

Los recursos humanos en la administración tributaria y aduanera de Honduras*

Hugo Castillo Aldana**

PRESENTA LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y SUS RECURSOS HUMANOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL ESTADO, SEÑALANDO LAS PRINCIPALES INNOVACIONES, RESULTADOS Y LIMITACIONES DE LA "NUEVA GESTIÓN" A TRAVES DE TODO EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

La administración tributaria como un organismo descentralizado de la función pública

La administración tributaria y aduanera en Honduras es responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de In-

gresos, DEI. Este es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Finanzas, con autonomía administrativa, técnica y financiera. Por esto mismo, la DEI tiene un sistema independiente de administración de los recursos humanos.

La DEI fue creada el 14 de noviembre de 1994, unificando en su seno las funciones que antes realizaban por separado la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Tributación.

Actualmente, esta institución se encuentra en un proceso de reestructuración organizativa y funcional, lo cual constituye una drástica modificación de la anterior estructura organizativa, como se expone a continuación.

* Documento presentado en el Seminario Internacional "Los recursos humanos en el sector de las Finanzas Públicas", realizado en Berlín, Alemania, del 26 de octubre al 3 de noviembre de 1998, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE.

** Economista. Viceministro de Finanzas a cargo de los Ingresos, de la República de Honduras.

Estructuras administrativas/ dotaciones de personal

A partir de marzo de 1998 y en vistas del cambio de gobierno, el objetivo de las nuevas autoridades de la DEI ha sido la reorganización de la misma, a fin de dotarla de una mayor eficiencia técnico-administrativa, adecuándola a las exigencias de desconcentración y descentralización, en coherencia con el Programa de Modernización del Estado.

La propuesta de mejoramiento enfatiza los cambios que se precisan en las funciones de los órganos centrales y se les dota de la coherencia suficiente para generar la sinergia institucional necesaria, que rompa de una vez con la vieja dicotomía de las áreas separadas. Asimismo, se crean los organismos regionales necesarios para descentralizar las operaciones técnicas y administrativas, a modo de Direcciones Regionales.

Con ello se pretende resolver los problemas iniciales caracterizados por funciones encontradas y repetidas, excesiva discrecionalidad de los empleados y funcionarios y, en materia de recursos humanos, por la falta de políticas, procedimientos y reglas claras que permitieran el desarrollo integral de los empleados. En esto incidía, fundamentalmente, la excesiva politización del sistema de contratación y reclutamiento, lo cual se manifestaba en imposición de candidatos, contratación excesiva de personal (sobre todo

por contrato) y favoritismo en la promoción, retribución y otros beneficios.

La nueva administración, por el contrario, ha iniciado ya la organización de una carrera administrativa apoyada en la selección y reclutamiento de personal con base al método de oposición curricular, una escala salarial congruente con las responsabilidades y el otorgamiento de beneficios basados en el desempeño laboral. Así, se ha elaborado el Estatuto del Régimen de Personal, al tiempo que se crean otros manuales y reglamentos tales como: Manual de Desempeño; Manual de Reclutamiento y Selección de Personal; Maestro de Funciones, Puestos, Números de Plazas y Ubicación de cada empleado; Manual de Remuneraciones; Reglamento de Becas; Reglamento de Vacaciones y el Manual Disciplinario.

De esta manera, se precisan las categorías de funcionarios y empleados. Los primeros son aquellos bajo la instancia de libre nombramiento y remoción y son el Director y Subdirector Ejecutivo. Los empleados se dividen a su vez en ejecutivos, oficiales y empleados en general, de acuerdo al grado de responsabilidades y rango.

Clasificación y valoración de puestos

Como se señaló, hasta el presente se ha carecido de un escalafón de

salarios, por lo cual se observan rangos de salarios no congruentes con las responsabilidades, incompatibilidad entre los puestos funcionales y los realmente desempeñados, entre otros problemas.

A partir de la reforma en marcha, se ha creado el Maestro de Funciones, Puestos, Número de Plazas y Ubicación de cada empleado, el cual es un conjunto orgánico formado por el Sistema de Especificaciones de Clase y de las reglas fundamentales para su administración, con el objeto de ordenar en forma sistemática los diferentes tipos de trabajo de la carrera Tributaria. Asimismo, se crea el Manual de Remuneraciones, donde estarán determinadas las sumas mínimas, intermedias y máximas de cada Grado de Estructura Salarial, al que se asignan las clases y que constituye el elemento que garantiza al empleado una compensación a sus servicios.

El Estatuto de Personal prevé, además, que la remuneración se hará con base al principio constitucional de que a trabajo igual debe corresponder un salario igual, a las condiciones de mercado y que, en ningún caso, los salarios podrán ser inferiores al mínimo establecido.

Además, este mismo instrumento regula que la escala de sueldos y salarios de la DEI será revisada y actualizada sobre la base de estudios salariales realizados en el mercado laboral del país y serán cubiertos siempre que exista la disponibilidad presupuestaria.

Reclutamiento, selección, nombramiento e inducción de personal de nuevo ingreso

Para superar los vicios del pasado sobre este particular, en donde el favoritismo político y el juego de influencias, marcaba los principales criterios de selección y reclutamiento, se ha establecido un sistema de selección basado en concursos, los cuales son internos, externos y mixtos, apoyándose, a su vez, en el sistema de oposición curricular. La selección de personal se sustentará en la evaluación de credenciales, conocimientos, pruebas sicotécnicas sobre aptitudes, habilidad y personalidad que acrediten a los candidatos a un puesto.

En este sistema de concurso, la prioridad está dada para el personal existente a fin de facilitar las promociones de los empleados más capaces y actuar en concordancia con la carrera administrativa que se pretende implantar.

Sin embargo, existen restricciones básicas adicionales, tales como la inhabilitación a tales concursos si media parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Capacitación y perfeccionamiento profesional

La promoción del recurso humano mediante la capacitación, es uno de los

pilares de la nueva organización de la DEI. Congruente con ello se ha redefinido la Escuela Nacional de Capacitación Tributaria, ENCAT, la cual ha pasado a depender directamente del Departamento de Recursos Humanos a fin de facilitar ese postulado.

Con el apoyo del BID se ha iniciado la modernización de la ENCAT en procura de extenderla, mejorarla y fortalecerla, dotándola de suficientes recursos y apoyo informático, pilar fundamental del cambio tecnológico en la DEI.

Paralelamente, los sucesivos programas de cooperación técnica refuerzan la capacitación en todos los niveles de ejecución particularmente los relativos al entrenamiento en el puesto de trabajo. Asimismo, se ha definido un ambicioso programa de pasantías en las principales materias técnicas de carácter tributario y aduanero, dirigidos a personal normativo y operativo para lograr una interacción de conocimientos aduaneros y tributarios sobre un *pensum* de estudio elaborado.

Todo lo relativo a becas, pasantías, cursos, seminarios y talleres de capacitación se rige por el Reglamento de Becas, el cual está basado estrictamente en el mérito, y donde se detallan los requisitos, condiciones, métodos de selección y otorgamiento de estas oportunidades de capacitación a que tenga acceso la institución.

Un punto fundamental en este esfuerzo es el establecimiento de un Pro-

grama Conjunto de Capacitación con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, con lo cual se pretende propiciar la preparación académica universitaria en materias de administración pública, aduanas, tributación y aspectos legales sobre éstos y otros temas, a fin de convertir la ENCAT en una escuela de extensión universitaria de la UNAH en materia de gestión tributaria. El programa otorgaría a los beneficiarios un Diplomado Universitario en el área correspondiente.

Rendimiento y promoción/ evaluación del desempeño

El Manual de Desempeño rige todo lo pertinente a la evaluación del rendimiento de los empleados y a la promoción de los mismos a cargos de mayor responsabilidad y rango, de acuerdo a la Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera.

Las evaluaciones de desempeño son permanentes, se aplican trimestralmente y son fundamentales en el nuevo sistema, ya que condicionan cualquier tipo de acción dirigida a los funcionarios y empleados de la DEI. Todo el sistema de promoción, otorgamiento de becas y otros beneficios, incrementos salariales, entre otros, está condicionado al desempeño laboral. Incluso, la evaluación de ineficiencia, consecutiva en el período de un año, se constituye en una causal de

despido sin responsabilidad para la Dirección Ejecutiva.

Deberes y derechos. Previsión social. Supervisiones, Incentivos y vacaciones

El Estatuto de Personal regula todo lo concerniente a los deberes y derechos de los funcionarios y empleados. Entre los primeros están el respeto al horario de trabajo y a las normas y reglamentos de la Dirección Ejecutiva, especialmente en lo relacionado al régimen disciplinario.

Los derechos han sido reconocidos ampliamente en este instrumento regulador. Entre ellos, el otorgamiento de los días de descanso y feriados, el pago del tiempo extraordinario o del tiempo compensatorio, el goce de viáticos por trabajos fuera del lugar de residencia y el incremento salarial consecutivo. Asimismo, se reconocen los permisos de trabajo con remuneración o sin ella y lo relativo al período de maternidad.

El sistema de incentivos es general, ya que, como se ha venido señalando, todo aspecto de promoción, becas, incrementos salariales y otros, está basado en el eficiente desempeño del personal. Sin embargo, existen incentivos específicos, creados a partir de la nueva estructura organizativa, tales como las retribuciones especiales por asignación temporal de jefatura o de ocupar otro cargo de mayor rango. Asimismo, se piensa aplicar una boni-

ficación por productividad, la cual será de carácter extraordinario y dependerá del logro de las metas de recaudo y del desempeño personal.

Respecto a las vacaciones, se regulan los períodos y la remuneración de las mismas, como pago adicional al salario ordinario. Estas se rigen por el Reglamento de Vacaciones.

Responsabilidad y ética profesional. Régimen disciplinario y de despido

El Código de Ética del empleado tributario es el instrumento fundamental que dirige el desempeño de los funcionarios y empleados de la DEI, el cual ha sido creado a partir de la nueva estructura organizativa. Al mismo tiempo la responsabilidad y ética profesional del empleado se refuerza con la realización de cursos de inducción, orientados a tal fin.

Las faltas leves, graves y muy graves son consideradas en el Estatuto, así como las causas de despido en caso de reincidencia de faltas o fallas graves a la disciplina y ética enunciados en los instrumentos respectivos. Adicionalmente, existe un Manual de Disciplina en donde se detallan los procedimientos a seguir para aplicar el régimen disciplinario y en donde, inclusive, podrán ampliarse las faltas, sanciones y medidas disciplinarias contenidas en el Estatuto de Personal o cambiarse las definiciones de éstas y el proceso de despido.

Sin embargo, el Estatuto provee un procedimiento de despido el cual se apoya en la investigación previa a la aplicación de la sanción y la realización de audiencias de descargo, donde el empleado tiene la posibilidad de defensa, así como la posibilidad de impugnación ante la máxima dirección de la institución, en caso de que la sanción haya sido aplicada. Para ello se crean las Comisiones de Asuntos Disciplinarios, al tiempo que se establece un período de prescripción para las acciones administrativas para imponer las sanciones respectivas. Sin embargo, en el caso de la Comisión de Delito estas acciones no tienen prescripción.

Acciones innovadoras y resultados. Principales limitaciones

Dada la carencia de una reglamentación precisa y ante la falta de una estructura organizativa eficiente y dinámica, la administración de los recursos humanos había sido inexistente. Por consiguiente, los nuevos instrumentos legales y administrativos creados constituyen una innovación administrativa de trascendentales resultados. Sin embargo, éstos no han sido aplicados por lo que sus resultados están todavía pendientes.

No hay limitaciones previsibles en su aplicación, por cuanto el Estatuto y la reglamentación adicional han con-

tado con el apoyo decidido por parte del Poder Ejecutivo, así como de los organismos internacionales de cooperación.

Implantación de la carrera administrativa

Como se dijo anteriormente, la aprobación del Estatuto y sus instrumentos colaterales están aún pendientes, pero la administración tributaria actual ha iniciado acciones allí contempladas. Esto se refiere a la evaluación periódica del desempeño laboral y a la aplicación de los mecanismos adicionales que esto implica. Asimismo, se ha efectuado una evaluación completa del personal asistente apoyados en aspectos curriculares y pruebas sicométricas, que permitieron establecer la estructura actual de los recursos humanos. Ambos mecanismos serán la base para el diseño de la capacitación correspondiente, así como de la aplicación de beneficios y retribuciones.

Por otra parte, se han programado ya las primeras evaluaciones internas y externas, para plazas vacantes dentro de la institución, las cuales se estarán realizando a fines del año 1999.

Respecto a la disciplina laboral se aplica ya un nuevo reglamento que rige las infracciones al horario de trabajo y se han puesto en marcha nuevas instrucciones para la remuneración del tiempo de trabajo extraordinario Δ