados y hábiles. Además, estos procedimientos ofrecieron la posibilidad de reducir la influencia de intereses políticos en el proceso de contratación. Según los primeros integrantes de la Dirección General de Servicio Civil, los procedimientos establecidos por la Ley y su Reglamento se cumplieron durante un plazo de tiempo y se realizaron avances importantes en la administración de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal. Desafortunadamente, esos avances no duraron, la última vez que se convocó a un concurso fue durante la década de los ochentas. Los gobiernos sucesivos mostraron poco interés y compromiso en el tema de los recursos humanos, por lo que la Dirección se fue deteriorando paulatinamente hasta perder importancia en la gestión de los recursos humanos.

Las consecuencias han sido graves. El vacío creado por la falta de una política de recursos humanos se llenó con iniciativas motivadas por intereses particulares que encontraron eco en el ambiente político, como lo son los estatutos creados por el Congreso Nacional, los que han establecido precedentes poco convenientes y representan costos exagerados que parecen ser insostenibles. Las consecuencias de estas iniciativas ya han despertado una reacción crítica entre el público. Este parecía ser el momento oportuno para

emprender iniciativas destinadas a corregir los errores del pasado, y a establecer las bases para un servicio civil moderno, más eficaz y costeable. Es por lo tanto, trascendental que la Presidencia de la República haya reconocido la necesidad de una reforma en el campo de los recursos humanos. Lo que queda es convencer a los grupos políticos y a los ciudadanos que, en pro del progreso económico y social de Honduras, deben sustituir los intereses particulares y partidarios, por los del país.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Producto de lo anteriormente expuesto, se señalan las condiciones actuales de la gestión del recurso humano al servicio del gobierno en la República de Honduras.

- a. *Reclutamiento y contratación.* ¿Cuál es el panorama actual? Según las investigaciones encomendadas al señor Peter Gregory, uno de nuestros consultores, y que nos hiciera llegar a finales del 2001, nos indica que los procedimientos establecidos por la Ley de Servicio Civil no se estaban cumpliendo. Hace mucho tiempo que no se llevan a cabo convocatorias. Solo en los sectores de educación y salud se hace uso de este instrumento pero no en forma global. Entonces, ¿cómo es que se llenan las

vacantes en la administración pública? En algunos casos la persona encargada de una dirección envía una solicitud a la máxima autoridad de la institución, indicando las cualificaciones que se solicitan para llenar una vacante. La forma actual de seleccionar a los candidatos carece de transparencia. En la mayoría de los casos la decisión parece obedecer a consideraciones políticas. En otros casos, la iniciativa de contratar se origina con la máxima autoridad que aprovecha la existencia de vacantes para nombrar nuevos empleados, aunque no haya una necesidad para sus servicios. En algunos casos se contratan personas que por lo menos reúnen los requerimientos mínimos para el puesto que ocuparán. En otros, cuando se trata de especialidades profesionales, las personas contratadas no son competentes.

Por ejemplo, un puesto que requiere formación en derecho y otros conocimientos especializados, ha sido ocupado por una persona capacitada para el turismo. En otra Secretaría, transfirieron a una empleada encargada de la limpieza a un puesto para el que se necesitaba conocimiento sobre insumos productivos importados, y que supiera tratar directamente con el público. Sin embargo, en algunos casos, el

director logra que se contrate a personal idóneo. Pero volviendo al caso más común, el hecho de emplear personas que solo reúnen el mínimo de las condiciones debidas, tiene consecuencias obvias. Si por no estar cualificado para el puesto el empleado resultase ineficiente, habría que invertir tiempo y recursos en su capacitación o simplemente dejar que presten un servicio deficiente.

- b. *Falta de congruencia entre puestos y deberes.* Por falta de una gestión racional de recursos humanos hay una serie de distorsiones al asignar ciertos puestos. Mediante las auditorías se ha demostrado que, en gran proporción hay casos en que las obligaciones de los puestos son incongruentes con las actividades que, en la realidad desempeña el empleado. Como consecuencia, existen discrepancias considerables entre las remuneraciones recibidas por quienes ejecutan tareas similares. Por añadidura, las remuneraciones han dejado de reflejar el valor relativo entre puestos de distintos niveles. Los servidores públicos están conscientes de las distorsiones existentes y las consideran injustas. Existe una enorme ola de descontento la que ha tenido fuertes impactos sobre la productividad. Es normal escuchar de los diferentes directores el

decir que “la mitad de mi gente trabaja y los demás no hacen nada porque se sienten indignados”.

- c. *Falta de políticas racionales de salarios.* Ha faltado una política explícita de salarios que propicie una administración pública eficiente, actualmente el Estado está pagando salarios adecuados, o probablemente más que adecuados, por puestos que requieren de pocas destrezas; sin embargo, no está remunerando apropiadamente a los técnicos, profesionales y administradores. A pesar de los ajustes salariales efectuados durante los dos últimos años, los sueldos actuales hacen difícil conseguir y retener personas eficientes y con buenas cualificaciones para ocupar esos cargos. La realidad es que las Secretarías de Estado experimentan una pérdida continua de empleados mejor capacitados y productivos; precisamente porque son más valorados en el sector privado. Y éstos son los recursos indispensables para realizar un buen desempeño del trabajo.

Evidencia del grado que las remuneraciones de los profesionales distan de los del mercado, son los salarios que se pagan en los proyectos financiados con fondos presupuestados, en muchos casos por organismos internacionales.

Como estos puestos quedan fuera del alcance del Servicio Civil, los directores de proyectos gozan de discreción total en sus políticas de remuneración. Los salarios son hasta dos o tres veces más altos de los que se pagan en las Secretarías por puestos equivalentes. Es de esperar, que el pago a los contratados por proyecto será mayor que los que reciben los empleados del Servicio Civil, porque los primeros no tienen ciertos beneficios que forman parte de las remuneraciones de los demás. Pero existe la percepción que los salarios que pagan en proyectos son excesivos y constituyen una distorsión. Pero a falta de una política salarial explícita basada en criterios de mérito y destreza, es difícil determinar si los salarios de los proyectos son excesivos.

- d. *Factores que inciden sobre la baja productividad.* Mientras que los salarios para puestos profesionales y técnicos no permiten la contratación y retención de personal altamente capacitado, la situación al otro extremo de la escala salarial es distinta. Este es el caso de los puestos de apoyo y servicio. Entre ellos se ha observado que hay remuneraciones iguales a las del mercado laboral, y probablemente más espléndidas de lo que sería necesario para reclutar y

mantener el personal. Además, tal parece que hay exceso de personal en esta categoría. La comparación entre el número del personal de apoyo y servicio con el técnico, profesional y directivo, es de dos a uno. Esta proporción de por sí es exagerada, llega en otras Secretarías a ser hasta tres a uno.

En las entrevistas realizadas por el consultor ya antes citado con administradores, hubo un consenso de que hay más empleados de los que realmente se necesita. Sus observaciones informales hechas durante visitas que se hicieron a varias secretarías, eran consistentes en esa percepción. Se observaron empleados sentados en sus escritorios leyendo novelas o llenando crucigramas. El ritmo de actividad era sumamente lento. Es de esperar que la existencia de exceso de personal tuviese un impacto desfavorable sobre la productividad. Si se ve que hay quienes tienen poco que hacer aumentará entre los demás empleados la resistencia a esforzarse. “¿Por qué tendría yo que esforzarme si hay otros que reciben el mismo o mejor sueldo y no hacen nada?” Por suerte existen empleados motivados a trabajar a pesar del ambiente poco propicio para la eficacia.

Hay otros factores que contribuyen a la baja productividad.

En primer lugar, no se puede contar con mandos directivos profesionalizados. La mayoría de quienes ejercen tareas administrativas carecen de preparación adecuada en técnicas gerenciales modernas. Además, no existen premios ni reconocimientos que estimulen el buen desempeño, ni castigos por desempeños deficientes. No se ha implantado un sistema de evaluación del desempeño mediante el cual pudiesen crearse incentivos para superar el rendimiento.

Considerando que la productividad es tan baja, especialmente entre las categorías de apoyo y servicios, es difícil no llegar a la conclusión de que la mayor parte del personal está recibiendo remuneraciones muy por encima de las que se pagan en el sector privado por unidad de rendimiento. Contrario a lo que se esperaba, los ajustes hechos recientemente para nivelar las remuneraciones entre los dos sectores para las categorías inferiores de la estructura salarial, han acentuado las distorsiones entre ellas en vez de reducirlas.

Por paridad en las remuneraciones entre los dos sectores, se debe entender que existe a la vez, en el rendimiento por unidad de trabajo. Para alcanzarla, sería imprescindible incrementar sustancialmente la productividad de los empleados públicos.

e. *Los estatutos.* Uno de los problemas más graves que enfrenta el gobierno hondureño, se debe a las iniciativas adoptadas por el Congreso que respondió a las presiones gremiales para un tratamiento especial en materia de remuneraciones y otras condiciones de trabajo. Empezando con los médicos en 1985, se crearon regímenes especiales a través de estatutos que definen la forma en la que se determinarán las remuneraciones, las horas de servicios que se prestarán y otras condiciones de empleo. En la mayor parte de los estatutos, se ajustan las remuneraciones en forma automática debido a cambios en los salarios mínimos o en el índice de precios al consumidor.

Es evidente que las condiciones que se estipularon no se basaron en criterios racionales de política salarial, y no se revisaron sus implicaciones presupuestarias. Tampoco se pensó en las posibles consecuencias que podrían derivarse de los precedentes establecidos. Actualmente se puede empezar a apreciar la falta de prudencia por parte del Congreso. Las condiciones espléndidas de los estatutos constituyen una carga exagerada para el presupuesto nacional. Se proyecta que los compromisos ya asumidos ocupen casi el 10% del

producto nacional para el próximo año, o aún más si la economía no alcanzase el crecimiento esperado. Como proporción del gasto total del Gobierno Central, las remuneraciones han pasado de un 29% en 1996, a un 35% en el 2000 y seguirá creciendo. En la medida en que se incrementa la proporción destinada a salarios, habrá menores posibilidades de proveer otros insumos necesarios para el cumplimiento eficaz de las funciones de las instituciones, y para enfrentar otros compromisos del Estado para aliviar la pobreza.

Los estatutos concedieron otros beneficios que se apartan de los que rigen bajo la Ley de Servicio Civil o que corrientemente ofrece el sector privado. El horario de tiempo completo se definió para los médicos como seis horas diarias de lunes a viernes. Hay un sinnúmero de complementos salariales: largas vacaciones y un pago adicional al retirarse del servicio por cualquier razón voluntaria. El ejemplo de los médicos animó a otros grupos profesionales a conseguir estatutos en los que se les trataba de forma especial. La respuesta del Congreso ha sido muy favorable en varios casos.

Las enfermeras consiguieron un estatuto que establece un horario de tiempo completo de

seis horas. (Es interesante contrastar esta práctica con la de los Estados Unidos donde por lo general, los turnos de enfermeras son de 12 horas). Pero en el estatuto no solo se les aumentó marcadamente a las enfermeras la remuneración por hora de trabajo, sino que obligó a los hospitales a emplear más de estas profesionales para ocupar un turno adicional a los tres que ya existían. Estimamos que con esta medida el costo de proveer servicios de enfermeras se incrementó en alrededor de un 20%. Al igual que con los médicos, el salario de éstas se puede complementar si trabajan de noche, por antigüedad, zona territorial y otras razones. El estatuto de las enfermeras difiere de las demás porque no contiene un mecanismo para efectuar aumentos salariales automáticos.

El Estatuto creado para los docentes también les garantiza aumentos salariales por estar su sueldo indexado al salario mínimo. Varios complementos aseguran que pocos maestros se registrarán por el salario básico que define el estatuto, el que además, establece cuatro tipos de jornada laboral para el personal docente. Se considera 156 horas clase mensual tiempo completo, o sea, unas siete horas diarias. Una jornada plena permite que un maestro

enseñe dos turnos de tiempo completo toda vez que la enseñanza se lleve a cabo en establecimientos distintos. El día laboral de un maestro que trabaje la jornada plena, requeriría hasta de 15 horas diarias para que éste cumpliera con sus obligaciones. Este cálculo toma en cuenta el tiempo que tarda para movilizarse entre los distintos lugares donde enseña. Es difícil concebir cómo un maestro puede cumplir debidamente con sus obligaciones bajo estas circunstancias. ¿Cuándo tendrá tiempo suficiente para preparar cuidadosamente su clase del día siguiente o para corregir trabajos de los estudiantes?

En varios de los estatutos se han establecido escalas de incrementos salariales por función de antigüedad. Pero la de los maestros nos parece sumamente exagerada. Los años de servicio entre 5 y 15 reciben aumentos de 15 a 30% del sueldo base. Después de cinco años de servicio se les otorga un aumento automático del 45%, 75% después de 21 años, hasta llegar a un 120% después de 30 años. El maestro menos apto puede recibir premios sustanciales por el simple hecho de haber ocupado un puesto. Esta regala no contribuye en nada a mejorar su trabajo.

f. *El desempeño de los beneficiarios de los estatutos.* Sería posible defender la magnanimidad de los estatutos si se pudiese demostrar que a cambio de esto, el rendimiento es superior. Desafortunadamente, hay amplios indicios de que la productividad de los beneficiarios de los estatutos más costosos, es muy deficiente y que existen abusos graves en algunos casos. Consideramos dos casos en particular, el del magisterio y el de los médicos.

1. *El caso del sector magisterial.* Podría evaluarse el desempeño de los maestros conforme al aumento de conocimientos y destrezas por parte de los alumnos. Si nos basamos en los resultados de las evaluaciones de matemáticas y español hechas por la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación de la Universidad Pedagógica, tendríamos que concluir que existen problemas graves en la calidad de la educación primaria. El estudio encontró que, las respuestas correctas en matemáticas entre los alumnos de segundo, tercero, cuarto y sexto grado, fue del 32 y 43%, lo que resultó en un promedio global de 40%.

Este porcentaje implica que hay un número importante de niños cuyo dominio de la materia es de menos del 40%. Pero debe señalarse que la variación en el dominio entre las distintas operaciones y conceptos, resultó muy grande. Algunos componentes mostraron una competencia por encima del 50%. Otros demostraron que su competencia era solo del 20%.

La evaluación del rendimiento en español muestra un grado de dominio similar o hasta más débil comparado con matemáticas. El porcentaje de respuestas correctas en español fue 34% en el segundo grado, 41.2% en el tercero, 39.4% en el cuarto y 47.4% en el sexto. Igual al caso de las matemáticas, se aprecia una variación grande en el dominio en las distintas categorías de las pruebas de español.

Debemos reconocer que los maestros carecen de incentivo para desempeñar bien sus cargos o para mejorar sus habilidades. No existen procedimientos establecidos para hacer seguimiento de las clases y así poder

evaluar el desempeño de los maestros. Los de primaria que continúan estudiando, lo hacen con el fin de poder enseñar al nivel secundario y no para mejorar sus aptitudes en la enseñanza primaria.

Finalmente, el rendimiento poco satisfactorio de los alumnos puede que esté relacionado con el número de días de clases que enseñan los maestros. Las tasas de ausentismo entre ellos parecen bastante elevadas. Un muestreo de la asistencia de los maestros encontró un promedio de 86% durante un período de cinco días. Más de la cuarta parte de las ausencias se debían a días en huelgas o a motivos desconocidos. Consecuentemente, el número de días de enseñanza por un maestro es bastante reducido en comparación con sus colegas en otros países vecinos. Un hondureño trabaja un promedio de 160 días al año, mientras que en El Salvador es de 180 y 200 en Costa Rica.

2. *El caso del sector salud.* Pasemos ahora a considerar las prácticas que prevalecen en el sector

salud. La auditoría de puestos y de sus ocupantes que se llevó a cabo en el 2001, reveló que más del 9% del personal de salud no estaba trabajando en las instituciones a las cuales había sido asignado. El estudio reveló también, que algunos recibían un pago salarial sin que se pudiera constatar que habían sido empleados por ninguna institución. Hay estimaciones que existe personal de salud recibiendo un total de salarios estimado en L1.74 millones mensualmente, sin haber prestado un servicio.

Entre los médicos hay una proporción elevada, alrededor de la tercera parte, que se encuentra trabajando en lugares que no son donde están presupuestados. Por ejemplo, de las 255 plazas del Hospital Escuela, 202 son propias y 53 pertenecen a otros centros. De las 108 del Catarino Rivas, 44 son propias y 64 de otras dependencias. De las 142 del San Felipe, 92 son propias y 50 de otras. Una de las consecuencias de la forma en la que se han distribuido las plazas, es que se hace difícil

ejercer control sobre la medida en que se cumplen las obligaciones. La unidad en que está presupuestada la plaza de un médico, facilita que lo remuneren sin que se conozca su rendimiento en el centro donde se encuentra trabajando.

El estatuto de los médicos les permite ocupar más de un puesto y una parte sustancial de ellos lo hacen. La auditoría de puestos encontró que varias personas empleadas por la Secretaría, ocupaban también puestos en la Escuela de Medicina o en los servicios del Instituto Hondureño de Seguridad Social, recibiendo salarios de tiempo completo en ambos. Como la Escuela de Medicina está ubicada dentro del Hospital Escuela, no hay forma de garantizar que las horas de clases no coinciden con las de servicio supuestamente debidas al hospital. Algunos de los nombramientos múltiples dan paso al escepticismo en cuanto a las posibilidades de cumplir las obligaciones de todas. Por ejemplo, hay cuatro médicos miembros de la Facultad de Medicina en Tegucigalpa,

cuyo nombramiento en la Secretaría de Salud Pública se encuentra en San Pedro Sula, a unas cuatro horas de viaje desde la capital. Otros tres, están asignados a puestos en La Paz. Es difícil pensar que personas con nombramientos en lugares tan dispersos, puedan cumplir con sus obligaciones diarias.

La Secretaría padece de una alta tasa de ausentismo. Durante un lapso de cinco días, el estudio de auditoría encontró una asistencia promedio de 73%. La peor tasa de asistencia fue, la de los médicos generales con un promedio de 61%. Ningún grupo ocupacional reportó una tasa que excediera el 76%. La mayor parte de las ausencias se justificaban por razones de salud, vacaciones o tiempo libre para compensar horas extras trabajadas. Pero, en el 39% de las ausencias, no había justificación alguna. Éstas representan un promedio anual de 23 días laborales por empleado, o cerca del 10% de los días contratados. Como los días no trabajados se pagan de todos modos, existe poco incentivo

para evitar el ausentismo no justificado. Enfatizamos, de nuevo la falta de procedimientos administrativos y actualizados que desaniman el abuso de las condiciones de trabajo acordadas.

g. *Resumen de los factores que impiden un gobierno eficaz.* En términos generales, las condiciones poco satisfactorias que rigen en el sector público, se pueden atribuir a varios factores:

1. *Falta de políticas de administración de recursos humanos.* No se han establecido normas contra las cuales se pueda evaluar la conducta y el rendimiento de los servidores. No ha existido una política salarial explícita que defina criterios sobre los cuales han de basarse las remuneraciones. Sin una visión integral de cómo debe administrarse las condiciones de empleo en el sector público, todo gobierno se debilita ante un enfrentamiento con el Congreso o con los gremios de empleados.
2. *Debilidades institucionales.* Hay considerables puntos débiles institucionales. Como se ha comentado, existe una Ley de Servicio Civil que

no se cumple y una Dirección General que se ha mostrado demasiado débil para resistir las demandas de los políticos. Además, carece de personal técnico adecuadamente preparado para realizar las funciones que la ley le asigna. En las instituciones se encuentran subgerencias de recursos humanos que funcionan solamente como tramitadores de documentos, y que no desempeñan ningún papel administrativo en los procesos de reclutamiento y selección.

3. *Debilidad gerencial.* Los que ocupan puestos de mando generalmente están poco preparados para desempeñar puestos administrativos. Como son los servidores públicos peor pagados en relación con el mercado laboral, se hace difícil reclutar y mantener personal gerencial apto y con experiencia. Finalmente, la costumbre de cambiar los mandos medios cuando cambia la autoridad máxima de las instituciones, resulta una falta de continuidad en estos puestos y como existe una incertidumbre en cuanto a la estabilidad en sus empleos, los gerentes tienen poca

motivación para efectuar cambios que propicien la eficiencia. Las debilidades gerenciales se reflejan en demasiada tolerancia para abusos tales como el ausentismo no justificado y para un rendimiento deficiente. No existen incentivos ni castigos para los que ocupan puestos de mando ni para los que trabajan bajo su dirección.

4. *Falta de base de datos adecuada.* No hay ninguna base de datos que provea la información necesaria para que la gerencia de los recursos humanos sea eficaz. Por ejemplo, en educación no se sabe cuántos maestros hay; cuántos puestos ocupa cada uno, o cuántas horas trabaja. La elevada migración de puestos hace difícil juzgar la idoneidad de la asignación actual de los maestros. La falta de información sobre la historia ocupacional de los servidores hace difícil evaluar las cualidades de un servidor que esté siendo considerado para una promoción. Por otra parte, da paso a controversias sobre los años de servicio que pueda tener un empleado al momento que quiera jubilarse.

Se podría ofrecer más ejemplos de las fallas que existen en la manera en la que el Estado dispone de los recursos humanos, pero el recuento ya hecho debe bastar para evidenciar que existen serias deficiencias que resultan en un gobierno poco eficiente y demasiado costoso. Un país tan pobre como lo es Honduras, no puede darse el lujo de ignorar estas condiciones. El futuro de sus ciudadanos depende de la existencia de un Estado eficaz y ético que promueva los intereses comunes de la sociedad.

MEDIDAS DE REFORMA

Ante las condiciones mencionadas, se propuso realizar ciertas reformas encaminadas a mejorar la gestión del recurso humano que el Servicio Civil estaba realizando hasta ese momento (diciembre del 2001). Estas reformas propuestas se limitaron a tratar los siguientes aspectos.

- a. *El marco legal.* Se introduce la idea de crear, no una nueva Ley de Servicio Civil, sino una que abarque la Función Pública. Este nuevo marco legal definiría los principios y valores sobre los que se deba construir la gestión de los recursos humanos y crear las instituciones y procedimientos que aseguren el cumplimiento de estos principios. Una Ley

de la Función Pública tiene varios propósitos:

- Definir las obligaciones y los derechos de los servidores públicos.
 - Establecer las estructuras y definir procedimientos de gestión que serían compatibles con el objetivo de promover un gobierno eficiente, transparente y honrado.
 - Dotar a la institución creada con la autoridad suficiente para seguir las acciones de las instituciones gubernamentales y asegurar el cumplimiento de la Ley y de los reglamentos pertinentes.
 - Crear una unidad técnica para promover cambios estructurales y tecnológicos dentro de la administración pública. También podría ofrecer servicios técnicos a las instituciones del gobierno que buscan una reorganización o reestructuración interna para mejorar su funcionamiento.
 - Dotar a la institución normativa que se crea para administrar el Sistema de Servicio Civil, de autonomía completa, de profesionalización de su personal y de ausencia de injerencias políticas.
- Establecer que los puestos gerenciales de las Secretarías de Estado ya no sean de libre nombramiento y remoción. La gerencia deberá reclutarse a través de convocatorias y concursos y la tenencia de los puestos deberá depender del rendimiento. Es menester mencionar que se tendría un impacto mínimo sobre el rendimiento del Estado, la adopción de un nuevo marco legal y la proclamación de nuevos principios y procedimientos para la gestión de los recursos humanos, si no existe una gerencia profesional con conocimientos sobre formas de organizar el trabajo, cómo tratar sus subordinados para estimular una alta productividad, cómo evaluar el desempeño de ellos, cuándo y cómo tomar medidas disciplinarias, etc.
- b. *Reorganización y reingeniería.* Para alcanzar y mantener un grado alto de eficiencia, todas las entidades productivas deberían llevar a cabo periódicamente, un análisis de su organización. Empezando por una clara definición se identifican y se eliminan las actividades que no contribuyen a la realización de su misión. Una vez que se han descrito las

actividades que se llevarán a cabo, se puede determinar los recursos físicos y humanos requeridos para cumplir con los objetivos, realizando rein-gerierías necesarias para definir los niveles de productividad esperados de cada puesto y así, establecer la base para la evaluación del desempeño de los ocupantes de estos puestos.

- c. *Política de remuneraciones.* Otro tema que forma parte de una estrategia de reforma, es la importancia que tiene esta política como herramienta de la gerencia de recursos humanos. Cuando los aumentos salariales se otorgan en función de evaluaciones de desempeño, se crea un gran incentivo para mejorar la calidad y cantidad de servicios rendidos. A su vez, la importancia cuantitativa de la masa salarial en el presupuesto del gobierno, hace imperativo que se ejerza control sobre esta masa, para asegurar que se mantenga dentro de sus posibilidades financieras.

Si el gobierno va a cumplir con su obligación de proveer servicios en forma eficiente, tendrá que contar con los recursos humanos más calificados conforme a lo que permitan sus medios financieros disponibles. En este caso, ¿cuál sería el criterio que se aplicaría en la determinación de la escala salarial y para efectuar ajustes

en la misma? La respuesta más sencilla es que ésta debe reflejar y aproximar los salarios que se pagan en el mercado laboral para cada grupo ocupacional. Y para incentivar la eficiencia, los premios salariales deberán reflejar el mérito establecido a través de evaluaciones periódicas de desempeño.

Consideremos el caso específico de Honduras. Ya comentamos que falta una relación consistente entre los salarios que paga el gobierno y los del mercado. Para las categorías inferiores en la escala salarial, el pago es similar a los salarios promedios del mercado laboral. Sin embargo, a los técnicos, a los profesionales y a la gerencia se les paga menos. A pesar de las limitaciones presupuestarias que enfrenta el gobierno, existe una estrategia que le permitiría mejorar los niveles salariales de los empleados clave, sin afectar el costo salarial total.

- d. *Tratar la redundancia.* Como indicamos anteriormente, es cierto que hay una sobrepoblación significativa entre las categorías de apoyo y servicio. La eliminación de empleos innecesarios tendría dos consecuencias favorables. Primero, se liberarían recursos financieros que se podrían aplicar para ajustar las remuneraciones de los cargos cuyos pagos son

inadecuados. Segundo, despedir a quienes contribuyen poco al funcionamiento de sus unidades, permitiría eliminar la falta de incentivo para trabajar entre los que retengan sus empleos. Fortalecer los cargos de responsabilidad y altas destrezas y eliminar la redundancia existente, ofrecería la posibilidad de ejercer un impacto dramático y provechoso sobre la productividad del Estado.

- e. *Perspectivas para enmendar los estatutos.* Francamente, es difícil creer que será posible negociar con los gremios en un futuro cercano cambios en los estatutos, que devolverían al gobierno más discreción sobre la definición de las condiciones del trabajo y las remuneraciones.

Si la eliminación o alteración de los estatutos no es factible, el gobierno podría tomar iniciativas que queden dentro de su poder para insistir que a cambio de las concesiones ya hechas, el rendimiento de los beneficiarios de los estatutos mejore sustancialmente. El proceso de la modernización del Estado puede empezar en escala menor, enfrentando las deficiencias ya conocidas en los sectores de salud y educación. Se pueden introducir medidas de control que aseguren el cumplimiento fiel de las condiciones, que rigen en los acuerdos de nombramiento.

Si un médico no va a la unidad que lo contrató, se cancela su contrato. Lo mismo con los que ocupan más de un puesto, pero que no cumplen completamente con los horarios de cada uno de ellos. Se puede exigir que los médicos de guardia ejerzan sus responsabilidades en el hospital y no desde sus casas, mejorando así la calidad de la atención médica. Se podría mejorar la asignación de recursos reemplazando médicos especialistas, por médicos generales para llenar los puestos de guardia. Se podría mejorar la asignación de recursos devolviendo a los médicos que ocupan puestos administrativos a tareas que aprovechan de sus ventajas comparativas, o sea, atendiendo a enfermos. Obviamente, se necesitarán administradores capaces de enfrentar las presiones de los profesionales y de tomar decisiones que favorezcan la eficiencia y la economía.

En el caso de los maestros, también hay iniciativas que están al alcance de un gobierno decidido. Hay abundante evidencia que la calidad de la enseñanza deja mucho que desear. De nuevo, esto indica una falla administrativa. No hay supervisión de los maestros para comprobar si muestran una habilidad para enseñar. Empecemos por visitar las clases para evaluar la

calidad de la enseñanza. Los maestros quienes ocupan puestos administrativos que no requieren conocimientos pedagógicos, deben volver a las aulas. Deben asignar los puestos de enseñanza a las escuelas, en vez de designarlos como puestos propios de los maestros. De esa forma, la migración de puestos se podría limitar y posibilitaría la asignación óptima de recursos de enseñanza. No se deben pagar días de trabajo perdidos por razones de ausentismo no justificado.

- f. *Prepararse para enfrentar posibles protestas.* No sería de sorprenderse si un intento del gobierno para introducir cambios que alteraran las condiciones acostumbradas de trabajo, llevaría a los empleados a hacer demostraciones de protesta y hasta huelgas para impedir los cambios. La experiencia del pasado nos indica que los gobiernos han demostrado ser muy débiles frente a los retos que presentan las asociaciones de los empleados. El Estado nunca se ha preparado con anticipación para enfrentar una confrontación desde una posición de poder.

En un enfrentamiento, el gobierno debe contar con el amplio apoyo de la ciudadanía. Si uno lee las críticas de los gremios que aparecen

en los diarios del país o escucha los comentarios de ciudadanos, existe ya la opinión de que los gremios están abusando de la sociedad. El gobierno tiene que publicar reiteradamente su política en cuanto a empleo y remuneraciones y mostrar cómo algunos servidores públicos están violando estos principios. Además, es indispensable despertar la conciencia de la población en general, de que son ellos los perjudicados. Ellos tienen que asignar a través de impuestos, parte de sus ingresos, producto de grandes esfuerzos, para financiar los costos de los estatutos y que no están recibiendo a cambio, un servicio de igual valor. Se deben poner al conocimiento del público, todas las prácticas que violan el espíritu y la letra de los compromisos asumidos.

Además, el gobierno deberá estudiar en forma cuidadosa, las estrategias de negociación formando adicionalmente, equipos estables de expertos en este arte. Es evidente que la tendencia de los gobiernos en el pasado, ha sido la de preferir evitar confrontaciones a costo de concesiones que en muchos casos no han sido convenientes. En parte se han otorgado concesiones porque no ha habido una clara exposición de políticas de empleo y de

remuneraciones que el gobierno estuviese listo a defender. Por falta de criterios y políticas claras, un gobierno puede encontrarse débil en las negociaciones.

- g. *Estrategias de negociación.* Hay otro aspecto de un proceso de negociaciones que el gobierno parece haber pasado por alto. Cuando enfrenta demandas por parte de los gremios, es el momento estratégico de buscar concesiones a cambio de la satisfacción de las demandas de los gremios. Las negociaciones deben resultar en ganancias para ambas partes, no solamente para una.

Obviamente, existirán situaciones en las que no se pueda llegar a un acuerdo mediante negociaciones, si éstas fallasen, cualquier iniciativa que tome alguna de las partes para forzar un acuerdo, deberá imponer costos a ambas. Si una no tuviese que correr ningún riesgo o costo por sus acciones, tendría ventaja absoluta sobre el otro participante en las negociaciones. Si un gremio declara huelga, ¿cuál es el costo que sufre? El costo para los ciudadanos y el gobierno, es bastante evidente. Pero en la práctica, los gremios no incurren en costos. Al contrario, les conviene.

Al igual que en otros países de la región, en Honduras se

acostumbra pagar los días de salario a los que apoyaron la huelga. Pero esto no tiene sentido. Si no incurren en un costo de los huelguistas, ¿cuál sería su incentivo para llegar a un acuerdo que fuese mutuamente beneficioso? Desde el punto de vista de sus participantes, la huelga es equivalente a unas vacaciones pagadas. Para fortalecer su posición en las negociaciones, el gobierno debe informar al gremio que no les concederá ningún pago por los días que estén en huelga. Además, en el caso de los maestros, para no perjudicar la educación de los alumnos, se les debería de informar que habría de extenderse el año escolar de acuerdo al número de días que dure la huelga. Para convencer a los empleados de que las reglas del juego han cambiado realmente, el gobierno no debe dar un paso atrás. Finalmente, en los casos en que la huelga viole la Constitución u otro estatuto, se deberá tomar una acción que genere el despido paulatino de algunos de los huelguistas que no se presentan a trabajar. O sea, si el gobierno no se aprovecha de los poderes a su alcance, nunca podrá tratar en forma eficaz las confrontaciones con los gremios. Una vez que la determinación del gobierno se haya demostrado en forma clara y decidida, las relaciones patronales-gremiales entrarán

en una nueva época de igualdad.

En virtud de lo cual, si los ciudadanos de Honduras desean que el país prospere, nos encontramos ante el momento propicio para organizarse, y demandar que los gobiernos cumplan con una reforma integral que resulte en una nueva administración de los recursos humanos. Es claro que este proceso no será fácil. Una verdadera reforma toma tiempo y requiere un compromiso fuerte por parte del Presidente, del Congreso y de los partidos políticos. Esto implica cambios culturales fuertes, porque si se adoptan las medidas recomendadas, los gobiernos no van a poder utilizar los recursos del Estado y de la ciudadanía para propósitos políticos o para afirmar el apoyo de sus partidos. Esto implica también cambios en la vida política. Podría haber resistencia por parte de los partidos políticos, a menos que los ciudadanos exijan firmemente que se realice una verdadera reforma.

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA QUE DEBEN DEFINIRSE ANTES DE PREPARAR EL PROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Producto de los aspectos señalados anteriormente como

objetivos de la reforma, se identificó como prioritario la preparación de un proyecto de ley que no solo se limitara a tratar el tema de Servicio Civil, sino que introdujera el de la Función Pública, razón que motivó a efectuar ciertas consideraciones con sus respectivas sugerencias, que se exponen en breve, y que han sido presentadas a la Presidencia de la República a efecto de que sea la máxima autoridad, quien decida hasta dónde se quiere llegar con este proceso de reforma.

- a. El ámbito de la ley. ¿Se extenderá a todas las instituciones que dependen del presupuesto nacional o se limita al Gobierno Central?

Que si se extienda a todas. En vista de la tendencia a la des-concentración de las funciones del Gobierno Central, sería aconsejable tener un medio por el cual se pueda ejercer un control sobre la planilla, así como para asegurar el empleo de personas idóneas.

- b. ¿Cómo se debe constituir el ente rector del Sistema de la Función Pública?

Que se cree un organismo con plena autonomía y con su propio presupuesto. El ente rector debe gozar de la confianza del pueblo al ser un organismo libre de intereses políticos y que es capaz de administrar el sector de empleo en conformidad con la Ley de Servicio Civil (o según nuestra propuesta

Ley de la Función Pública). Esta confianza sería difícil de obtener si el ente rector es una dependencia de una Secretaría. Recuérdese que el ente normador tendrá la responsabilidad de hacer cumplir la ley. Si forma parte del aparato ministerial, se podría encontrar ante una posición difícil frente a las presiones de las Secretarías de Estado. No se puede asumir que todos los gobiernos futuros de Honduras compartirán un compromiso para acatar la ley.

En cuanto al rector de la institución se sugiere que este llene los requisitos que aparezcan en la Ley, la que deberá exigir que se seleccione a una persona con amplia experiencia administrativa y con conocimientos de los recursos humanos. En la medida de lo posible debe aparecer como una persona políticamente neutral. Su nombramiento debe hacerse por el presidente, seleccionado de una terna de candidatos presentada por una comisión convocada para este propósito. El rector gozaría de un período de seis años con posibilidad de ser renombrado o, alternativamente podría tener un nombramiento abierto que dependería de su desempeño. Para tener el poder y prestigio que merece debería asignársele un status equivalente a un ministro.

- c. Una comisión de la función pública. ¿Sería deseable crear una comisión de la función pública que sirviera como un enlace entre el ente rector y el gobierno ejerciendo otras funciones?

Es aconsejable que exista una comisión que podría servir a varios propósitos: tener un papel consultivo que junto con el rector se fijaran líneas de políticas; aprobar iniciativas del rector que requieran acciones de parte del ejecutivo, como los cambios salariales que se necesitarían para cumplir con la política salarial; y evaluar el desempeño del rector. Si se opta por crear una comisión se podría constituir con representantes de la Presidencia, del Ministerio de Finanzas de la sociedad civil.

- d. Es conveniente la profesionalización de la gerencia. Poco valor tendrán los otros esfuerzos de mejorar el desempeño del sector público si no se cuenta con una estructura gerencial profesional y estable. ¿Deberían los puestos gerenciales ser de libre nombramiento, ninguno, algunos, o todos?

Ninguna organización podría esperar funcionar eficazmente si se cambia a menudo los gerentes, ya que es normal que cada cual tiene su propio estilo de administrar. Sería preferible instalar una

estructura gerencial profesional y con estabilidad. Debe existir una clara distinción entre las funciones de la formulación de planes y políticas y la de ejercer su realización. Si se aceptase este planteamiento, todos los puestos gerenciales serían de carrera. Dejarían de ser de libre nombramiento los que son excluidos. Las ventajas de este esquema son varias. Una gerencia profesional y estable podría servir como el agente principal de cambio de la cultura del trabajo que se busca. Serviría como la memoria institucional de los organismos. Un nuevo ministro tendría a la mano toda la información que necesitara para emprender sus responsabilidades recorriendo el período de aprendizaje en forma significativa. La necesidad de evaluar el desempeño de la gerencia, implicaría una obligación de parte de los ministros de formular programas y metas explícitas que deben realizarse dentro de cada período presupuestario. Introduciría una mayor disciplina en la manera de administrar una organización. Quedan por decidir los mecanismos que se utilizarían para nombrar gerentes.

- e. Aplicabilidad del Código Laboral al sector público. ¿Deberá ser la Ley de la Función Pública la única que rija el

sector público o tendría vigencia en este mismo sector el Código Laboral para algunos temas?

El sector público tiene características y responsabilidades que son distintas a las que existen en el privado. El Código Laboral se desarrolla tomando en consideración mayormente las condiciones de empleo que se encuentran en el sector privado. Las responsabilidades que tiene el gobierno frente a la comunidad requieren de un enfoque distinto. Pensamos que convendría desarrollar en la Ley de la Función Pública todos los temas relacionados al empleo público, dejando excluido completamente de este tema al Código Laboral.

- f. Las relaciones Gobierno-Gremiales. ¿Cómo se llevarán las relaciones Gobierno-Gremios? Una nueva ley que excluya la inherencia del Código Laboral presenta una oportunidad de introducir cambios importantes en la manera en que interactúan las dos partes.

Entre los temas que se podrían mencionar, están:

- Las condiciones que tendría que satisfacer una asociación de empleados para ser reconocidas como representante de ellos con el propósito de

participar en negociaciones colectivas.

- Definición de los temas que se puedan tratar al nivel ministerial. Se recomienda que los temas de salarios y regalías se traten solamente a nivel nacional. (Nótese: una vez implementada una política salarial que mantenga las remuneraciones del sector público aparejada con las del mercado laboral, el tema del salario debería de perder su importancia como tema de negociación).
- Limitaciones sobre el derecho de la huelga. ¿Se permitirán huelgas en áreas como la de salud?, ¿o se permitiría siempre que se mantengan en servicios urgentes?
- Procedimientos requeridos para declarar una huelga. ¿Necesitaría una mayoría de los empleados de la unidad en una votación secreta para autorizar una huelga legal? ¿Cuáles serían las consecuencias de una huelga ilegal?
- Si no se resuelve una huelga dentro de un período específico, sería deseable establecer de

antemano procedimientos para la resolución de conflictos? ¿Hay un papel para procesos de arbitraje? ¿Sería obligatorio o voluntario?

- g. La política salarial. ¿Cuál sería la política salarial a adoptarse?

Se debería de adoptar una política que asegure el reclutamiento y la retención de los empleados necesarios para la provisión eficiente y eficaz de los servicios al público. Para tal propósito las remuneraciones en el sector público se fijarán con relación a las que rigen en el mercado laboral para cada grupo ocupacional. Todos los aumentos salariales se concederán de tal forma que conserve la posición relativa de cada grupo en el escalafón salarial.

- h. La transición al nuevo régimen. Hay que definir las medidas que regirán la transición al nuevo régimen. ¿Tendrían que calificar de nuevo para seguir en sus puestos los empleados actuales? ¿En los casos que no califican, se ofrecerá capacitación o tendría el empleado que buscar su propia fuente? ¿Cuánto tiempo se les concederá para calificar? ¿Para los que no califican si son redundantes y tiene que salir habrá una indemnización? ¿Se aplicaría el nuevo escalafón

salarial una vez aprobada la Ley o se ajustaría paulatinamente? ¿Tendría que haber terminado la reestructuración interna y la reingeniería de procedimientos una institución antes de calificar para la instalación del nuevo escalafón?

- i. Los estatutos. Reconocemos que es muy importante el reincorporar al Régimen de Servicio Civil los grupos de empleados públicos, que actualmente están regidos por estatutos. La manera más directa para lograr este fin sería la obtención de un fallo de la Corte Suprema de Justicia declarando la inconstitucionalidad de los mismos. Si no se logra eliminarlos por este camino, es probable que en el corto plazo se pueda hacer poco para suspender los estatutos de los médicos y de los maestros. En cuanto a los otros estatutos en el sector salud (odontólogos, microbiólogos, farmacéuticos, enfermeras profesionales, etc.), no se debe descartar la posibilidad de introducir cambios sobre todo de índole salarial, ya que estos grupos no incluyeron un mecanismo para ajustes automáticos en sus salarios y los mismos están a punto de quedar desfasados con respecto a los salarios otorgados por el Régimen de Servicio Civil. Debe ser posible entrar en nego-

ciaciones en estos grupos para devolverlos al régimen. De hecho algunas conversaciones preliminares han resultado prometedoras.

En cuanto a los médicos, es muy incierta la posibilidad que en este momento puedan decidirse por abandonar su estatuto. Empero, una vez que se difunda la nueva estructura salarial, es probable que la clasificación acordada para la mayoría de los médicos no se aparte mucho de sus ingresos actuales. Será hasta ese momento que las posibilidades de negociar mejorarán. Mientras tanto, el gobierno no debe ser un pasivo espectador del comportamiento de los médicos. Hasta el momento que se vuelva factible la cancelación del estatuto hay acciones posibles dentro de los poderes del Estado. Varios estudios han documentado su falta de cumplimiento a su propio estatuto. No se debe seguir ignorándolos. Ya es tiempo de exigir que los médicos cumplan en forma completa y puntual con las obligaciones que su empleo involucra.

Si no se lograra ninguna de las medidas antes propuestas siempre quedaría la opción de enmendar los estatutos de tal forma, que para los futuros empleados se utilicen otras condiciones, más favorables para el Estado. Los que ya están laborando conservarían sus derechos adquiridos. El caso de los maestros es más difícil. Básicamente, lo que se requiere es un nuevo estatuto

que redefine los derechos y obligaciones de esta profesión. Se reconoce que el actual estatuto está mal hecho, lleno de contradicciones y que sufre de una falta de claridad.

Actualmente estamos a la espera de las respuestas que nos dará la Presidencia de la República a través del Secretario de Estado del Despacho Presidencial, la que sin lugar a dudas nos será entregada la última semana de agosto del 2002, en donde esperamos que nuestras sugerencias sean tomadas en cuenta para beneficio de la gestión pública de Honduras.

Producto de todas las consideraciones antes mencionadas y previo al proceso de elaboración del nuevo marco jurídico, se decidió conjuntamente con la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, desarrollar una política para el sector de recursos humanos que sentara de una vez por todas las bases y los principios sobre los cuales se sustentará de ahora en adelante toda la política relacionada con el tema, estableciendo los objetivos que todo nuevo gobierno debiera buscar alcanzar en aras de una sana, prudente, eficiente y eficaz administración de los recursos humanos.

Este documento, que se transcribe a continuación, se encuentra listo para ser difundido a la sociedad hondureña para su discusión y eventual adopción, todo con la intención de obtener un fuerte

apoyo de la ciudadanía en general, quien es en definitiva la que se beneficiará por la prestación de servicios públicos cada día más eficientes y menos onerosos.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL SECTOR DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Antecedentes

Durante las últimas décadas en América Latina se reconoció la importancia que posee el capital humano como factor crítico en el desarrollo nacional. Es así que una de las innovaciones importantes, fue la introducción de sistemas integrales para la gerencia de los mismos, tanto en los sectores públicos, como privados, que adoptaron prácticas destinadas al reclutamiento, capacitación, promoción y retención de los mejores empleados que permitían los medios financieros.

Casi todos los países realizaron avances importantes en esta materia. La promulgación de leyes de servicio civil fue un mecanismo de introducir al sector público una mayor racionalización de los procedimientos que rigen la relación patrón-empleado. En 1968 fue emitida en Honduras la Ley de Servicio Civil (Decreto No. 126, 1968), que estableció la normativa para regular la relación entre

el Estado y sus servidores de acuerdo a las mejores prácticas de la época.

Desafortunadamente, los avances no lograron sostenerse. Los gobiernos sucesivos mostraron poco interés en los temas de recursos humanos y la institución creada perdió su papel protagónico en la administración del recurso humano.

Las consecuencias han sido graves. El vacío creado por la falta de una política de recursos humanos se llenó con iniciativas motivadas por consideraciones políticas o de gremios particulares, creando una segmentación en las condiciones y normativa de empleo, que no solo debilitan la capacidad de gestión al gobierno, sino que rompen con el espíritu de igualdad y equidad en el trato a los empleados públicos.

Como antecedentes en el intento de reforma del Servicio Civil se deben mencionar:

- a. Diagnóstico auspiciado por el Banco Mundial en 1995, bajo el programa al sector público que dio como fruto los Términos de Referencia para la licitación internacional del Proyecto de Diseño de los Sistemas de Administración de los Recursos Humanos del Gobierno Central.
- b. Proyecto de Diseño de los Sistemas de Administración de los Recursos Humanos del Gobierno Central llevado a
- c. Proyecto de Implantación de los Sistemas de Clasificación y Retribución, llevado a cabo por la firma Consorcio Cincorp Hay, de España desde mayo de 1998 a febrero de 1999. En este proyecto fueron elaborados los siguientes productos:
 - Diseño de la Estructura Organizativa para la Dirección General de Servicio Civil y las Subgerencias de Recursos Humanos.
 - Sistemas de Clasificación y Control de Puestos.
 - Sistema Retributivo.
 - Estudio del Mercado Retributivo (sector privado e instituciones del Gobierno Central).
 - Sistema de Provisión de Puestos (selección y promoción).
 - Sistema de Gestión del Desempeño.
 - Política de Puestos Clave.
 - Programa de Formación para el personal de la DGSC y las subgerencias de RRHH.
 - Modelo Conceptual del Sistema de Información de Servicio Civil y Términos de Referencia para su desarrollo.

por la misma firma desde noviembre de 1999 hasta junio del 2000, con los siguientes productos.

- Clasificación de 11.000 puestos con los niveles definidos.
- Definición de Puestos Tipo del personal de Enfermería.
- Herramienta informática de clasificación (clasificador).
- Manual de Puestos Tipo del Gobierno Central.
- Recomendación de Política Retributiva y cálculo de las hipótesis de costes de su implantación.
- Procedimientos de la DGSC y las subgerencias.
- Diagnóstico realizado en diciembre del 2001 sobre la situación de la administración del recurso humano en el sector público, por la Comisión de Modernización del Estado que señala las deficiencias encontradas incluyendo:
 - Identificación inadecuada de las necesidades de personal por parte de las secretarías.
 - Procedimientos de selección discrecio-

nales, carentes de transparencia y faltos de congruencia entre las calificaciones del contratado y el puesto a llenar.

- Tolerancia de un nivel de productividad y eficiencia muy bajo.
- Falta de evaluación de desempeño.

Reconociendo que la administración pública es un elemento clave para que las aspiraciones de la sociedad puedan hacerse realidad, y que un buen cuerpo de servidores públicos es el mejor instrumento de gobierno para impulsar cualquier política, así como un personal inepto es un lastre para la implementación de la política mejor concebida, la reforma en la gestión de los recursos humanos se torna parte integral del proceso de modernización del Estado y requisito para su consolidación sostenible.

Objetivo general

El Gobierno de Honduras está consciente de la relación que existe entre el desarrollo socio-económico del país y la calidad de los procesos del gobierno. En este sentido, la capacidad estatal de concreción y producción de respuestas solo es factible mediante el papel que desempeñan los servidores públicos.

Por esta razón se propone reformar la administración y gestión del recurso humano, introduciendo medidas que garanticen el funcionamiento de una administración pública profesional, basada en los principios de mérito, igualdad y transparencia, a fin de mejorar la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad en forma transparente, eficiente y eficaz.

Objetivos específicos

Los objetivos del gobierno en materia de gestión de recursos humanos se reflejan más allá del empleo público, y repercuten en valores y objetivos nacionales de mayor dimensión, es así que la política de recursos humanos pretende:

- a. El fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.
 - La sujeción a la ley y al interés público deben reflejarse en la institucionalidad y funcionamiento del cuerpo de servidores públicos.
 - El establecimiento de un sistema de servicio público profesional que constituya una garantía de imparcialidad y neutralidad en el ejercicio de la función pública.
- b. Una eficaz provisión de los bienes y servicios públicos.

- La implementación de un sistema de gestión de recursos humanos basado en la capacidad y el mérito como requisitos para poder asegurar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados.
- La definición de las modalidades de desarrollo de las funciones del Estado y la reforma de las estructuras y procesos institucionales.
- El desarrollo de una cultura de excelencia, servicio al ciudadano y orientación a resultados.

Lineamientos de política

El Gobierno de la República se propone implantar una política de gestión de los recursos humanos públicos basada en los siguientes principios y acciones.

Principios

- *Neutralidad y profesionalismo.* Los empleados públicos en el desempeño de sus funciones deben ser profesionales capaces de dejar de lado a cualquier consideración o interés partidista o ideológico, para así garantizar la más estricta neutralidad en cada una de

sus actuaciones. Los empleados profesionales deben garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos en los cambios de gobierno, adecuar su gestión y orientar a las instituciones en la implantación de las políticas públicas definidas por el electo. Todos los ciudadanos tienen los mismos derechos para acceder a la función pública.

- *Mérito y capacidad.* Los criterios para seleccionar, promover y reconocer a los funcionarios y empleados públicos han de ser el mérito demostrado mediante su desempeño pasado, sus antecedentes profesionales y su mayor adecuación al perfil requerido, así como la aprobación de las pruebas a las que deban someterse.
- *Transparencia.* Las reglas de juego en materia de gestión de personal en la administración pública deben ser claras y estables para todos. Los procedimientos de selección, promoción y retiro de los funcionarios deben aplicarse rigurosa, coherente y transparentemente. La transparencia es requisito para la excelencia al fomentar la claridad organizativa, la seguridad jurídica y el compromiso con los fines del Estado.
- *Equidad.* Los servidores públicos recibirán un trato justo y

equitativo, esto es, un tratamiento igual a los iguales y desigualdad a los desiguales. Las decisiones sobre los empleados públicos deben basarse en instrumentos y procedimientos imparciales, técnicos y objetivos que reduzcan al máximo la discrecionalidad.

- *Ética y responsabilidad.* Las instituciones y los empleados públicos son responsables ante el ciudadano de la buena gestión de los intereses públicos, y de la aportación de resultados concretos que contribuyan al desarrollo socio económico y político de Honduras. La administración pública promoverá la supervisión democrática de su gestión por los ciudadanos y establecerá mecanismos para que expresen y canalicen su opinión sobre la oportunidad, eficacia, efectividad, ecología y calidad de los servicios recibidos.

Acciones

- Con el propósito de fortalecer el sistema democrático y el Estado de Derecho:
 - Definir un marco jurídico integral para la gestión de los recursos humanos públicos.
- En todo lo posible, el nuevo marco jurídico

debe abarcar la totalidad de los empleados, independientemente de la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, administrativa, contractual o estatutaria de los mismos, las funciones que desempeña o el nivel de gobierno desde el que se opera.

Ese marco jurídico debe, además, esclarecer los ámbitos de actuación de la política de recursos humanos en dos niveles:

- Diferenciación entre aquellos puestos de naturaleza profesional que deben estar amparados por la estabilidad de la carrera pública, aquellos otros que por la especial relación de confianza con los titulares de las instituciones deben ser de libre designación, remoción y cese, y los que por su naturaleza requieran de formación profesional.
- Diferenciación entre colectivos o carreras profesionales a las que, bajo los mismos principios, se les puedan aplicar de manera diferenciada los sistemas de

gestión. Se debe estudiar la conveniencia de delimitar las carreras generales (administrativa y gerencial) y las carreras específicas (docente, diplomática, sanitaria, ...).

- o Adoptar mecanismos que promuevan el acceso a un puesto público y el desarrollo de la carrera profesional como empleado público con base en los principios de mérito, transparencia e idoneidad. Asegurar la igualdad de derecho de todos los ciudadanos para optar a un puesto público, sin otra distinción que las del mérito y la idoneidad. A este fin, para la selección de los puestos de carrera se utilizará el procedimiento de concurso abierto a todos los empleados del gobierno y a los que no pertenecen a él.
- o Establecer mecanismos que permitan al ciudadano receptor de los servicios públicos expresar y canalizar su opinión sobre la oportunidad, calidad y pertinencia de los servicios recibidos.
- o Fortalecer la capacidad institucional y reforzar la

estructura organizacional de la Dirección General de Servicio Civil dotándola de la autoridad, medios y personal cualificado necesarios para convertirla en el Ente Rector del Sistema de Gestión de los Recursos Humanos del Gobierno. Asimismo, fortalecer las subgerencias de recursos humanos y su vinculación funcional con la DGSC.

- Estructurar los mecanismos que protejan la estabilidad del servidor público en el ejercicio del empleo, y que permitan su desarrollo en el mismo, como garantía de un comportamiento imparcial y profesional. Al respecto, todos los servidores públicos, con excepción de los que ocupan “puestos excluidos”, deben gozar de los siguientes beneficios:
 - Ingresar al sector público por concurso.
 - Gozar de estabilidad en el empleo, salvo que medie una reestructuración de la oficina en que trabajan, que reciban dos evaluaciones consecutivas insatisfactorias, que por cambios tecnológicos el puesto desaparezca, o que

cometan una falta calificada como grave.

- Ser promovido a puestos de mayor responsabilidad dentro de la administración de acuerdo a sus capacidades y sus méritos, siempre que existan las correspondientes vacantes presupuestadas.
- A fin de mejorar la eficacia en la provisión de los bienes y servicios públicos:
- Instaurar en la administración una cultura de excelencia, servicio al ciudadano, legalidad y orientación a resultados y establecer un Código de Ética que regule su actuación en el cumplimiento de sus funciones dentro de un marco de normas de probidad y transparencia en la gestión.
- Establecer un sistema de evaluación que permita dar seguimiento al rendimiento del empleado en el cumplimiento de sus funciones que sirva también de base para establecer un mecanismo para premiar el desempeño superior.
- Promover la creación de una carrera gerencial

pública profesional, estable y con capacidad demostrada para organizar, administrar y dirigir las acciones programadas de forma que permita alcanzar las metas establecidas de la manera más eficaz y eficiente posible.

- Implementar una política homogénea y coherente de salarios basada en los principios de equidad y transparencia y de aplicación general para todo servidor público. La escala salarial deberá mantener una relación competitiva con el mercado laboral, siempre que sea congruente con los lineamientos del manejo de la política fiscal del país.
- Procurar el perfeccionamiento y actualización de los conocimientos y destrezas del empleado por medio de programas que le permitan adaptarse profesionalmente a los cambios tecnológicos, y a nuevas formas de organización.

Metas

El Gobierno de la República consciente del alcance integral y profundo de las reformas a

implantar, de los antecedentes históricos y de las dificultades culturales y técnicas de este proceso se plantea las siguientes metas:

- Aprobación por el Gobierno de la República del presente documento de Lineamientos de Política para la Gestión de los Recursos Humanos Públicos como expresión de su voluntad política y guía para el desarrollo de los trabajos futuros. (agosto-octubre 2002).
- Revisión de los Sistemas de Gestión diseñados en los proyectos auspiciados por el Banco Mundial (clasificación, retribución, provisión de plazas, gestión del desempeño, etc.), e incorporación de los ajustes que la situación actual recomienden en coherencia con las políticas públicas del nuevo gobierno. (setiembre-octubre 2002).
- Análisis de las posibilidades de implantación de los sistemas de gestión, diseñados bajo la actual legislación y de una estrategia de implantación normativa. (setiembre-noviembre 2002).
- Elaboración de un Plan de Implantación Gradual de los Sistemas de Gestión de los Recursos Humanos (octubre-noviembre 2002).

A priori, este Plan debería contemplar dos momentos de ejecución. Uno en el que se revise, complete y perfeccione

el ya existente proceso de implantación de los Sistemas de Clasificación, Control de Puestos y Retribución; mientras que en un segundo se aborde la implantación de la Provisión de Plazas, del desarrollo del colectivo gerencial y de la gestión del desempeño.

- Revisión y actualización del Modelo Conceptual del Sistema Informático y de los correspondientes Términos de Referencia elaborados durante el Proyecto de Diseño de los Sistemas de Gestión y comienzo de la correspondiente licitación pública. (noviembre-diciembre 2002).
 - Elaboración de un Plan de Comunicación sobre la Reforma del Sistema de Servicio Civil que contemple, tanto los destinatarios internos como los externos a la administración. (febrero-mayo 2003).
 - Reestructuración en dos etapas de la Dirección General de Servicio Civil y de las Subgerencias de Recursos Humanos.
 - En la primera se procedería a reestructurar las
- áreas de la organización, de retribución y de administración y control y a la capacitación correspondiente tanto de la DGSC como de las Subgerencias. (setiembre-diciembre 2002).
- En una segunda se crearían, tanto en la Dirección General como en las subgerencias, las capacidades para implantar el Sistema de Provisión de Plazas y liderar el desarrollo gerencial y la capacitación. (enero-marzo 2003).
- Programa de Establecimiento de la Carrera Gerencial mediante la evaluación de la adecuación persona/puesto, el desarrollo de las competencias gerenciales y la elaboración de políticas específicas que permitan contar en dos o tres años con un cuerpo de gerentes públicos profesionalizados, de alto nivel técnico, comprometidos con el servicio al ciudadano y capaces de liderar la transformación del Servicio Civil de Honduras. (enero-diciembre 2003) ◊

PONE DE MANIFIESTO LA CARENCIA DE UNA INSTITUCIONALIDAD ESTABLE A NIVEL GUBERNAMENTAL, MOTIVADA POR LA SUCESIÓN DE FORMAS DE GOBIERNO QUE VAN DESDE UN ESQUEMA MILITAR, FAMILIAR Y DINÁSTICO, A UNO DE APERTURA DEMOCRÁTICA Y DE LIBRE MERCADO, PASANDO POR UN PERÍODO REVOLUCIONARIO.

Antecedentes

Al analizar el comportamiento de la administración pública nicaragüense, es preciso tomar en cuenta sus antecedentes inmediatos, porque la realidad política e institucional de Nicaragua ha sido eminentemente versátil. Baste señalar que con el Gobierno de Doña Violeta Barrios de Chamorro, a partir de 1990 y aún bajo la Constitución

Sandinista de 1987, se dio un cambio sustancial en la organización, funcionamiento y objetivos del Estado. En 1979, 11 años antes, se dio otro giro radical bajo los principios y objetivos de la Revolución Popular Sandinista, contenidos en los Estatutos fundamentales del Gobierno de Reconstrucción Nacional los que a su vez, transformaron la realidad política e institucional de Nicaragua plasmada en la Constitución de 1974, correspondiente al último período del régimen liberal de los Somoza.

O sea, en un lapso de 20 años se dieron dos fenómenos que afectaron todo el acontecer nacional: el traspaso de un esquema militar, familiar y de dinastía de 46 años a un modelo socialista de inspiración marxista durante 11 años; y posteriormente una apertura a la democracia y el libre mercado con sus consecuencias inmediatas: el ejercicio de las libertades públicas en

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Nicaragua.

un incipiente marco institucional y bajo dos programas de ajuste estructural.

En consecuencia, la administración pública nicaragüense adolece de una institucionalidad estable, y la administración de personal al servicio del Estado, se realiza en función de los intereses y estilos del sector gubernamental de turno, donde la partidización y el clientelismo con todas sus secuelas políticas y administrativas distorsionadas, inciden negativamente en todo el accionar del Estado.

Un primer intento de normalizar las relaciones laborales de los trabajadores del Estado, se dio durante el período de transición de la administración Ortega a la de Chamorro, mediante la promulgación de una Ley relativa al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, Ley No.70 del 19 de marzo de 1990, la que quedó suspensa en los primeros meses de la nueva legislatura. Un segundo intento fue la presentación del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa en diciembre de 1999, que hasta la fecha permanece en la Asamblea Nacional.

En este limbo jurídico, a inicios de los noventas, la administración Chamorro emprendió una serie de medidas encaminadas a corregir la anarquía ocupacional y salarial imperante. En este sentido el Ministerio de Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto desarrolló un conjunto de acciones básicas ordenadoras,

tendientes a lograr un mayor control en los servicios personales de los organismos bajo el control presupuestario.

Uno de los principales instrumentos, fue la implementación de los Programas de Retiro de Personal, los cuales tenían como finalidad transferir voluntariamente personal del sector público al privado, logrando con ello reducir el tamaño de un estado sobredimensionado, reducir progresivamente el déficit fiscal, y las presiones inflacionarias como parte de los compromisos asumidos en la ejecución de los Programas de ajuste estructural.

Paralelamente se impulsó la Reforma del Sistema de Registros de Cargos y Trabajadores del Estado, RECTE, el cual tenía como objetivo contar con una base de datos que permitiera conocer cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos al servicio de la administración pública. Como subproducto de este registro se creó un sistema de nómina que dio integridad a los diferentes procesos de nómina existentes en el Gobierno Central.

También se impulsó la implementación de un Sistema de Clasificación de Cargos, el que permitió conocer la complejidad y estructura de cargos a nivel institucional y del Gobierno Central, lo que fue soportado con la emisión del Manual de Cargos Propios y Comunes para cada institución.

Bajo estas circunstancias, en 1994 se desarrolló un Diagnóstico de la Administración Pública financiado por el Banco Mundial, con el objetivo de valorar cómo estaban operando las instituciones estatales de cara a sus responsabilidades, así como determinar cómo era percibida dicha situación al interior de las mismas, encontrándose dos resultados alarmantes:

- Falta de consistencia del quehacer institucional con relación al rol y facultades otorgadas en las leyes creadoras.
- Ausencia de sistemas adecuados de gestión de recursos humanos (selección, promoción, capacitación, retribución y evaluación al desempeño), que permitan el desarrollo armónico de las capacidades de los servidores públicos para cumplir eficazmente con el nuevo rol del Estado.

Debido a las consecuencias derivadas de esta situación, aunado a los esfuerzos emprendidos en toda la región en pro de mejorar el accionar público, a finales de 1994 se da inicio a un ambicioso programa reformista del aparato estatal del cual la Reforma del Servicio Civil es uno de sus componentes fundamentales, por considerar al recurso humano el mayor potencial y el agente central para propiciar los cambios que exige el proceso de modernización.

Por tanto, el Gobierno de Nicaragua se ha propuesto realizar un cambio cualitativo en el enfoque tradicional de lo que significan los recursos humanos en la administración pública, pasando de uno meramente presupuestario (control del gasto público), a una nueva dimensión bajo un moderno concepto de gestión y ventajas competitivas a través del desarrollo estratégico de los servidores públicos.

Situación actual del Servicio Civil

Organización y empleo del sector público

En materia organizacional, la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento (Ley N° 290, Decreto N° 71-98 y Decreto N° 118-2001) vino a ordenar, dar coherencia e integridad al funcionamiento institucional, delimitando las funciones de cada institución y eliminando sobreposiciones en el funcionamiento de las mismas.

El Decreto N° 118-2001 (Reforma al Decreto N° 71-98), Reglamento de la Ley No. 290 en el Título I "Disposiciones Generales y Comunes" en sus Artículos 2 y 3, establece las "Definiciones de las Áreas Funcionales" y "Definiciones de Niveles de Organización", los cuales contienen la base

metodológica para el diseño de estructuras organizativas y facultada en el Artículo N° 320 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de la Función Pública para emitir dictamen sobre los proyectos de creación, modificación o supresión de las estructuras organizativas presentadas por las instituciones.

Por tanto, ahora la Dirección General de la Función Pública, dispone de una base metodológica con respaldo legal para dictaminar sobre las reformas y modificaciones propuestas por las distintas instituciones; este ordenamiento organizativo es la base en que descansan todas las acciones relativas a la definición de la estructura de cargos, así como el presupuesto de cargos y el Sistema de Nómina Fiscal, el que está iniciando un proceso de descentralización.

Asimismo, el rol de la Dirección General de la Función Pública ha cambiado, pasando de ser una instancia controladora de las acciones de personal (que al mismo tiempo que regulaba algunos aspectos de los servicios personales, era responsable de su operativización a través de la administración de la Nómina Fiscal), a convertirse en una instancia normativa responsable de desarrollar y coordinar el proceso de implantación de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos diseñados, trasladando la operativización de todas las acciones de personal a las encargadas de recursos humanos a nivel institucional.

Durante 1999, con el apoyo y participación de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP, se realizó la revisión del primer Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, definiéndose el ámbito de acción, excepciones y alcance, así como los aspectos relativos a deberes, derechos, prohibiciones, sanciones, procedimientos disciplinarios y disposiciones transitorias; este Anteproyecto de Ley fue presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional el 7 de diciembre de 1999. Después de ajustes y modificaciones en la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, en junio del 2001 se inició un amplio proceso de consulta con las organizaciones sindicales más representativas de la administración del Estado, con el propósito de recoger aportes y comentarios para dar continuidad al proceso de discusión y aprobación de la misma; sin embargo, a la fecha continua sin aprobación de la Asamblea Nacional.

Con relación a la política de empleo en Nicaragua, está orientada a no generar mayor ocupación y por el contrario, como parte de la aplicación de medidas económicas para controlar el déficit fiscal, la tendencia es la de reducir el número de plazas existentes.

A junio del 2002, el número de empleados totales en el aparato estatal asciende a 88.280 detallados de la siguiente manera:

**NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS
NICARAGUA**

2002

Poderes del Estado	3.152
Contraloría General de la República	386
Presidencia de la República	507
Procuraduría General de la República	60
Gobierno Central	84.175
Total	88.280

En cuanto a la distribución del empleo público por categorías ocupacionales, a junio del 2002, se encuentran clasificados de la siguiente manera:

**ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO EN NICARAGUA:
DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍA OCUPACIONAL**

2002

Categorías ocupacionales	Número de empleados	%
Cargos de Dirección	5.975	7
Cargos Servicios Administrativos	3.363	4
Cargos Técnicos	5.414	6
Cargos Docentes	35.315	40
Cargos Servicios Generales	6.700	8
Cargos de Producción	595	1
Cargos de Servicios de Salud	13.301	15
Cargos de Seguridad y Defensa	17.617	20
Total	88.280	100

Es importante destacar, que del total del empleo público el 75% corresponde a Salud, Educación, Seguridad y Defensa, con lo cual la política de reducción del empleo se hace difícil sin afectar estos sectores sensibles en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Comportamiento salarial

Es difícil observar en la administración del Estado un patrón de comportamiento que pueda sugerir la presencia de una política salarial clara y equitativa.

Actualmente, podemos afirmar que no hay una política salarial que responda a los dos componentes básicos que son: la equidad y la competitividad. La fijación de los salarios responde más a cierta discrecionalidad que a un escalafón salarial determinado, por la complejidad del contenido organizativo de los cargos.

El 65% de los servidores públicos devengan salarios iguales y menores de C\$1.000.00 (mil córdobas) mensuales, equivalente a \$70 dólares aproximadamente. Estudios realizados recientemente reflejan que existe una diferencia sustancial entre los salarios pagados por el sector privado y los de la administración pública; siendo mayor la retribución en el sector privado; sin embargo, para los cargos de mayor jerarquía en la administración pública, éstos se acercan y sobrepasan en algunos casos a la

mediana retributiva del sector privado.

Asimismo, existe una gran dispersión salarial para cargos de igual nivel de complejidad, con una marcada tendencia a una retribución menor para cargos técnicos y mandos intermedios.

Con base a lo anterior, podemos afirmar que los salarios pagados por el sector público son sumamente bajos y poco atractivos para atraer y retener cuadros técnicos y gerentes calificados, lo que genera una situación crítica, sobre todo cuando se espera en el marco de la reforma y modernización del sector público mejorar la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía.

Prácticas de administración de recursos humanos

A pesar de los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil, aún persisten algunas debilidades que de alguna manera han impedido avanzar en esta materia tales como: la excesiva centralización de la función de personal y la ausencia de políticas y base legal que sustenten y regulen la relación integral, que mantiene la administración del Estado con los servidores públicos. Estos factores reflejan la falta de visión integradora y de capacidad institucional para operar como agentes catalíticos de los procesos de cambio: la

primera, ha llevado a incentivar una relación de confrontación entre directivos de línea y directores de recursos humanos; la segunda, ha hecho posible la ausencia de estrategias que determinen objetivos relacionados con la gestión de los servidores públicos; y la tercera, ha permitido que cada una de las instituciones del sector público disponga de un conjunto de normativas internas, que regulan las relaciones de la institución con su personal lo que ha generado, una gran heterogeneidad en las normativas establecidas.

La ausencia de orientación estratégica impide que las instancias de recursos humanos adopten una visión de gestión, relegándolas a la pura administración de personal, y a actividades de control primario que no generan un valor agregado a las organizaciones.

Lo anterior, nos ha llevado a impulsar acciones encaminadas a convencer, involucrar y comprometer a las altas autoridades de gobierno, para encaminar esfuerzos que tiendan a desarrollar una verdadera gestión de los recursos humanos del sector público, adoptando técnicas modernas de administración de personal, convirtiéndose éstas en herramientas al servicio de la eficacia organizativa, en donde su principal objetivo es ayudar al sector público a alcanzar sus metas.

Es así que se han desarrollado sistemas de gestión de recursos humanos permitiendo encauzar su

desarrollo en el marco de un Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Comentarios

Podemos afirmar que el tema de los recursos humanos en la administración pública nicaragüense, ha evolucionado desde un punto, en que lo más importante ha sido la cantidad y tamaño de la fuerza laboral hacia un estado en que, por estar sujeto a restricciones de índole presupuestario, se introduce al tema de la calidad, desempeño y efectividad del personal con que cuenta el aparato estatal.

Esto conlleva a la implantación de sistemas modernos de gestión de recursos humanos, políticas salariales coherentes, equitativas y competitivas, introducción al tema de la equidad de género en el empleo público, y a la aplicación progresiva de un nuevo marco jurídico que regule las relaciones entre la administración del Estado y sus servidores.

De este diagnóstico, se desprende la necesidad de continuar avanzando en la implantación progresiva de un Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa para lo que se requiere:

1. Introducir en la administración del Estado, técnicas modernas de gestión de recursos humanos.

2. Reorientar los esfuerzos de capacitación vinculándolos directamente al desarrollo de la carrera de los funcionarios y empleados, y al incremento en la calidad de los servicios que las instituciones prestan.
3. Implantar el marco jurídico que regule las relaciones entre la administración del Estado y sus servidores.
4. Definir la política salarial de la administración del Estado, con criterios de equidad y competitividad en el marco de la situación económica del país.

Principales actividades desarrolladas

- Ordenar la Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo con base a la Ley N° 290 "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo" y su Reglamento Decreto N° 71-98, Decreto N° 118-2001.

A finales de 1998, se inició el proceso de ordenamiento de estructuras organizativas de las instituciones del Poder Ejecutivo, de conformidad al mandato legal de la Ley No. 290 y su Reglamento. Este ordenamiento implicó la eliminación, creación y fusión de organismos, así como la re-educación de estructuras con

base a traslados o reubicaciones de programas y unidades ejecutoras a otros organismos.

Asimismo, este ordenamiento permitió la definición de los organigramas de cada institución y la estructura programática para efectos presupuestarios, y para el correspondiente montaje del detalle de cargos presupuestados (poderes del Estado, Ministerios e institutos descentralizados) y la emisión de la nómina fiscal; así como el Manual de Organización y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Artículo N° 322).

- Impulsar y coordinar la ejecución de la primera etapa del Proyecto de Reforma del Servicio Civil.

El desarrollo de esta etapa consistió en el diseño metodológico y validación del Sistema de Descripción, Análisis, Valoración y Clasificación de Cargos, así como el conjunto de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos; Provisión de Cargos, Gestión del Desempeño, Remuneraciones, Capacitación y Desarrollo. Además del diseño se ejecutaron cursos de capacitación para la transferencia metodológica a las instancias de recursos humanos a nivel institucional.

- Iniciar el Proceso de Descripción, Análisis, Valoración y Clasificación de Cargos.

Este Sistema consiste en un conjunto de procesos articulados y concatenados, que se realiza con el propósito de establecer un ordenamiento de los cargos de la administración del Estado, en función de la importancia relativa a cada uno de ellos, para la organización, la posición que ocupa, las funciones y responsabilidades que les corresponden, y la determinación de los requisitos exigibles.

La Descripción de los Cargos, es un proceso descentralizado, bajo la responsabilidad de un equipo técnico, conformado por personal de recursos humanos de la institución objeto del estudio y personal de la instancia rectora (Dirección General de la Función Pública); este es un proceso de recolección, análisis, validación y registro documental de información objetiva sobre cada uno de los cargos existentes en una institución, con la finalidad de identificar la misión, responsabilidades, funciones, tareas, actividades características particulares, relaciones internas y externas, requisitos necesarios para el desempeño de cada uno de los cargos, a fin de definir la importancia relativa de cada uno con base a los resultados que aporta a la organización.

La valoración de los cargos es un proceso centralizado ejecutado por el Proyecto de Reforma del Servicio Civil y Técnicos de la Dirección General de la Función Pública, y consiste en analizar el contenido

organizativo del cargo expresado en la Descripción del Cargo, mediante la valoración de factores previamente definidos:

1. Competencia (exigencia de conocimientos, experiencias y habilidades del cargo para un desempeño adecuado).
2. Solución de problemas (complejidad y nivel de autonomía del cargo para resolver problemas).
3. Responsabilidad (valor que aporta el cargo a la institución, y su contribución a los resultados). Este proceso se aplica a cada uno de los cargos.

Este Sistema se ha aplicado en las siguientes instituciones:

- Ministerio de Transporte e Infraestructura.
- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio del Trabajo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.
- Ministerio de la Familia.
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
- Vicepresidencia de la República.

- Contraloría General de la República.
- Instituto Nicaragüense de la Mujer.
- Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes.

Este trabajo significó una cobertura de 942 cargos, para lo cual se definieron los Manuales de Descripción de Cargos por cada institución.

- Reestructurar el Clasificador de Cargos del Gobierno Central.

Tomando como referencia los resultados de los Manuales de Descripción de Cargos, se reestructuró el Clasificador de Cargos por categorías ocupacionales.

- Diseñar, formular y ejecutar el Programa de Reducción de Cargos de la administración pública. Consistió en el diseño y aplicación de dos planes de retiro: Programa de Reducción Laboral, PRL, y el Programa de Racionalización de Recursos Médicos del MINSa, PRV, lo que implicó una reducción de 2.073 cargos en las instituciones del Gobierno Central.
- Introducir el Enfoque de Género como una variable de análisis en la gestión de recursos humanos de la administración pública.

Se realizó un diagnóstico de género en el empleo público confirmando esta la existencia de sesgos discriminatorios de género, en desventaja para las mujeres a pesar de su condición de mayoría en el empleo público; además se ejecutaron las siguientes líneas de acción:

- Difusión amplia de los resultados del diagnóstico.
- Revisión con Enfoque de Género del marco conceptual y jurídico de los Sistemas Técnicos de Gestión de Recursos Humanos, diseñados como parte de la Reforma del Servicio Civil.
- Capacitación al personal de diferentes niveles en las instituciones públicas vinculadas con la gestión de recursos humanos.
- Elaborar documento metodológico: "Manual de Gerencia de Recursos Humanos con equidad de género".

Este Manual, ofrece información conceptual y metodológica sobre una gerencia efectiva de recursos humanos, basada en el criterio del mérito y comprometida en asegurar la equidad de género. Está orientado a los servidores públicos y en especial al personal dirigente de las instancias de recursos humanos de las instituciones.

Esto es un esfuerzo coordinado del Proyecto de Reforma del Servicio Civil y la Dirección General de la Función Pública con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, a través del Proyecto de Promoción de Políticas de Género.

- Diseño y montaje de un Sistema de Información.

Está diseñado con el objetivo de disponer de información veraz y oportuna de los funcionarios y empleados de la administración del Estado, relativa a la experiencia laboral y datos educacionales. El Proyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, contempla en el Artículo No. 125 "Adecuación a los Cargos" que a la entrada en vigencia de la Ley, todos los funcionarios y empleados, continuarán desempeñándose en sus mismos cargos por un período máximo de dos años, tiempo durante el cual deberán ajustarse a los perfiles y definiciones del cargo, para ser incorporados a la Carrera Administrativa.

La ejecución de esta actividad, involucró la definición de criterios para identificar los cargos y personal sujeto a la aplicación del artículo en referencia; diseñar el instrumento base para la recopilación de datos del personal (formulario e instructivo); coordinar todo el proceso en las instituciones implicadas; diseñar la base de

datos y dar asistencia técnica a las instituciones.

Tareas en proceso de ejecución y principales retos de gestión

Tareas en proceso

- Implantar los Manuales de Descripción de Cargos.
- Ordenar la Estructura de Cargos de las instituciones del Gobierno Central.
- Analizar y formular propuestas técnicas y proyecciones económicas para ordenar la Estructura Salarial en las instituciones del Gobierno Central.

Retos de gestión

- Impulsar el proceso de revisión, discusión y aprobación de la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, la que se encuentra en la Asamblea Nacional.
- Implantar la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.
- Fortalecer la institucionalidad de la instancia rectora del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y sus órganos ejecutores que son las de recursos humanos a nivel institucional.

- Implantación progresiva de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, que contribuyan a aumentar la productividad y mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Conclusiones

De todo lo expuesto, es evidente la necesidad de reconocer que los recursos humanos con que cuenta la administración pública, son decisivos para el proceso de reforma y modernización que el gobierno impulsa. Se puede adquirir la mejor tecnología y modernizar los procesos de trabajo, pero si no se cambia la mentalidad y el comportamiento de las personas, no se conseguirán resultados cualitativamente diferentes.

En definitiva, la competencia profesional, el buen criterio y la motivación con que se asume la tarea, son los elementos fun-

damentales que determinan el nivel de calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

La implantación de modernos Sistemas de Gestión de Recursos Humanos es de imperiosa necesidad, lo que a la par de otras importantes reformas de tipo estructural, permitirán incrementar los niveles de eficiencia y eficacia con los que tradicionalmente ha operado la administración pública.

Una función pública profesional, neutral y eficiente, involucra el establecimiento de una nueva cultura basada en un sistema de mérito, lo que implica la participación y compromiso decidido de las altas autoridades de gobierno, directivos, personal ejecutivo y operativo de las instituciones.

El Gobierno de Nicaragua, se ha propuesto rescatar el sentimiento de orgullo de ser un servidor público, fomentando el desarrollo de la motivación, el compromiso y la vocación de servicio

EXPLICA LOS ANTECEDENTES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE PANAMÁ, SUS OBJETIVOS Y EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS QUE FUNCIONA SOBRE LA BASE DE UNA CENTRALIZACIÓN NORMATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN OPERATIVA, ASÍ COMO LOS AVANCES ALCANZADOS EN MATERIA DE LOS SUBSISTEMAS O PROGRAMAS TÉCNICOS.

ANTECEDENTES

En Panamá, frecuentemente los usuarios de los servicios públicos mantienen una queja, en el sentido de que la prestación de estos servicios muestran marcada deficiencia. Esta ineficiencia se atribuye entre otras razones a carencia de métodos adecuados de aplicación en la gestión de los recursos

humanos. También a la burocracia existente en las organizaciones del Estado, hace que los servicios que prestan causen inconformismo entre sus usuarios.

Una de las políticas y estrategias trascendentales para hacer más eficientes las actividades de beneficio público, la constituye el incremento de la productividad de los servidores públicos, a través de la aplicación de criterios uniformes para la actuación de estos. De igual modo, cabe señalar el establecimiento de un sistema de administración de recursos humanos al servicio del Estado, basado en el mérito y la eficiencia, tal como lo dispone la Ley de Carrera Administrativa aprobada en Panamá, en junio de 1994.

El Sistema y el Régimen de Carrera Administrativa constituyen un conjunto de disposiciones orientadas al reconocimiento del mérito

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

y la eficiencia de la equidad y justicia, del perfeccionamiento permanente de los servidores públicos y conducen a garantizar la estabilidad en el puesto de trabajo a los que se distinguen por su competencia, lealtad y moralidad.

De conformidad con este concepto, el Régimen de Carrera Administrativa regulado por la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, se considera la principal esfera de actividad funcional dentro de la cual se ordena la Administración de los Recursos Humanos del Estado panameño.

El ámbito y ejecución de la Carrera Administrativa, con los incentivos y estabilidad garantizada para atraer y retener el mejor recurso humano, debe producir un buen servicio e incrementar la eficiencia de la administración pública, ya que el nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la administración de personal.

OBJETIVOS DE LA LEY N° 9 DEL 20 JUNIO DE 1994

La Ley desarrolla los capítulos 1°, 2°, 3° y 4° del Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá, que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos

humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El objetivo general para todos los servidores públicos está enfocado en mejorar la moral de trabajo y la productividad, a elevar su ética profesional, su responsabilidad y su preocupación por el interés público. El ingreso, desarrollo, ascenso y su permanencia están condicionados a su competencia, rendimiento y moralidad en el ejercicio de la función pública. De la misma manera pretende producir el mejor servicio público.

La Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, crea la Dirección General de Carrera Administrativa con funciones de fundamentar en métodos científicos la administración de los recursos humanos del Estado y se le asigna la responsabilidad de diseñar el sistema, su organización, programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control.

El Sistema de Administración de Recursos Humanos definido en la Ley de Carrera Administrativa, funciona sobre la base de una centralización normativa y descentralización operativa.

La centralización normativa de la Dirección General de Carrera

Administrativa es una unidad administrativa central, cuya responsabilidad es orientar a la administración de recursos humanos del sector público, y señalar normas y reglas que se deban seguir en el ámbito nacional.

La descentralización operativa consiste en la facultad de cada institución del Estado para ejecutar las actividades técnicas, con base a las posibilidades y características propias de la entidad, siempre y cuando no sea en contra del respeto y dignidad que se debe al servidor público.

La Ley es flexible para permitir que cada uno de los órganos periféricos de Carrera Administrativa desarrollen una estructura operativa y administrativa para dar cumplimiento a sus funciones.

Así, el Sistema de Carrera Administrativa establece una estructura funcional para su manejo: la Dirección General de Carrera Administrativa, las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación, todas con funciones claramente definidas.

DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE TÉCNICOS

A continuación se describen los programas prioritarios y su desarrollo.

Clasificación de puestos

En este Programa se identifican y describen los requisitos mínimos, educación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para el desempeño del puesto y se ha desarrollado en un 40%.

Existe un clasificador central y 12 Manuales Institucionales aprobados por el gobierno y siete en etapa de aprobación, permitiendo la incorporación de 19 instituciones entre el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas al Régimen de Carrera Administrativa.

No obstante, debe continuarse en cada institución gubernamental con la depuración y adecuación de los Manuales de Clases Ocupacionales, de acuerdo con la metodología existente, con el objeto de garantizar la aplicación y efectividad del Sistema.

Remuneraciones

Con respecto a la administración de salarios, existe un vacío administrativo en el Estado por lo que el gobierno tiene pendiente impulsar la aprobación de una Ley de Sueldos.

La retribución de cada puesto tomará en cuenta la clasificación, la realidad fiscal y las condiciones del mercado de trabajo, de acuerdo con las políticas de recursos humanos

del sector público y será revisada cada dos años.

Esta Ley de Sueldos es necesaria, ya que permitirá establecer un mecanismo regulador que normalice las distorsiones que actualmente existen en la administración de salarios en el sector público.

Reclutamiento y selección

En este subsistema se desarrollan dos formas de ingresar al Régimen de Carrera Administrativa establecidos en la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, que son: el Procedimiento Especial de Ingreso y el Procedimiento Ordinario de Ingreso.

Procedimiento Especial de Ingreso

Esta Ley N° 9, establece la incorporación especial al Sistema de Carrera Administrativa a los funcionarios que ocupan puestos de trabajo definidos como de Carrera Administrativa en las jerarquías de Jefes de Departamentos, Jefes de Sección, Supervisores y personal ejecutor.

Para adquirir el status de Servidor Público de Carrera Administrativa, el funcionario debe cumplir con los requisitos mínimos del puesto que desempeña, relativos a la preparación académica y experiencia adquirida en los puestos públicos.

Este procedimiento excepcional de incorporación, conlleva una fase previa de estructuración y aprobación de acciones y elementos complementarios, entre los que se pueden mencionar: adecuación de las estructuras organizativas, elaboración de los Manuales de Organización y de Clases Ocupacionales y la actualización de los expedientes de personal.

La aplicación de este Procedimiento Especial de Ingreso está dirigida a unos 55.000 servidores públicos del Órgano Ejecutivo y alrededor de 6.000 municipales. De los 55.000 se han evaluado en las 19 instituciones incorporadas, 28.681 expedientes de personal, acreditándose a 10.150 funcionarios y quedando en funciones 18.271.

Sin embargo, como todo sistema al inicio requiere de una revisión. Durante los dos últimos años nos hemos dedicado a la revisión de los expedientes de los servidores públicos acreditados para lograr la transparencia del sistema. A este respecto podemos señalar que hemos desacreditado 2.826 servidores. De igual manera, se ha trabajado en la revisión y adecuación de los Manuales Institucionales a fin de que sean acordes con lo que dicta el Manual General aprobado por el Consejo de Gabinete.

Procedimiento Ordinario de Ingreso

Este programa está diseñado para suplir las necesidades de

recursos humanos una vez que la entidad pública esté incorporada al sistema. En la Ley está identificado este subsistema como "Procedimiento Ordinario de Ingreso".

Para esta forma de ingreso existe el Procedimiento Técnico, su modelo de aplicación y la Resolución que lo avala. De igual manera, se han elaborado los siguientes documentos de apoyo a este subsistema: Metodología Única para el Manejo de Expedientes de Personal, Modelo de Solicitud de Empleo, Diseño de Hoja de Vida, Desarrollo de Pruebas Técnicas y Específicas para algunas Clases Ocupacionales y la Reglamentación para el Ascenso.

Antes de entrar en vigor la Ley de Carrera Administrativa, la selección de personal estaba condicionada a la discreción de la Autoridad Nominadora en cada entidad pública.

La nueva normativa señala que el ingreso al servicio público se basa en el mérito y la eficiencia.

Las convocatorias para la aplicación de este procedimiento exigen un orden de prelación, que requiere una primera convocatoria para inscritos en el registro de ingreso, y una segunda para los que están en el registro de elegibles. De no haber candidatos se procede a la convocatoria pública.

Únicamente se puede obviar el orden de prelación cuando la Dirección General de Carrera Administrativa, certifique la inexistencia de

aspirantes en los respectivos registros para el puesto vacante.

Este procedimiento se desarrolla mediante el cumplimiento de dos etapas principales validadas según las exigencias del puesto y comunicadas a los participantes. Estas etapas son el concurso de antecedentes y/o examen de libre oposición y la evaluación de ingreso.

En el concurso de antecedentes cada aspirante aporta sus créditos, los cuales son revisados de acuerdo al reglamento que para tal fin se ha preparado. En los exámenes de libre oposición los aspirantes presentan pruebas escritas, orales y prácticas según las funciones del puesto.

En los resultados de estas pruebas, el 75% se establece como calificación mínima de aprobación. Una vez concluida esta etapa, los tres aspirantes con mejor calificación son sometidos a una evaluación de ingreso, por parte del superior inmediato en donde se encuentra la vacante, la que se logra mediante una entrevista personal e individual.

Una vez realizadas estas entrevistas el superior inmediato hará la recomendación de nombramiento a la Autoridad Nominadora, que actuará discrecionalmente, pero no podrá elegir sino de la terna seleccionada.

El nombramiento debe formalizarse a más tardar 15 días hábiles después, de concluido el proceso de

selección, y la persona nombrada debe estar disponible inmediatamente para ejercer el cargo.

El servidor público recién nombrado es sometido a un proceso de inducción para ser ingresado en el ámbito institucional y dentro del sector público; además deberá, pasar por un período de prueba, el cual no será menor de un mes ni mayor de un año, de acuerdo con las características del puesto.

Una vez finalizado el período de prueba, al servidor público se le aplicará una evaluación de desempeño de ingreso, la cual determinará la adquisición del status de Servidor Público de Carrera Administrativa o su desvinculación, según sea el caso.

Evaluación del desempeño

La Ley de Carrera Administrativa establece un sistema de evaluación del desempeño para que sirva como base a los sistemas de retribución, incentivos, capacitación y destitución.

Este sistema constituye un conjunto de normas y procedimientos para evaluar y calificar el rendimiento de los servidores públicos, los que se basarán únicamente en el desempeño y rendimiento. Estas evaluaciones son de tres clases: de Ingreso, Ordinarias y Extraordinarias; y tienen efecto correctivo y motivacional. Deben ser realizadas por el superior inmediato del

evaluado, discutida con éste y enviada a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la institución respectiva, o a la Dirección General de Carrera Administrativa según corresponda.

Durante este año se ha trabajado en el desarrollo de los instrumentos de evaluación; sin embargo, todavía no se tienen culminados los procedimientos y Reglamentos de Evaluación del Desempeño, que permitan aplicar un sistema uniforme a todos los servidores públicos incorporados al Régimen de Carrera Administrativa y que cuenten con un año o más en el puesto, luego de haberse acreditado.

Capacitación

Es responsabilidad de la Dirección General de Carrera Administrativa formular las políticas de capacitación y preparar las normas técnicas por las cuales deben regirse, y coordinar la elaboración de guías de instrucción comunes a todo el sistema. Cada institución ejecutará las acciones dirigidas al personal que en ella labora, y que sean de su competencia.

Para este programa se ha logrado identificar las necesidades de capacitación del sector, elaborando la Guía Técnica de Evaluación y Seguimiento para el diagnóstico de puestos de Carrera Administrativa, y aprobándose el Reglamento de Capacitación,

quedando pendiente la divulgación del mismo al personal de las oficinas institucionales de recursos humanos.

Durante este año han sido capacitados 2.550 servidores públicos por parte de la Dirección General de Carrera Administrativa.

Bienestar del servidor público y relaciones laborales

Las entidades gubernamentales deberán implantar de modo progresivo, programas de bienestar social e incentivos dirigidos a la promoción humana de los servidores públicos y su familia, así como contribuir al mejor ejercicio de las funciones asignadas.

La Dirección General de Carrera Administrativa establece las guías y disposiciones generales para la ejecución de los Programas de bienestar social e incentivos en la administración pública.

Actualmente 18 instituciones gubernamentales cuentan con programas de bienestar social e incentivos para sus servidores públicos, y 20 instituciones han recibido asesoría y capacitación, particularmente a las oficinas institucionales de recursos humanos, en temas relacionados con la Ley N° 9, y su Reglamentación (Decreto Ejecutivo N° 222), así como asesoría y capacitación sobre el contenido y aplicación del Régimen Disciplinario y Programas de relaciones laborales.

BASE LEGAL O NORMATIVA DEL SISTEMA

El desarrollo de cada uno de los subsistemas hasta la fecha ha podido darse, ya que previamente se elaboraron los decretos, resoluciones, reglamentos, procedimientos, metodología, instructivos y guías que constituyen el instrumento legal, que garantiza la transparencia del sistema; sin embargo, se requiere la adecuada divulgación de estos instrumentos legales aprobados.

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La Dirección General de Carrera Administrativa, cuenta con una Red de Área Local, LAN, para llevar a cabo los procesos internos de la institución.

Actualmente se está implantando el Sistema de Información para la Administración de los Recursos Humanos del Estado, el que permite manejar los diferentes programas.

Además, se ha iniciado el estudio para la implantación de una Red de Área Amplia, WAN, con todas las instituciones del sector público, a fin de crear una infraestructura para la gestión central como ente normativo de la administración de recursos humanos.

PERSPECTIVA DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA

La necesidad de fortalecer e implantar el Sistema de Carrera Administrativa se hace más apremiante en estos momentos, en que el gobierno demanda mayor eficiencia del aparato estatal, para lo cual se han establecido medidas de mejoramiento y simplificación de los procesos administrativos de prestación de los servicios públicos, y se requiere elevar la capacidad administrativa, ejecutiva y general de los servidores públicos para que puedan contribuir al incremento del rendimiento, y de la productividad de las instituciones, convirtiéndolas en puntales de apoyo para los programas y proyectos del gobierno.

La plena vigencia del Régimen de Carrera Administrativa, aumentará la competitividad de la fuerza

pública de trabajo, generará una prestación más eficiente de los servicios públicos y posibilitará una gestión efectiva en los niveles directivos de la administración pública. El elemento humano es el recurso más importante del que dispone el sector público, por lo que la gestión de estos recursos es la función clave del trabajo de los ejecutivos.

El impacto de la implantación del Sistema de Carrera Administrativa ante el nuevo rol del gobierno, exige altas normas de rendimiento y transparencia en la administración de recursos humanos como una política en la reconversión del Estado.

Existen medidas para reducir los procedimientos burocráticos y están en vías de realizar una reforma del Estado para lograr mayor eficiencia, eficacia y agilidad en la gestión pública ◇

Situación del Servicio Civil de Carrera en la República Dominicana*

Oficina Nacional
de Administración y Personal**

DESCRIBE LOS AVANCES EN LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO, REFLEJANDO LA EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LA OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, ONAP, COMO ÓRGANO CENTRAL DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

Introducción

Este documento se puede considerar, tanto un Informe Nacional, como una exposición, debido a que ofrece informaciones acerca de los avances en la aplicación del Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Sector Público y también sobre la experiencia práctica empleada, como órgano central del Sistema de Servicio Civil de

Carrera, para avanzar en la aplicación de ese importante instrumento para la estabilidad, neutralidad y profesionalización de nuestra función pública.

En ese sentido, presenta este informe-ponencia el pasado, presente y futuro del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como parte del proceso de Reforma del Estado y de la Administración Pública en la República Dominicana.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana.

Carencias históricas

Pese a la notable influencia del derecho francés en la mayoría de los países del nuevo continente, el legislador constituyente y el ordinario, como es el caso dominicano, al adoptar los Códigos Napoleónicos omitieron, consciente o inconscientemente, incorporar ese otro monumento legislativo heredado del

Emperador y representado por las disposiciones del Derecho Público, referente a la Carrera Judicial y a la Administrativa, así como las normas jurisdiccionales, las fiscalizadoras y de control del Consejo de Estado, sobre la burocracia estatal y la organización de la administración pública.

De la evidente ausencia de tradición de democracia administrativa de la mayoría de los países de América Latina, deriva la difícil trayectoria en sus esfuerzos por la instauración del Servicio Civil. En la generalidad de dichos países, a más de un siglo y medio de vida republicana aún no han podido consolidar esta democrática institución.

Hasta 1991 los servidores públicos de la República Dominicana estuvieron desprotegidos de las incidencias políticas, a pesar de que desde 1951 existía el régimen laboral instituido por el Código de Trabajo para el ámbito privado.

Creación de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP

A principios de la década de los sesentas, una vez decapitada la tiranía de Rafael L. Trujillo Molina, se iniciaron las actividades dirigidas a modernizar la administración pública dominicana, con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, AID, con el otorgamiento de

becas a unos 20 profesionales dominicanos, para realizar estudios de maestría en Ciencias Administrativas en la Universidad de Puerto Rico, con la intención de iniciar el establecimiento de una capacidad nacional en la materia.

Otro de los impulsos importantes fue dado por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, cuando el Gobierno Provisional que surgió de los acuerdos para poner fin a la Guerra Civil de 1965, solicitó cooperación técnica a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, con el propósito de que ayudara a poner en marcha programas gubernamentales en varias áreas estratégicas. Uno de los principales resultados de este esfuerzo fue la promulgación de la Ley N° 55 del 22 de noviembre de 1965, mediante la cual se estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa del país, y al Secretariado Técnico de la Presidencia como Secretaría Ejecutiva de dicho Sistema, e integrado por la Oficina Nacional de Planificación (hasta esa fecha Junta Nacional de Planificación y Coordinación), la Oficina Nacional de Presupuesto (antes Dirección General de Presupuesto), la Oficina Nacional de Estadísticas (antiguamente Dirección General de Estadística), y la creación de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP.

La Ley N° 55 atribuyó a la ONAP, las siguientes responsabilidades: racionalizar las estructuras orgánicas de la administración

pública; y desarrollar un sistema moderno de administración de personal, que empleara personal idóneo a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.

Si se revisa el disperso crecimiento que experimentó la estructura orgánica de la administración pública dominicana durante los 30 años posteriores a la creación de la ONAP, se puede afirmar que los Poderes Ejecutivo y Legislativo no utilizaron los servicios técnicos de dicha Oficina Nacional. En el período 1965 al 2000, por iniciativa gubernamental o legislativa se crearon más de 38 organismos, adscritos de manera irracional a distintas Secretarías de Estado y Direcciones Generales, sin ninguna intervención de la ONAP.

Asimismo, si evaluamos el avance en la aplicación de sistemas técnicos y modernos de administración de personal público, durante los 26 años transcurridos entre el año de creación de la ONAP, 1965 y 1991, cuando se promulgó la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, podemos afirmar que la ONAP no diseñó, estableció y desarrolló sistemas técnicos y modernos de esa naturaleza, en importantes sectores y dependencias del Gobierno Central, en cumplimiento de las atribuciones que le fueron asignadas en la Ley N° 55.

En el siguiente cuadro presentamos las principales actividades a que se ha dedicado la ONAP en esos 26 años, con sus resultados:

CUADRO N° 1

ACTIVIDADES DE LA ONAP (Período 1965-1991)

ACTIVIDADES	1965-1991
1. Cursos y conferencias impartidos a servidores públicos	1.008
2. Obras editadas por la ONAP	174
3. Anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	8*

* Sin incluir el de la Federación Nacional de Empleados Públicos y de Instituciones Autónomas, FENEPIA de 1961.

Como se puede observar en sus primeros 26 años de existencia, la ONAP no cumplió a cabalidad sus principales responsabilidades legales, sino que dedicó gran parte del tiempo a ejecutar las siguientes actividades:

- Organización y dictado de cursos a servidores públicos: Entre 1966 y 1989 la ONAP organizó e impartió 1.008 cursos, de los cuales hubo unos 24.496 egresados. Además, entre 1990 y 1995 se impartieron 186 cursos y 237 conferencias, mediante los cuales fueron entrenados 12.627 servidores públicos.
- Obras editadas: La producción bibliográfica de la ONAP ha alcanzado unas 174 ediciones, clasificadas en las siguientes colecciones:
 - Estudios Jurídicos
 - Estudios Administrativos
 - Seminarios
 - Guías Informativas
 - Ensayos
 - Publicaciones ONAP
 - Estudios Políticos
 - V Centenario del Descubrimiento de América
 - Feria del Libro
 - Manuales Técnicos
 - Documentos históricos

- Leyes de la República Dominicana (completa)
- Folletos y boletines
- Centenario de la República
- Anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: En 1961, luego de decapitada la tiranía de Rafael Leonidas Trujillo Molina, y antes de ser creada la ONAP, la efímera Federación Nacional de Empleados Públicos y de Instituciones Autónomas, FENEPIA, elaboró el primer Anteproyecto de Ley de Servicio Civil, el que se consideró muy parecido a la Ley de Costa Rica. Luego, entre 1965 y 1991, durante distintos períodos gubernamentales, se elaboraron y presentaron al Poder Ejecutivo o se introdujeron al Congreso Nacional, siete Anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ninguno de éstos mereció la aprobación del legislativo. Finalmente, en 1991 el noveno Anteproyecto de Ley introducido al Poder Legislativo por el Presidente de la República, obtuvo el beneplácito del Congreso Nacional.

Inicio de las reformas

Como consecuencia de una difícil situación política, social y económica que se generó en la

República Dominicana, por los cuestionados resultados de las elecciones de mayo de 1990, se logró un consenso del liderato político del país, sobre la necesidad de iniciar un proceso de reformas, que aún están en marcha, y cuyos principales resultados legislativos se han traducido en la aprobación de la siguiente legislación:

- Reformas Económicas: Las principales reformas económicas impulsadas en la década de los noventa fueron:
 - Código Arancelario. Arancel de Aduanas. (Ley N° 14-93)
 - Código Tributario (Ley N° 11-92)
 - Ley de Inversión Extranjera (N° 16-95)
 - Ley de Reforma de las Empresas Públicas (N° 141-97)
 - Ley de Hidrocarburos - Impuesto al consumo de Combustibles Fósiles y Derivados del Petróleo (N° 112-00)
 - Ley General de Telecomunicaciones (N° 153-98)
 - Ley General de Electricidad (N° 125-01)
 - Código Monetario y Financiero (en proceso)
- Reformas Sociales y Ambientales: Las reformas sociales se han orientado hacia los sectores con mayor impacto sobre la población; y asimismo, se impulsa el proceso de reforma del sector ambiental, para el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, fortaleciendo la conciencia y educación, e introduciendo dicho tema como eje transversal en la enseñanza formal e informal.
 - Código para la Protección a Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 14-94)
 - Código de Trabajo -Actualización- (Ley N° 16-92)
 - Ley General de Educación (N° 66-97)
 - Ley General de Salud (N° 42-01)
 - Sistema General de Aguas - Oficina Rectora de Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento- (Decreto N° 203-98)
 - Ley contra la Violencia Intrafamiliar (N° 24-97)
 - Sistema Dominicano de Seguridad Social (Ley N° 87-01);
 - Ley General sobre Discapacidad -Consejo

- Nacional de Discapacidad: (N° 42-00)
 - Ley Ambiental -Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales- (N° 64-00)
- Reformas Institucionales: Dentro del marco institucional se pueden destacar las siguientes leyes y programas:
 - Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley N° 14-91)
 - Autonomía Administrativa y Presupuestaria del Poder Judicial (N° 46-97)
 - Consejo Nacional de Reforma del Estado (Decreto N° 27-01)
 - Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (Decreto N° 322-97)
 - Consejo Nacional de Seguimiento a las Asociaciones sin Fines de Lucro (Decreto N° 407-01)
 - Gabinete de Política Social (Decreto N° 466-01)
 - Propiedad Intelectual (Ley N° 20-00)
 - Derecho de Autor (Ley N° 65-00)
 - Mercados de Valores (Ley N° 19-00)
- Fondo Patrimonial para el Desarrollo (Ley N° 124-01)
- Descentralización y Desconcentración: En esta materia se han obtenido algunas experiencias, y otras en proceso de aprobación, dirigidas a fortalecer los gobiernos locales y transferir algunas funciones y recursos desde el Gobierno Central hacia los niveles locales:
 - Reglamento del Sistema Nacional de Planificación -Descentralización y Regionalización- (Decreto N° 685-00)
 - Modificación de la Ley Orgánica Municipal (Proyecto)
 - Marco General del Ordenamiento Territorial (Proyecto)
 - Participación de la Sociedad Civil (Proyecto)
 - Descentralización de la Función Pública (Proyecto)
- Reformas Financieras Públicas: En esta área se están desarrollando acciones concretas como las siguientes:
 - Sistema Integrado de la Gestión Financiera, SIGEF: sus propósitos son integrar, fortalecer y

especializar el nivel central de la gerencia financiera, que incluye:

- Consolidación de un Sistema de Programación de la Ejecución Presupuestaria
- Reforma del marco legal de: Contabilidad Gubernamental; Tesorería Nacional; Crédito Público; Control Interno; Administración de Bienes Nacionales; Contrataciones
- Establecimiento del Sistema de Presupuestos por Resultados
- Sistema Nacional de Inversión Pública, SINIP
 - Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos, SISPRO
- Reformas Especiales:
 - Reforma del Poder Judicial:
 - Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N° 169-07)
 - Carrera Judicial (Ley N° 327-98)
 - Reforma del Poder Legislativo:
 - Programas de Apoyo a la Reforma y Modernización del Congreso Nacional y la Cámara

de Cuentas de la República Dominicana

- Reforma del Sistema Electoral:
 - Control de las Oficinas del Estado Civil y de la Dirección General de la Cédula de Identidad y Personal, por parte de la Junta Central Electoral (Ley N° 8-92)
 - Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley N° 275-97)
 - Colegios Electorales Cerrados (Modificación Constitucional, 1994)
- Reforma del Estado y del Poder Ejecutivo:
 - Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, con financiamiento de la Unión Europea
 - Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, BID

Estatuto laboral para el sector público

Dentro del proceso de reformas iniciado a principios de la

década de los noventa y que aún sigue en marcha, la mayoría se han detallado en el punto anterior; siendo uno de los logros más importantes la aprobación del estatuto laboral de los servidores públicos, el que tratamos seguidamente.

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Al promulgarse la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa el 20 de mayo de 1991, el Estado dominicano inició un importante proceso de democratización de la gestión pública, y de rectificación histórica y jurídica, al conferir a los empleados públicos los derechos y prerrogativas que 40 años antes había reconocido a los trabajadores del sector privado, con la aprobación del Código de Trabajo. Con ello además, consagró uno de los principales instrumentos de Derecho Público viabilizadores de la modernización del Estado y de su administración.

La Ley N° 14-91 sienta las bases para el inicio de una importantísima etapa de reivindicación de la burocracia, y constituye la espina dorsal de todo el sistema de administración del personal público, al regular nuevas situaciones en la administración pública fundamentadas en principios y prácticas de la administración científica, al transferir a la ONAP, el diseño, la coordinación y la supervisión de acciones administrativas referentes a la gerencia de personal, anteriormente a cargo de

organismos gubernamentales no especializados.

- El Servicio Civil: Dentro del sistema establecido mediante la Ley N° 14-91, es la institución de Derecho Público reguladora de las relaciones de trabajo entre el Poder Ejecutivo y todos sus servidores civiles, ocupen o no puestos de carrera.

- **Ámbito de aplicación:** La Ley de Servicio Civil y sus Reglamentos, constituyen las normas reguladoras de las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios civiles, que están al servicio de sus distintas dependencias oficiales. Sus disposiciones se aplican de manera inmediata, una vez promulgada la Ley, al personal de las Secretarías de Estado, de las Direcciones Generales, y de los demás organismos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, tanto en el Distrito Nacional como en las provincias.

No son aplicables las disposiciones del Servicio Civil y la Carrera Administrativa al Poder Legislativo, Poder Judicial, Junta Central Electoral, Cámara de Cuentas de la República, las Fuerzas Armadas y la Policía

Nacional, policía bancaria, guardacampestres y otros similares, los cuerpos de investigación secreta y seguridad del Estado, las empresas propiedad del Estado, los organismos autónomos y los municipios.

- Beneficios del Servicio Civil: Los principales beneficios que reporta a los servidores públicos son: el establecimiento de un estatuto laboral, la regalía pascual o sueldo 13, el régimen de vacaciones por años en servicio, las indemnizaciones económicas o prestaciones laborales. Desde 1991, cuando se promulgó dicha Ley, estos beneficios se han venido otorgando, al punto de que en los últimos ocho años, el Gobierno dominicano ha pagado el equivalente a unos US\$10.0 millones, por concepto de indemnización económica a servidores despedidos de manera injustificada.
- La Carrera Administrativa: Es la parte profesional y especializada instituida dentro del Servicio Civil, en la que debe prevalecer el principio del mérito de idoneidad personal para ingresar, permanecer y desarrollarse en el ejercicio de la función pública, y que

excluye toda consideración de naturaleza política, religiosa, racial o de cualquier otra índole, ajena al mérito personal.

- Beneficios de la Carrera Administrativa: Entre los principales beneficios que corresponden a los servidores incorporados a la Carrera Administrativa se pueden señalar: la estabilidad en el empleo estatal, la profesionalización, el desarrollo funcional, las posibilidades de promoción y de obtención de otros incentivos materiales y morales dentro de la función pública.
- Categorías de funcionarios: Los cargos y funcionarios que integran el Servicio Civil, según su naturaleza y la forma en que deben ser provistos, se distribuyen en dos categorías: a) los cargos y servidores de libre nombramiento y remoción, de índole política y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos, entre los que se incluyen los Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, embajadores, titulares de organismos

autónomos y descentralizados del Estado y otros de jerarquía similar; los Directores Generales y Subdirectores, los Administradores, Subadministradores, Gerentes y Subgerentes, los Gobernadores Civiles y los Miembros del Ministerio Público; b) todos los demás cargos y funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, no considerados de libre nombramiento y remoción, son de carrera, con sujeción a la citada Ley N° 14-91.

- **Administración del Sistema:** Los órganos responsables de la gestión del Sistema de Servicio Civil son, la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, la que se instituye como órgano central de éste; las oficinas de personal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo; el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP; las unidades de adiestramiento del servicio público; las comisiones de personal de los organismos públicos; y el Tribunal Superior Administrativo.
- **Extensión gradual del Sistema:** Contrario a las disposiciones y beneficios referentes al Servicio Civil, que se aplican a partir de la promulgación de la Ley, las normas,

procedimientos y beneficios de la Carrera Administrativa, se implantan en forma gradual en los organismos que dependen del Poder Ejecutivo, conforme al orden que por decreto establezca el Presidente de la República.

De acuerdo a las prioridades establecidas mediante decretos del Presidente de la República, para la implantación gradual de la Carrera Administrativa en dependencias directamente subordinadas al Poder Ejecutivo, se deben realizar rigurosamente los estudios técnicos y administrativos descritos a continuación, cuya ejecución está a cargo de la ONAP en su condición de Órgano Central del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa:

- Estudio de la organización estructural de la dependencia
- Diseño, organización y desarrollo de las oficinas institucionales de personal
- Racionalización de las nomenclaturas estructurales de la institución o sector
- Definición de los niveles jerárquicos, simplificación de los procedimientos administrativos y financieros de los sectores e instituciones

- Creación de sistemas de información al público, referentes al Servicio Civil y a las actividades propias del órgano de que se trate
 - Desarrollo de los demás elementos requeridos para la modernización de la administración pública, conforme a las Leyes N° 55 y 14-91
- Ingreso a la Carrera Administrativa: De acuerdo a la Ley, el ingreso se puede hacer por dos vías:
 - Mediante la participación en concursos de oposición, en los cuales se debe comprobar y demostrar que se cumplen los siguientes requisitos: ser dominicano; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; estar en buenas condiciones físicas y mentales; poseer capacidad para el buen desempeño del cargo; que las funciones a desarrollar no sean incompatibles con otros deberes bajo la responsabilidad del interesado; no haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo acción de la justicia represiva; no haber sido destituido de un cargo público o privado por causa deshonrosa; tener la edad legalmente exigida en cada caso; haber observado una buena conducta pública y privada; y ser nombrado regularmente por autoridad competente, juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. Con raras excepciones, esta vía de ingreso a la Carrera Administrativa no se aplica en la administración pública dominicana.
 - A través de la comprobación de los méritos de los servidores que existían en la administración pública antes de promulgarse la Ley, mediante pruebas o evaluaciones de sus servicios y conducta, que realiza la ONAP en su condición de Órgano Central de personal. Hasta el momento, esta es la principal vía que se emplea para incorporar a la Carrera Administrativa a los actuales servidores públicos. Como veremos más adelante, por esta vía tampoco ha ingresado una cantidad importante de servidores públicos al régimen de la Carrera Administrativa, en los 11 años de vigencia de dicha Ley.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los tipos de documentos normativos y técnicos

CUADRO N° 2

INSTRUMENTOS NORMATIVOS, ESTUDIOS TÉCNICOS, EVALUACIONES REALIZADAS Y SECRETARÍAS DE ESTADO INCORPORADAS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA (Períodos de Gobierno 1966-2002)

Actividades Períodos	Documentos normativos aprobados	Instituciones públicas en las cuales se ejecutaron estudios técnicos	Evaluaciones de servidores públicos para incorporación a la Carrera Administrativa	Secretarías de Estado incorporadas a la Carrera Administrativa
1. 1966-1970		4		
2. 1970-1974		2		
3. 1974-1978		5		
4. 1978-1982		41		
5. 1982-1986		125		
6. 1986-1990		29		
Sub-total		202		
7. 1990-1994		54	..	1
8. 1994-1996	3	38	1	..
9. 1996-2000	6	31	3	7
Sub-total	9	123	4	8
10. 2000-2002	3	17	2	8

Una revisión de las informaciones incluidas en el cuadro anterior nos permite analizar distintos aspectos del trabajo ejecutado por la ONAP, desde su creación en 1995 hasta el presente:

- Documentos normativos: La ONAP elaboró y sometió al Poder Ejecutivo para su aprobación, o aprobó directamente, 12 documentos complementarios de la Ley N° 14-91 y del Reglamento N° 81-94 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que son los siguientes:
 - Instructivo de Clasificación de Cargos del Poder Ejecutivo (Res. N° 1-95)
 - Instructivo de Incorporación a la Carrera Administrativa (Res. N° 6-95)
 - Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal de Carrera (Res. N° 8-95)
 - Instructivo para Reclamo de Prestaciones Económicas (Res. N° 1-96)
 - Instructivo de Constitución de las Asociaciones de Servidores Públicos (Res. N° 2-96)
 - Instructivo de los Regímenes Ético y Disciplinario (Res. N° 3-96)
- Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal de Carrera (Res. N° 5-96)
- Equivalencia entre la Formación Académica, Experiencia de Trabajo y Adiestramiento Recibido (Res. N° 6-96)
- Instructivo que crea el Comité *Ad-hoc* de Evaluación del Proceso de Incorporación a la Carrera (Res. N° 14-99)
- Instructivo para la Incorporación de los Actuales Funcionarios y Empleados Civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa -Reedición- (Res. N° 1-2001)
- Instructivo para la formación de Asociaciones de Servidores Públicos -Reedición- (Res. N° 19-2001)
- Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa -Reedición- (Res. N° 21-2001)
- Estudios técnicos: Durante los 10 períodos de gobierno que han transcurrido entre 1966 y el presente (agosto/2002), la ONAP ha elaborado para 17 instituciones

oficiales, los siguientes tipos de documentos:

- Informes diagnósticos de estructura orgánica y de cargos
 - Manuales de Organización y Funciones
 - Manuales de procedimiento
 - Manuales de Clasificación y Remuneración de Cargos
 - Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo
 - Manual de Organización del Gobierno
 - Estudios salariales
 - Guía de servicios públicos
- Evaluaciones de personal: Durante los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91 (período de 1991 al 2000), la Dirección de la ONAP realizó cuatro evaluaciones de personal para incorporar los primeros 1.075 servidores públicos a la Carrera Administrativa, cantidad que se detalla en el Cuadro N° 4, y que representó menos del 0.5% del total de servidores públicos que ocupaban cargos de la Carrera Administrativa General, en aquel momento.

- Instituciones incorporadas a la Carrera Administrativa: Entre 1991 y el 2000, por aprobación de la Ley N° 14-91 y por Decreto Presidencial, se incluyeron ocho organismos públicos al Régimen de la Carrera Administrativa General. Entre el 2000 y el 2002, el Gobierno Constitucional ha incorporado igual número en las Secretarías de Estado y sus dependencias, o sea, ocho instituciones oficiales.

En resumen, durante los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91, lapso en el cual se sucedieron dos partidos políticos durante tres períodos gubernamentales, no se avanzó en la aplicación del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, al nivel de las expectativas de la comunidad nacional. Las dificultades que impidieron el avance esperado se exponen a continuación:

- La escasa voluntad política de dichos gobiernos en aplicar la Ley, se traduce en el poco respaldo económico y político del Poder Ejecutivo a la ONAP.
- Las Direcciones de la Oficina Nacional no fueron lo suficientemente proactivas, como las circunstancias lo exigían.
- La ONAP no disponía de la cantidad suficiente de profesionales para asignarlos a las distintas instituciones oficiales.

- Se comenzó la aplicación de la Carrera Administrativa por los sectores y organismos más pequeños y menos estratégicos.
 - La ONAP mantenía centralizadas en la Dirección Nacional la realización de los estudios y la ejecución de las etapas del proceso de incorporación de servidores a la Carrera Administrativa.
 - La no organización laboral de los servidores públicos, como lo consagran la Constitución de la República y la propia Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Desarrollo Institucional de la ONAP
 - Reordenamiento de la Macroestructura orgánica del Sector Público
 - Fortalecimiento de las Relaciones Públicas y las Comunicaciones
 - Implantación del Sistema Integrado de Información y Gestión de Servicios Públicos, SIIGSESP
 - Reuniones y Congresos Internacionales
 - Convenios y Asistencia Técnica a Instituciones del Estado

Impulso a la aplicación de la Ley N° 14-91 en el presente período constitucional

Las autoridades que asumimos la dirección de la ONAP en este período gubernamental (2000-2004), nos hemos concentrado en eliminar las dificultades halladas, que impedían el necesario avance, para lo cual se dispusieron medidas como las siguientes:

- Elaborar y aprobar un Plan de Trabajo 2000-2002, integrado por los siguientes programas:
 - Implantación del Régimen de Carrera Administrativa
 - Fortalecimiento del Sistema de Servicio Civil
- Contratación y entrenamiento: Para hacer frente al aumento en el número de instituciones oficiales incorporadas al Régimen de la Carrera Administrativa por el Poder Ejecutivo, y ante la escasez que tenía la ONAP de profesionales ocupando cargos de Analistas de Personal, hubo necesidad de publicar en la prensa escrita nacional un llamado a concurso, que permitió reclutar 132 candidatos; evaluar, seleccionar y entrenar durante dos meses y medio, a 95 de ellos.

A su vez, cada uno de los programas antes indicados, contó con determinado número de proyectos, con sus objetivos, actividades y resultados programados.

CUADRO N° 3
PERSONAL DE LA ONAP
(Comparado julio/2000-julio 2002)

Niveles de personal	A julio del 2000	A julio del 2002
1. Personal directivo y de supervisión	17	18
2. Profesionales	25	90
3. Personal de apoyo	54	58
TOTAL	96	166
Monto de la nómina mensual de pago (RD\$)	840.150	1.833.369

En el cuadro que antecede, presentamos la cantidad comparada de personal que dispone la ONAP, antes y después de haber reiniciado el presente gobierno.

Como se observa, la principal variación de personal se produjo por la contratación de profesionales y su entrenamiento como Analistas de Personal, al pasar de 25 a 90, para un aumento de 163%, el que generó un aumento en el monto de la nómina mensual de pago del orden del 118%, por el incremento del número de analistas y por el mejoramiento de los niveles de sueldos del personal profesional.

- Auditoría de las incorporaciones: Frente a despidos de servidores públicos incorporados a la Carrera Administrativa, que se produjeron a principios del actual gobierno, y a fin de crear confianza en el Régimen

de Carrera Administrativa entre los funcionarios, el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N° 684-00 de fecha 1° de setiembre del 2000, instruyó a los funcionarios a suspender las cancelaciones de servidores de carrera, y a ONAP a auditar los 1.495 casos de incorporaciones realizadas entre 1995 y el 2000 y cuyos resultados generales se mencionan a continuación:

- 1.291 casos, para un 86.36%, se comprobó que fueron adecuadamente incorporados; de los que 1.072 permanecían en servicio, al momento de la auditoría, y 219 habían sido despedidos.
- 128 casos, para un 8.56%, estableció que en lugar de ser incorporados

lo que procedía era tramitarles su correspondiente pensión.

- 8 casos, para un 0.53% al momento de la auditoría, fueron de servidores fallecidos.
- Otros 68 casos, para un 4.55%, estableció que no cumplían los requisitos de los cargos o el tiempo en servicio en la administración pública.
- Incorporación de organismos públicos al Régimen de Carrera Administrativa: Como se observa en el Cuadro N° 2, durante los dos primeros años de este gobierno se han incorporado al Sistema de Carrera Administrativa otras ocho Secretarías de Estado y sus dependencias, o sea, igual número de instituciones ingresadas a dicho régimen durante los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91.

Para hacer frente a la magnitud de los estudios técnicos que debió elaborar la ONAP en su condición de Órgano Central de dicho Sistema, hubo la necesidad de modificar la metodología utilizada hasta la fecha por las Direcciones de la Oficina, mediante la utilización de la figura de "Proyectos de Incorporación a la Carrera Administrativa General", a los cuales se les asignó, en igual número de instituciones

oficiales, la cantidad de 2 a 16 profesionales. Las Secretarías de Estado y sus dependencias incorporadas al referido régimen, más otros organismos que se instruyó retomar, se listan a continuación:

- Educación
- Salud Pública y Asistencia Social
- Obras Públicas y Comunicaciones
- Agricultura
- Turismo
- Deportes, Educación Física y Recreación
- Interior y Policía
- Industria y Comercio
- Finanzas
- Relaciones Exteriores
- Trabajo
- Secretariado Técnico de la Presidencia
- Secretariado Administrativo de la Presidencia
- Secretaría de Estado de la Presidencia
- Contraloría General de la República
- Procurador General de la República

- Aspectos normativos: Para continuar el proceso de aprobación de instrumentos normativos, complementarios y necesarios para aplicar la Ley N° 14-91 y su Reglamento, en la presente Dirección de la ONAP se han elaborado y editado los siguientes instructivos técnicos:
 - Incorporación de los actuales empleados civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa General (Resolución N° 1-2001)
 - Constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Servidores Públicos (Resolución N° 19-2001)
 - Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa (Resolución N° 21-2001)
- Evaluaciones de servidores públicos: En el Cuadro N° 4, se presenta la cantidad de servidores públicos incorporados a la Carrera Administrativa, clasificados por actos de incorporación y por períodos gubernamentales; de cuya lectura se puede arribar fácilmente a las siguientes conclusiones:
 - En los tres períodos gubernamentales que sucedieron entre 1991, cuando se promulgó la Ley N° 14-91 y la asunción al poder del presente gobierno en el 2000, se realizaron cuatro evaluaciones de personal, a partir de las cuales solamente se incorporaron al Régimen de la Carrera Administrativa 1.418 servidores públicos, los que representan menos de un 0.5% del personal del Gobierno Central, ámbito de aplicación del Sistema de Servicio Civil que ocupa cargos de la Carrera Administrativa General.
 - En los dos años que cumplió el gobierno, el 16 de agosto del 2002, la ONAP ya ha realizado dos evaluaciones de personal público, mediante las cuales han incorporado al Régimen de Carrera Administrativa unos 4.049 servidores públicos, lo que representa un aumento cercano a un 200% de los incorporados en los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y ello demuestra la voluntad política del gobierno, de avanzar en la aplicación de ese importante régimen para la estabilidad del personal estatal y la profesionalización de la función pública.

CUADRO N° 4

**ACTOS DE INCORPORACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA
Período 1994-2004**

N°	Instituciones	Gobierno 1994-1996		Gobierno 1996-2000					Gobierno 2000-2004			Total general por instituciones
		Acto I Nov. 95	Sub Total	Acto II Oct. 99	Acto III Ene. 00	Acto IV Jun. 00	Sub Total	Acto V Nov. 01	Acto VI Jul. 02	Sub Total		
1	Secretaría de Estado de Finanzas	343	343	32	35	28	95	693	253	946	1.384	
2	Secretariado Administrativo de la Presidencia	0	0	33	16	91	140	0	157	157	297	
3	Secretariado Técnico de la Presidencia	0	0	99	70	51	220	16	113	129	349	
4	Secretaría de Estado de la Presidencia	0	0	6	3	12	21	0	9	9	30	
5	Secretaría de Estado de Trabajo	0	0	144	35	79	258	89	2	91	349	
6	Secretaría de Estado de Agricultura	0	0	0	0	0	0	856	125	981	981	
7	Secretaría de Estado de Educación	0	0	0	0	0	0	473	307	780	780	
8	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	0	0	0	0	0	0	142	34	176	176	
9	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	0	0	0	0	0	0	222	263	485	485	
10	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	0	0	1	0	0	1	0	63	63	64	

Continúa...

...Viene

N°	Instituciones	Gobierno 1994-1996		Gobierno 1996-2000				Gobierno 2000-2004			Total general por instituciones	
		Acto I Nov. 95	Sub Total	Acto II Oct. 99	Acto III Ene. 00	Acto IV Jun. 00	Sub Total	Acto V Nov. 01	Acto VI Jul. 02	Sub Total		
11	Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	0	0	0	0	0	0	0	0	42	42	42
12	Secretaría de Estado de Interior y Policía	0	0	0	0	0	0	0	0	23	23	23
13	Secretaría de Estado de Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	37	37	37
14	Secretaría de Estado de Cultura	0	0	29	0	33	62	0	0	0	0	62
15	Secretaría de Estado de la Mujer	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
16	Secretaría de Estado de la Juventud	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	2
17	Contraloría General de la República	0	0	180	7	26	213	54	17	71	284	284
18	Procuraduría General de la República	0	0	2	0	60	62	0	59	59	121	121
	Total por Actos y Gobiernos	343	343	528	166	381	1.075	2.545	1.504	4.049	5.467	5.467

Actividades de apoyo a la Carrera Administrativa

Además del avance en el ingreso de servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa, la Dirección de la ONAP ha desarrollado acciones que permite mantener y continuar el proceso de profesionalización de la administración pública, impulsado por el gobierno, entre las cuales cabe señalar la firma de los siguientes convenios:

- Convenio entre la ONAP y el Consejo Nacional de Unidad Sindical, CNUS, para impulsar la aplicación de la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, por medio de la constitución y el desarrollo de las Asociaciones de Servidores Públicos, ASP.
- Convenio de colaboración entre la ONAP, el Programa República Dominicana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y el INAP, para organizar y dictar el posgrado en "Gobierno y Políticas Públicas", en coordinación con FLACSO en México.
- Acuerdo entre la ONAP, el INAP y la Escuela de Administración y Mercadeo de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, para rescatar y relanzar la Carrera de Administración Pública mediante la asignación de becas de estudio a los bachilleres que ingresen a estudiar dicha carrera, garantizándoles pasantías y la oportunidad de ingresar a la administración pública, cuando estén a nivel de término; así como la gestión de becas para estudios de maestría en las áreas de gestión pública, en universidades nacionales y extranjeras.
- Convenio de colaboración interinstitucional entre la ONAP, la UASD y la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, UNPHU, para la edición de obras, ensayos, opúsculos y otros trabajos científicos de autores nacionales, relacionados con el Derecho Público y la Administración del Estado Dominicano.
- Convenio de colaboración entre la ONAP, el INAP, la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, de España, para impartir la Maestría a Distancia de Gerencia Pública, a funcionarios públicos dominicanos, con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI.

La actual Dirección de la ONAP ha considerado conveniente preparar planes de trabajo bienales, y en ese sentido, luego de haber evaluado los programas y proyectos del Plan del período 2000-2002, ha sido elaborado el Plan de Trabajo para los próximos dos años, en el que hemos incluido los siguientes programas:

- Desarrollo Institucional de la ONAP
- Clasificación y remuneración de cargos
- Selección de nuevo personal
- Desarrollo de sistemas de carrera
- Armonización laboral
- Programas complementarios y de apoyo

Como en el bienio anterior, los programas incluidos en el Plan de Trabajo 2002-2004 están integrados por distintos proyectos, objetivos, actividades y resultados a esperar, dentro de los cuales conviene comentar los siguientes:

- Concursos de oposición: Como ya ha sido señalado, las dos vías que establece la Ley N° 14-91 para ingresar a la administración pública a ocupar un cargo de Carrera por vía de concurso de oposición

y por evaluación de actuales empleados, casi se ha estado utilizando únicamente la segunda, lo que significa que los nuevos empleados del Gobierno Central, en general, aún no son contratados por méritos de idoneidad.

A fin de comenzar a corregir esa debilidad administrativa e institucional, la actual Dirección de la ONAP ha emitido la Resolución N° 21-2001, referida en puntos anteriores, mediante la cual se aprobó el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa. Este instrumento sirve de guía a las oficinas de personal de las instituciones públicas que están bajo el ámbito de aplicación del Sistema de Carrera Administrativa, para reclutar, evaluar, seleccionar y contratar con criterios técnicos, al personal que se requiera para ocupar cargos de la Carrera Administrativa General.

- Sistema de promoción: Nuestra Ley de Carrera Administrativa debe ser complementada con el diseño de un sistema de promoción que establezca las disposiciones y los procedimientos para la promoción horizontal y vertical de los servidores de carrera, a fin de dar vigencia plena a las prerrogativas de estabilidad, profesionalización y desarrollo de las carreras individuales.

En la actual etapa, la ONAP sigue avanzando con el concurso y la asistencia técnica de especialistas de entidades homólogas de otros países, como el Lic. Eduardo Salas, Director del Servicio Civil de Argentina; el Lic. Francisco Chang Vargas, funcionario del Servicio Civil de Costa Rica; y más recientemente, de la Licda. Enmalind García García, Administradora de la Oficina Central de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

- Carreras Administrativas Especiales: Nuestra Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa consigna la posibilidad de crear carreras especiales en atención a la particular naturaleza de las actividades y funciones de sectores u organismos de la administración pública, las que pueden ser sectoriales, institucionales e intersectoriales. En ese sentido se han venido dando los siguientes pasos:
 - Carrera Docente: Actualmente estamos revisando un anteproyecto de Reglamento del Estatuto del Docente, elaborado por la Secretaría de Estado de Educación, para hacerle los ajustes que sean necesarios, a fin de comenzar a evaluar e incorporar a los maestros del sector público a la Carrera Docente, y así
 - Carrera Sanitaria: Igualmente, la ONAP ha venido participando con consultores internacionales en el diseño de una serie de documentos técnico-legales para reglamentar la Carrera Profesional de los Recursos Humanos de los Servicios de Salud, entre los cuales se pueden citar: Diseño de modelo jurídico, estructura y procesos de funcionamiento de un Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos en Salud; Carrera Especial Sanitaria y Estatuto Regular; Manual de relaciones laborales de Recursos Humanos de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social; Estudio de viabilidad y propuesta de Reglamento regulador de relaciones de trabajo del personal de Servicios de Salud.
 - Carrera Diplomática y Consular: Con la asistencia técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador estamos trabajando, junto a funcionarios de la Cancillería

Dominicana, en la elaboración del Reglamento de la Carrera Diplomática y Consular, para disponer de las normas que permitan ampliar y profundizar el programa de profesionalización de nuestro servicio exterior.

- Carrera Agropecuaria y Forestal: Recientemente nos hemos reunido con técnicos y funcionarios de la Secretaría de Estado de Agricultura para comenzar a tratar acerca de la posibilidad de diseñar la Carrera Agropecuaria y Forestal, que abarque a todos los servidores públicos que son técnicos y profesionales de dicho sector.
- Carrera del Ministerio Público: En la actualidad se halla en el Congreso Nacional un Proyecto de Estatuto para establecer e institucionalizar la carrera del personal técnico y profesional del Ministerio Público.

Programas con financiamiento de gobiernos extranjeros y organismos internacionales

En el segundo semestre del 2002, la ONAP ha iniciado la ejecución de dos importantes

proyectos con asistencia técnica internacional, que mencionamos a continuación:

- El Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado de la República Dominicana, con un período de ejecución de cuatro años, financiado con una donación al país de la Unión Europea, el cual está integrado por tres componentes: Administración Pública, Administración de Justicia y Descentralización.
- Asimismo se ha iniciado la ejecución del Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con un período similar de cuatro años de ejecución, el que tiene como objetivo desarrollar una capacidad institucional permanente y suficiente en el ámbito de la administración pública central, que apoye al gobierno a controlar las macrovariables, desarrollar una política distributiva equitativa y mejorar la eficiencia en la localización del gasto social del país.

Propósito de consolidación institucional

Finalmente, la Dirección de la ONAP tiene el firme propósito de fortalecer tanto al Órgano Central del Servicio Civil como a los demás

componentes institucionales, en el mediano plazo; y para tal efecto espera ejecutar debidamente los programas y proyectos enunciados. Entre otros objetivos procuraría que el Presidente de la República integre el Consejo Nacional del Servicio Civil en calidad de órgano consultivo gubernamental, en las materias que son de la competencia del Sistema, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Aplicación de la Ley N° 14-91.

Reseña bibliográfica

Campillo Pérez, Dr. Julio Genaro. Publicaciones ONAP-UASD, 1995. Volumen 0. Constitución Política y Reformas Constitucionales 1492-1844.

Decreto N° 75-99 de fecha 24 de febrero de 1999, que incorpora a la Carrera Administrativa a la Secretaría de Estado de la Presidencia, los Secretariados Administrativo y Técnico de la Presidencia, incluyendo sus dependencias, las Secretarías de Estado de Trabajo y la de Relaciones Exteriores, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

Decreto N° 1282-00 de fecha 8 de diciembre de 2000, que incorpora a la Carrera Administrativa a las Secretarías

de Estado de Educación, de Salud Pública y Asistencia Social, de Agricultura, y de Obras Públicas, con sus respectivas dependencias institucionales.

Decreto N° 1185-01 de fecha 14 de diciembre de 2001, que incorpora a la Carrera Administrativa a las Secretarías de Estado de Interior y Policía, de Industria y Comercio, de Turismo, y de Deportes, Educación Física y Recreación, con sus respectivas dependencias institucionales.

Jácome-Martínez, Dr. José María. Colección Estudios Administrativos N° 7, Publicaciones ONAP, 1981. La Evolución de la Administración Pública en los Países en Desarrollo y el Caso de la República Dominicana.

Ley N° 55 del 22 de noviembre de 1965 que instituye el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, Gaceta Oficial N° 8959 de fecha 30 de noviembre de 1996.

Reforma del Estado N° 3, Publicaciones ONAP, 1996. Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de fecha 20 de mayo de 1991, Gaceta Oficial N° 9808 de fecha 30 de mayo de 1991.

Reforma del Estado N° 3, Publicaciones ONAP, 1996. Decreto-Reglamento No. 81-94 de aplicación de la Ley N° 14-91, Gaceta Oficial N° 9879 de fecha 31 de marzo de 1994.

Reforma del Estado N° 4, Publicaciones ONAP, 1996, Volúme-

nes I y II. Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo.

Resoluciones y documentos de varios años consultados en el Centro de Información y Documentación de la ONAP (CIDONAP) ◊