

# El Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos

Delegación de El Salvador\*

en El Salvador\*\*

---

DESCRIBE AMPLIAMENTE SU SISTEMA INTEGRADO DE GESTION DE RECURSOS HUMANOS, SEÑALANDO SU FORMA DE OPERAR Y SUS INEFICIENCIAS, PARA DE DERIVAR EN UNA SERIE DE RECOMENDACIONES. A PARTIR DE ESTAS, PRESENTA RESUMIDAMENTE UN PROYECTO PARA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

## Introducción

### *Reseña de Ordenamiento Institucional*

De acuerdo a la Constitución de El Salvador, en su Artículo 150, el Organó

Ejecutivo está integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes.

Prevé la existencia de un Consejo de Ministros integrado por éstos junto con el Presidente y el Vicepresidente, el cual, entre sus facultades, tiene las de aprobar el plan general de gobierno; elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos; y la de aprobar el Reglamento Interno del Organó Ejecutivo a través del cual se determina la estructura, número y organización de los distintos ministerios así como sus respectivas competencias.

No existe límite para el número de secretarías de estado a crearse para la gestión de los negocios públicos y para la distribución de los diferentes ramos

\* **Miembros de la Delegación Oficial:** Carlos Guillermo Rodríguez Alvarez, Rosa María Ramírez de Galdamuz, Mario Humberto Cabrera Chicas, Martha Edith Saravia de Domínguez, del Ministerio de Hacienda; Dalila de Caceros, Casa Presidencial-Modernización del Estado.

\*\* **Documento presentado en la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.**

de la Administración, dependiendo su número solamente de las necesidades existentes.

Integran el Organismo Ejecutivo, diez Ministerios, y el resto del Sector Público Oficial se configura con los Organismos Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, la Corte de Cuentas, cerca de cuarenta entidades autónomas u organismos descentralizados y doscientos sesenta y dos municipios ubicados en los catorce departamentos en que se divide política y administrativamente el país.

La organización brevemente descrita responde a la composición tradicional de ministerios propia de un país con economía mixta, tal como ha sido el modelo prevalente en América Latina en los últimos cuarenta años.

El Estado mantiene una fuerte presencia en el campo empresarial recargando una estructura preparada en su origen para permitir solamente el cumplimiento de sus funciones tradicionales. Tal circunstancia se ha visto notoriamente agravada por la proliferación de organismos descentralizados que complican aún más la coordinación de actividades entre las distintas secretarías.

En el plan de gobierno para el período 1989-1994, se han dado claras señales de la decisión de producir un vuelco a la orientación existente hasta entonces en los ámbitos económico y social, definiéndose nuevos rumbos dirigidos a imponer estrategias de desarrollo económico propias de una economía social de mercado.

Ante tal replanteo de las condiciones resulta indispensable, obviamente, una reestructuración de fondo en la administración pública salvadoreña para que así sus organizaciones se adapten a los nuevos objetivos perseguidos y a las estrategias que se diseñen para alcanzarlos.

En este proceso de modernización, no existen dudas del papel preponderante que cabe otorgarle a la reestructuración de los sistemas de administración, gestión y control del recurso humano dentro del sector público.

En efecto, de nada vale intentar procesos de modernización del Estado si no se introducen cambios de fondo en dichos aspectos. Es indispensable lograr un cambio cultural profundo en gran parte de los funcionarios públicos con la intención de lograr una actitud de mayor compromiso con el país.

### ***Administración y gestión del recurso humano del sector público. Marco legal e institucional***

La Constitución Salvadoreña prevé una serie de disposiciones que enmarcan el régimen a aplicar a los funcionarios y empleados públicos, estableciendo al respecto que existirá una ley que regulará el Servicio Civil y, específicamente, las condiciones de ingreso, promociones, ascensos con base en mérito y aptitud, traslados, suspensiones y cesantías, deberes y derechos de los servidores.

Asimismo garantiza la estabilidad en el cargo a dichos empleados y les asegura el derecho a una carrera administrativa, de la que sólo excluye, como veremos, a quienes desempeñen cargos políticos o de confianza.

Independientemente de tales previsiones constitucionales, encontramos el ya referido Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo, el cual, junto con las otras leyes y reglamentos que resulten aplicables, contempla lo atinente al nombramiento, remoción, aceptación de renunciaciones y concesión de licencias de funcionarios y empleados de la Administración Pública y de la Fuerza Armada.

### ***Ley de Servicio Civil: alcances***

Como consecuencia de las disposiciones constitucionales vigentes oportunamente y reiteradas en el actual texto, se dicta el Decreto Nº 507 del 24/11/61 que promulgó la llamada Ley de Servicio Civil, cuyos alcances se extienden, en principio, a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública, entendiéndose ésta en sentido global, esto es referida a los tres Organismos del Estado, los Municipios y los Organismos descentralizados sin autonomía económica y administrativa.

El principio general antes señalado encuentra, no obstante, excepciones que se pueden enmarcar en dos grandes grupos, tales como:

- Personal que por el hecho de pertenecer a determinada área

de la administración pública, se halla protegido habitualmente por un régimen particular y por lo tanto excluido de los alcances de la Ley de Servicio Civil, como ocurre en los siguientes casos:

- a. Personal de instituciones oficiales autónomas o semi-autónomas en las cuales rigen convenciones colectivas de trabajo y, por ende, el Código de Trabajo.
- b. Personal de instituciones oficiales autónomas o semi-autónomas amparados por Leyes Particulares y en previsiones específicas contempladas en las Disposiciones Generales del Presupuesto. (Ejemplo: Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos).
- c. Servidores del Organismo Judicial que se hallan comprendidos en los alcances de la Ley de la Carrera Judicial aprobada por Decreto Nº 536 del 24/7/90 y reglamentada por Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia del 26/4/91.
- d. Los educadores al servicio del Ministerio de Educación los cuales se encuentran bajo su Ley especial aprobada por Decreto Legislativo Nº. 665 de fecha 7/3/96.
- e. Personal de los cuerpos diplomático o consular y administrativo perteneciente a misiones diplomáticas o

consulares comprendido en las Leyes Orgánicas aprobadas respectivamente por los Decretos Nos. 574 del 11/2/52 (Cuerpo Diplomático) y 33 del 7/5/48 (Cuerpo Consular).

- Funcionarios que, por las características del cargo que ejercen o por las funciones desempeñadas, quedan excluidos de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil acerca de la carrera administrativa, no obstante mantienen los deberes, prohibiciones e incurren en las responsabilidades y sistema disciplinario allí previstos.

Al respecto y tal como ya hemos hecho mención, la Constitución, reglamentada por la Ley de Servicio Civil, incluye en esta excepción a los llamados funcionarios políticos o de confianza, entre otros, de aquellos surgidos por elección popular, de los Ministros y Viceministros, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República, de los Secretarios de la Presidencia, de los Gobernadores Departamentales, de los Directores Generales, de los Secretarios particulares de los funcionarios citados, de las personas que prestan servicios al Estado por contrato, etc.

### ***Organos de aplicación***

Para la aplicación de los principios contenidos en la Ley de Servicio Civil,

ésta prevé la conformación de tres organismos competentes con la misión de garantizar la eficiencia de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Dichos organismos son:

- a. Tribunal de Servicio Civil.
- b. Comisiones de Servicio Civil.
- c. Sección Clasificación de Puestos del Ministerio de Hacienda.

Para cumplir con la misión antes señalada, los órganos de aplicación de la Ley de Servicio Civil reúnen las siguientes características:

- Tribunal de Servicio Civil: De carácter central lo integran tres miembros propietarios con sus respectivos suplentes, uno en representación de cada Organismo del Estado. Las funciones previstas legalmente para cumplir acabadamente con su misión son de tres tipos fundamentales:
  - Intervenir como instancia revisora ante sanciones de multa, suspensión sin goce de sueldo, rebaja de categoría, postergación en el derecho a ascenso impuestas por la Comisión de Servicio Civil respectiva.
  - Tramitar y conocer acerca de los juicios de nulidad, destitución o despido de los funcionarios o de los pedidos de rehabilitación de los funcionarios destituidos.

- Legislación en sentido material:
  - Elaboración del Reglamento General de la Ley.
- Administrativas y Ejecutivas:
  - Coordinar las relaciones con las Comisiones de Servicio Civil, con los funcionarios y empleados públicos estatales y municipales.
  - Llevar el Registro General de Personal.
  - Capacitar a los miembros de las Comisiones de Servicio Civil.

primera instancia en casos de nulidad de destitución o despido.

En aquellos casos en que se declara la nulidad de la medida por carecer ésta de causa o no haberse observado los procedimientos, la sentencia pertinente, además de ordenar el reintegro, puede condenar al funcionario infractor a cancelar a su costa los sueldos dejados de percibir por el empleado vencedor en el pleito, siempre que no superen los tres meses.

Corresponde señalar que no existe una legislación particular en materia de procedimientos administrativos, razón por la cual aquellas situaciones procesales no previstas en forma expresa por la Ley de Servicio Civil, se rigen mediante la aplicación analógica y supletoria del Código de Procedimientos Civil y, eventualmente Penal.

### ***Procedimientos***

Con relación al ejercicio del único tipo de funciones que efectivamente cumple el Tribunal de Servicio Civil (que hemos llamado jurisdiccionales), resulta de interés hacer referencia a los procedimientos a seguirse para el despido o destitución de funcionarios.

Al respecto la Ley de Servicio Civil establece, básicamente, la configuración de un proceso con dos partes:

- a. Funcionario que toma la decisión y empleado destituido que litigan acerca de la procedencia de la decisión adoptada ante un tribunal imparcial.
- b. Comisión de Servicio Civil en primera instancia o Tribunal de Servicio Civil en segunda o en

### ***Comisiones de Servicio Civil***

Se prevé la existencia de una comisión por cada dependencia de la administración que se detalla en la propia Ley, pudiendo en el caso del Organismo Ejecutivo llegar a conformarse hasta en unidades de nivel Dirección General. Se encuentran integradas por tres miembros propietarios con sus respectivos suplentes, nombrados uno por el titular de la dependencia en donde se conformó la comisión, otro por elección de los funcionarios y empleados que allí labora y el último en representación del Tribunal del Servicio Civil.

Duran en sus funciones dos años pudiendo ser reelectos y sus funciones principales son:

- o Formar el escalafón de los funcionarios y empleados dependientes de la Unidad en que funciona la Comisión.
- o Efectuar los procesos de selección para el ingreso a la carrera administrativa.
- o Administrar los expedientes de cada funcionario y rendir cuenta de ellos al Tribunal del Servicio Civil.
- o Efectuar y calificar las pruebas de idoneidad para el personal de nuevo ingreso.
- o Conocer como instancia administrativa en los casos de los diferentes tipos de sanciones establecidos.

**Grado de cumplimiento funcional:  
Comisiones**

En el aspecto funcional corresponde señalar que de las actividades detalladas como a cargo de las Comisiones, sólo se cumple la relacionada con su carácter de instancia administrativa encargada de tramitar y conocer en todas las reclamaciones que efectúen los empleados vinculadas con sanciones solicitadas por las autoridades de la dependencia a la cual atiende.

**Sección Clasificación de Puestos  
del Ministerio de Hacienda**

La Ley de Servicio Civil prevé, como parte integrante de este sistema de administración y gestión del recurso humano del sector público, la existencia de una unidad orgánica en el área del Ministerio de Hacienda con la función de llevar un registro descriptivo de los cargos de servicio civil en base a trabajos previos de investigación y con el objetivo de preparar las pruebas de eficiencia y determinación de sueldos correspondientes, debiéndose señalar, al respecto que, en la realidad, esta unidad no fue conformada como tal y sus funciones sólo fueron asignadas a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda.

**Unidades ministeriales  
con funciones relacionadas  
con personal. Niveles  
institucionales. Misión.  
Funciones. Estructuras  
Internas. Integración**

Independientemente de la configuración institucional supuestamente central que instituyó oportunamente la Ley de Servicio Civil, la administración y gestión del recurso humano del sector público se efectúa mediante Unidades previstas estructuralmente a tal efecto en las distintas Secretarías del Estado.

De todas ellas, la legislación vigente (Reglamento Interno del Organó Ejecutivo) le otorga un papel preponderante a la Unidad existente en el Ministerio de Hacienda, al asignarle funciones con alcance general, esto es, que sus efectos presuntamente deberían abarcar a todo el Personal de la Administración Pública.

*Ministerio de Hacienda. Dirección de Recursos Humanos. Otras unidades*

#### *Misión*

Al respecto es el Reglamento Interno del Organó Ejecutivo, instrumento legal que distribuye las competencias entre las distintas áreas ministeriales, el que asigna al Ministerio de Hacienda, entre otras, la misión de implantar la administración de personal y coordinarla en los diferentes ministerios, especialmente en cuanto a clasificación de puestos, reclutamiento y selección, adiestramiento, registros y escalas de salarios.

Para el cumplimiento de tales objetivos y dependiendo en forma directa del Viceministro de Hacienda encontramos la Dirección de Recursos Humanos.

Esta unidad posee, por una parte, funciones cuyos alcances afectan a toda la Administración Pública y, por otra, aquellas que conciernen exclusivamente al personal del área a la que pertenece.

Así tenemos que conforme a la Ley de Presupuesto compete a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda:

#### *Funciones de alcance general*

- o Proponer y coordinar la aplicación de normas y políticas sobre administración de recursos humanos en el sector público.
- o Mantener actualizados los registros, controles y documentos relacionados con el personal.
- o Elaborar e implantar estudios técnicos sobre administración de personal en el ramo y en otras Instituciones del sector público.

#### *Funciones vinculadas al ramo de Hacienda*

- o Reclutar, seleccionar y contratar al personal mejor calificado para las dependencias del ramo.
- o Orientar al personal nuevo que ingresa al Ministerio y coordinar su adiestramiento previo para su mejor desempeño e incorporación al cargo.
- o Establecer un escalafón de salarios que permita al empleado desarrollar carrera administrativa en la institución.
- o Implantar adecuados programas de prestaciones sociales e incentivos.

- o Promover, coordinar y desarrollar actividades recreativas, de esparcimiento y complementación socio-cultural en beneficio de los empleados del ramo.

vinculación con la Dirección antes señalada.

### *Unidades de personal del Gobierno Central*

#### *Estructura organizacional interna*

Para el desarrollo de tales tareas la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio analizado se subdivide en cinco áreas de nivel Departamento:

- o Departamento de Análisis Externo
- o Estudios Técnicos
- o Departamento de Bienestar Social
- o Departamento de Empleo y Registro
- o Departamento de Capacitación
- o Centro Recreativo

La configuración organizativa de las Unidades de Recursos Humanos del resto de los Ministerios varía mucho en sus niveles jerárquicos dependiendo únicamente cuatro, del titular de la Institución y el resto de las Unidades Administrativas Financieras.

### *Municipios. Situación actual en la materia*

Los Municipios constituyen un caso de especial mención ya que, a su respecto, la Constitución de la República consagra su autonomía tanto en lo económico como en lo técnico y en lo administrativo, lo que, en la materia que nos ocupa, implica las facultades de nombrar y remover los funcionarios y empleados de sus dependencias, a la vez que establecer la carrera administrativa siempre que ésta se adecúe a la Ley General.

### *Otras unidades de personal del Ministerio de Hacienda*

Pese al objetivo perseguido por la legislación en cuanto a encomendarle un papel central a la Dirección de Recursos Humanos, dentro del mismo Ministerio es posible observar la existencia de unidades de menor jerarquía que tienen a su cargo la realización de tareas vinculadas con la administración y gestión del recurso humano de la dependencia que atienden y con un grado variable de

### *Características y ámbito del sistema*

Con relación al ámbito de aplicación de la Ley de Servicio Civil, puede señalarse que éste es contradictorio. En efecto, si bien por una parte parece extender los alcances de forma global

lizadora, al abarcar al personal de los tres Organos del Estado y los Municipios, su mismo texto incluye una cantidad de excepciones a la carrera administrativa que desvirtúan en parte tales intenciones.

La realidad nos muestra que de las disposiciones sobre carrera administrativa contenidas en la Ley quedan exceptuados no solamente los funcionarios políticos, como son los de elección popular o aquellos designados directamente por éstos para el desempeño en funciones de alta conducción (ministros, viceministros, procuradores, gobernadores departamentales, embajadores, etc.), sino también funcionarios y empleados cuya exclusión no está debidamente aclarada (jefaturas de departamento o sección, profesionales, intendentes y conserjes de edificios públicos, motoristas, etc.).

Un caso importante es el referido a aquel personal que desempeña funciones en algún nivel de conducción, como lo pueden ser los jefes de división, departamento, sección, etc. Una disposición como la comentada evidencia una clara decisión de dejar absoluta libertad a los funcionarios políticos para la elección de tales cuadros.

Por otra parte ello obligó a las autoridades de este gobierno al dictado del llamado Decreto Nº 459 Ley Reguladora de la garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa, con el objeto de darle cierta seguridad ante

los cambios de gobierno que se pudieran producir.

Dicha norma otorgó a este personal la posibilidad de ocurrir ante sede judicial en aquellos casos de separación de sus cargos en los que no hubiera suficiente justificación.

Un marco legal con tales alcances no hace sino desalentar el funcionamiento de cualquier sistema de personal que tenga, entre sus objetivos, el garantizar al empleado público las condiciones para su progreso previa acreditación del mérito, de la idoneidad y del nivel de formación y capacitación adquiridos. Ello como forma de asegurar una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño al servicio del Estado y de la ciudadanía.

#### *Grado de cumplimiento funcional*

Con relación a las funciones asignadas a los organismos de aplicación de la Ley de Servicio Civil, que únicamente las que hemos dado en llamar como de carácter jurisdiccional, son las que pueden considerarse relativamente cumplidas.

Al respecto cabe señalar que el perfil exigido para integrar el Tribunal de Servicio Civil invalida que este organismo asuma una actitud rectora en aquellos temas que tengan que ver con la estructuración de un sistema cohe-

rente encargado de fijar políticas y de administrar y gestionar los recursos humanos del sector público.

Otro tanto es posible decir de las Comisiones de Servicio Civil, cuya situación se agrava por ser menores los requisitos profesionales requeridos para su integración. Es por tal razón que el grado de incumplimiento funcional es mayor en este caso por el desconocimiento que normalmente se detecta en sus miembros respecto del marco legal e institucional aplicable.

Obviamente si tal problema se detecta con relación a las funciones de tipo jurisdiccional, el resto de las funciones asignadas adolecen de una total carencia.

En tal sentido es posible decir que no han existido previsiones generales acerca de los siguientes tópicos:

- o Estructuras organizativas y dotaciones de personal.
- o Clasificaciones y valoraciones de puestos.
- o Reclutamiento e inducción de personal de nuevo ingreso.
- o Promoción y carrera administrativa.
- o Estructuras remunerativas racionales.
- o Evaluación del desempeño.
- o Capacitación.

### *Estructuras organizativas y dotaciones de personal*

Ninguna disposición legal o reglamentaria actual o de la que se tenga noticia ha tratado el tema de la conformación de las estructuras de las distintas áreas ministeriales en sus diferentes niveles o ha previsto la asignación de funciones relacionadas con el control estructural a alguno de los organismos con competencia en recursos humanos del sector público.

Tampoco en los documentos analizados y tenidos como fuente surgen datos que permitan determinar la realización de estudios o desarrollos estructurales a nivel de Dirección General o inferior.

En la proyección e implementación de un sistema de administración y gestión de recursos humanos para el sector público no es posible ignorar los aspectos vinculados con la estructuración organizativo-funcional de las distintas unidades por la innegable influencia que ello puede ejercer sobre dicho sistema.

También pueden observarse diferencias entre las distintas dependencias encargadas del manejo de recursos humanos en los ministerios. Si observamos, veremos que poseen distinto nivel jerárquico o denominación del puesto de más alto nivel de conducción; también las subunidades dependientes tienen distintas denominaciones de puestos o nivel jerárquico, lo que evidencia la absoluta inexistencia de pautas y criterios técnicos des-

tinados a dotar a las reparticiones de la organización más adecuada para la obtención de sus objetivos.

Otorgar libertad absoluta (y no es otra cosa que un mero control formal y presupuestario de plazas como el que se realiza actualmente) a las áreas ministeriales para la conformación de sus respectivas estructuras organizacionales tiene una incidencia directa, definitiva, fundamental y nefasta en la posibilidad de mantener en el tiempo cualquier modelo de sistema de carrera administrativa que se pretenda implementar en el futuro.

### *Clasificación y valoración de puestos*

No existe actualmente ningún sistema de clasificación y valoración de puestos ni se dispone de sistemas técnicos para planificación de dotaciones.

Como obvia consecuencia del descontrol estructural al que hemos hecho mención precedentemente, no es posible pretender la existencia de un sistema confiable. Existe de forma generalizada una desactualización en las descripciones y especificaciones de cargos en los ministerios y entes autónomos que hace que este instrumento tenga escaso desarrollo y sea deficiente e insuficiente para fundamentar sistemas remunerativos jerarquizados y apropiados.

Los puestos de las distintas dependencias de la Administración Pública son denominados de diferente

forma y, para responsabilidades de similar complejidad, se asignan niveles jerárquicos y remunerativos absolutamente distintos. Es evidente que, como hemos dicho, más que las necesidades organizacionales se prioriza, para la definición de tales pautas, a las personas que ocupan los diferentes puestos.

El instrumento que contiene la totalidad de los puestos permanentes existentes en cada una de las dependencias con sus respectivos niveles remunerativos, es la llamada Ley de Salarios, la cual se aprueba anualmente y sirve, fundamentalmente como un medio de control presupuestario de plazas y no, obviamente, como la forma de fijar criterios organizacionales racionales para los distintos organismos.

### *Reclutamiento e inducción de personal de nuevo ingreso*

No existen actualmente disposiciones sistemáticas en las materias señaladas.

Las formas de ingreso a la administración pública salvadoreña pueden sintetizarse en las siguientes clases:

- a. Designación en alguno de los puestos cuya denominación y nivel remunerativo se establece expresamente en la Ley de Salarios.

Dicho instrumento normativo se renueva anualmente y contiene la denominación de cada uno de

los puestos existentes en las diferentes reparticiones de la administración pública salvadoreña (incluyendo los tres Organos del Estado e Instituciones Descentralizadas) con los niveles remunerativos que corresponde a cada uno de ellos.

Los puestos y niveles remunerativos que se aprueban mediante el referido instrumento legal difieren sustancialmente de un Ministerio a otro y aún entre unidades de un mismo Ministerio. No existe base en la cual se identifiquen o agrupen los puestos por niveles de responsabilidad, complejidad o alguna pauta de unificación.

- b. Contratos que también se aprueban anualmente en las distintas Leyes de Presupuesto y que constituyen, entre otras cosas, un medio para incorporar o mantener al personal de mayor calificación con niveles remunerativos superiores a los existentes en la Ley de Salarios.

Al respecto corresponde señalar que es práctica usual que el personal que ha sido contratado, sea incorporado en el ejercicio presupuestario siguiente a la Ley de Salarios en puestos de designación.

Se dan casos también de personal calificado incluido en la Ley de Salarios que, para otorgarles aumento de salarios, pasan en algún ejercicio presupuestario a figurar como contratados con un

nivel remunerativo superior, hasta tanto sea aprobado en la plantilla de la dependencia correspondiente una nueva denominación de puesto con una mejor retribución, ocasión en que nuevamente pasa a la planta permanente.

- c. Planillas de jornales, medio que solamente reviste real entidad para el Ministerio de Obras Públicas y es utilizado normalmente para incorporar personal calificado destinado a las cuadrillas características en esa rama del Gobierno.

#### *Promoción y carrera administrativa*

En materia escalafonaria no ha existido actividad alguna. Es de hacer notar que la Ley impone la conformación de un cuerpo escalafonario por dependencia a instancia de cada Comisión del Servicio Civil. Como consecuencia de tal falencia es que, aún en el supuesto de que las Comisiones hubieran desarrollado la tarea encomendada, ello no hubiera significado la existencia de criterios unificadores o niveladores aplicables en forma común a todo el personal de la Administración Pública.

Se deja constancia que los entes autónomos tienen sus propias disposiciones particulares y por lo tanto no son tomados en cuenta en este análisis.

Las únicas previsiones que podrían considerarse como un esbozo esquemático tendente a permitir un incipiente progreso durante el desarrollo de la vida laboral de un empleado, son las siguientes categorías de remuneración:

- a. Primera categoría de la remuneración fijada.
- b. Segunda categoría con el 95% de la remuneración fijada.
- c. Tercera categoría con el 90% de la remuneración fijada.
- d. Cuarta categoría con el 85% de la remuneración fijada.
- e. Quinta categoría con el 80% de la remuneración fijada.
- f. Sexta categoría con el 75% de la remuneración fijada.
- g. Séptima categoría con el 70% de la remuneración fijada.

Supuestamente el sistema debía funcionar de forma tal que todo agente interesante lo hiciera por la última categoría del puesto aprobado (el cual por otra parte siempre figura financiado por el máximo nivel remunerativo previsto) y que por algún método no reglamentado en forma general fuera promoviendo hasta alcanzar el tope señalado.

Al no existir reglamentación general cada Ministerio quedó con poder para hacerlo para su personal. Así tenemos el caso del Ministerio de Hacienda que posee su propio "Instructivo para ascensos del personal del Ministerio de Hacienda" en el enero-diciembre/1996

que determina que las promociones de categoría remunerativa se efectivizarían según la antigüedad en el servicio y el concepto formado por el superior del empleado involucrado, de forma tal que transcurridos como mínimo seis meses en un nivel remunerativo podía pasar al siguiente.

Actualmente este sistema no funciona plenamente ya que por razones que hacen al bajo nivel general de salarios solamente se utilizan en la realidad las primeras tres o cuatro categorías remunerativas.

De lo expuesto es fácil concluir que no existen sistemas que premien el mérito como método objetivo de progreso en la carrera administrativa. Únicamente han existido iniciativas de carácter particular que responden a razones del más variado tenor.

Así vemos que, frente al alto grado de conflictividad existente en el área, la Asamblea Legislativa ha procedido a aprobar por Decreto Nº 831 del 11 de marzo de 1994, el Escalafón para el personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

De la misma forma y de acuerdo también a principios propios es que, como mencionáramos anteriormente, el Ministerio de Educación ha trabajado en la confección de un escalafón particular, en este caso, para el personal docente.

Se excluyen del análisis al personal de otros Organos del Estado que, como en el caso del Personal Judicial, tienen disposiciones particulares (Ley de la Carrera Judicial) previstas cons-

titucionalmente y cuyos alcances tienden a englobar a todo el personal del sector.

### *Estructuras remunerativas racionales*

Los niveles salariales se fijan para cada puesto identificado en la Ley de Salarios, sin establecerse pautas de carácter general que permitan adecuar las remuneraciones al principio básico de igual remuneración por igual tarea.

Así, es posible observar que para niveles funcionales de igual responsabilidad y complejidad corresponden niveles remunerativos diferentes según la dependencia del ministerio que se trate.

### *Evaluación del desempeño*

No existen instrumentos de evaluación de desempeño que permitan desarrollar sistemas de promoción y selección de personal en base al mérito evidenciado durante la vida laboral.

Obviamente ello tiene también como consecuencia la inexistencia de sistemas de incentivos salariales que contemplen el rendimiento de los empleados y de esa forma estimular la actividad de estos últimos hacia un mayor compromiso de servicio.

### *Capacitación*

No hay previstas actividades de capacitación en forma sistemática y coherente.

En efecto, las actividades que existen en la materia responden a iniciativas sectoriales que normalmente carecen del debido apoyo institucional.

En general, las unidades que en forma global tienen en su competencia el llamado "desarrollo de personal" se encuentran imposibilitadas de llevar adelante las funciones encomendadas.

Casi todo el presupuesto está destinado al pago de salarios de personal, mientras que las acciones reales de capacitación dependen de la ayuda externa.

### **Conclusiones**

De todo lo expuesto en los capítulos precedentes podemos formular conclusiones básicas que nos permitan obtener una síntesis de diagnóstico del Sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos del Estado de El Salvador. Es entonces que tenemos como síntesis las siguientes conclusiones:

- No existe en el país capacidad institucional para generar políticas globales en recursos humanos. Las instancias creadas por la Ley de Servicio Civil no se encuentran habilitadas tanto por su conformación estructural co-

mo por su integración y perfil dirigencial para asumir el rol definidor de políticas y estrategias de personal.

- Similar situación observamos respecto de la Dirección de Administración de Personal del Ministerio de Hacienda a la cual el Reglamento Interno del Organo Ejecutivo, como vimos anteriormente, le asignara determinadas funciones relativas a la gestión de la globalidad de los recursos humanos de la Administración Pública. En efecto, esta unidad orgánica ya sea por falta de apoyo institucional y de capacidad propia o por insuficiencia del marco legal y del contexto en el que actúa se ha visto inhabilitada para cumplir con las tareas encomendadas.
- Como consecuencia directa de esta falta de capacidad de generar políticas y estrategias no ha habido un desarrollo coherente y sistemático de gestión integral de recursos humanos. Las Oficinas Ministeriales se dedican a tareas de carácter meramente instrumental, tramitador y ejecutivo de decisiones tomadas en otras dependencias, así como a intentar garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente y de los procedimientos establecidos sobre todo en aquellos aspectos de índole presupuestario.
- El marco legal es notoriamente insuficiente para facilitar una

transformación del actual contexto por ser extremadamente rígido e inadecuado para la instrumentación de un nuevo modelo de Servicio Civil que supere los actuales problemas de atomización y disgregación y abarque a la totalidad del personal del Organo Ejecutivo.

- La realidad nos muestra entonces la necesidad de modificar el actual cuadro de situación a través de profundos cambios a efectuar tanto al marco legal (Leyes de Servicio Civil, de Relaciones Laborales, de Procedimientos Administrativos, etc.) como al marco institucional a través de la creación de un nuevo modelo de Unidad Central que facilite la formulación de políticas y estrategias globales en la materia y permita su ejecución a través de unidades ministeriales fortalecidas en su capacidad de gestión.
- La situación se reproduce en el resto de los Ministerios. Del análisis efectuado es posible extraer como conclusión final que, independientemente de lo que establecen las normas legales en forma expresa, no es posible hablar en El Salvador acerca de la existencia de un sistema institucional que permita la fijación de políticas o la administración y gestión del recurso humano del sector público centralizadamente.

## **Proceso de modernización de la Administración de Recursos Humanos**

En el marco del proceso de modernización del Estado que el Gobierno de El Salvador –GOES– viene llevando adelante desde hace algunos años, el aspecto vinculado con la reforma de los sistemas de administración y gestión de los recursos humanos del sector público ha venido desarrollándose muy lentamente.

En efecto, si observamos los antecedentes de trabajos relacionados con las reformas que resultarían necesarias para mejorar el desempeño de los servidores públicos, es posible determinar que ya, por lo menos, hacia el año 1993 comenzaron a presentarse distintos diagnósticos elaborados por consultores internacionales con experiencia en el tema que, en términos generales, concidían en el análisis de las falencias existentes y, por ende, en las soluciones posibles a instrumentarse.

### **Actividad principal. Objetivo general del proyecto**

El análisis detallado del panorama descrito en las conclusiones, nos permite inferir, a contrario *sensu*, que la actividad o acción principal del Componente de Administración de Recursos Humanos del Programa de Modernización del Sector Público –PMSP–, cuyo plan de acción, es revertir lo ex-

puesto a través de la creación e instrumentación de un Sistema Central de Recursos Humanos.

El citado Sistema Central, en lo institucional, operará, en principio, en el ámbito del Órgano Ejecutivo (Ministerios e instituciones descentralizadas sin autonomía económica o administrativa), mientras que, en base al texto legal, se establecen las pautas para reproducir igual sistema en la órbita de los restantes Órganos del Estado y Municipios, cuando todos ellos, en ejercicio de sus propias atribuciones así lo decidan.

En lo funcional, las dependencias integrantes del Sistema Central, deberán poseer la capacidad de generar políticas y estrategias de desarrollo de los recursos humanos que les dependan, a la vez que la de controlar el cumplimiento estricto de sus instrucciones en el seno de las distintas dependencias e instituciones comprendidas en sus alcances.

En lo técnico-operativo, centralizarán la capacidad de desarrollar y establecer las pautas de aplicación y cumplimiento de los distintos instrumentos necesarios para implementar las políticas antes señaladas.

Finalmente, en el aspecto político estructural, las citadas dependencias deberán contar con el respaldo normativo, tanto legal como reglamentario, que les permita tener el nivel jerárquico institucional necesario para asegurar el acatamiento por parte de las distintas áreas que funcionalmente le dependan, tanto de las políticas y

estrategias que se dicten, como de las instrucciones operativas necesarias para el despliegue de aquellas. Asimismo dicho apoyo deberá asegurar su subsistencia en el tiempo pese a las modificaciones de índole político-ideológico que pudieran producirse, de forma tal de garantizar la permanencia de los cambios introducidos y, por ende, la transformación gradual pero continua de las pautas culturales que, hoy día, dominan la materia que nos ocupa.

### **Objetivos parciales o específicos del proyecto**

- o Aprobación de una Ley Marco en sustitución de la actual Ley de Servicio Civil que extienda sus alcances al personal administrativo de los distintos órganos del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas que no gocen de autonomía económica o administrativa, pero consagrando la independencia en aquellos temas vinculados con la administración y gestión de los recursos humanos que, respectivamente, les dependan. Dicho texto legal fijará los principios generales y básicos de un sistema más flexible y eficaz en dicha materia.
- o Establecer una unidad central con el nivel jerárquico técnico-político necesario y suficiente capacidad para elaborar, diseñar, instrumentar, apoyar y supervisar estrictamente políticas efi-

cientes en materias de administración de Recursos Humanos del Sector Público. Asimismo conformar Unidades con igual competencia en las distintas áreas ministeriales e instituciones dependientes del Órgano Ejecutivo y que posean idénticas posibilidades de desarrollar sectorialmente las políticas diseñadas centralmente.

- o Fortalecer la capacidad del Gobierno para implementar y controlar políticas vinculadas con el desarrollo del Servicio Civil, a través de la obtención de información actualizada que respalde el desarrollo de sistemas y subsistemas de recursos humanos, incluidos los de clasificación y valoración de puestos, reclutamiento, carrera administrativa, evaluación, capacitación y retributivo.
- o Mayor racionalidad en la confección de organigramas y en la composición de las dotaciones de las distintas unidades organizacionales, entendiéndose a estos últimos como los conjuntos de puestos de trabajo y su relación con el personal que los ocupe, a través de la introducción de la noción técnica de estructura organizativa. Control estricto de la tendencia natural de toda organización pública a la expansión ilimitada de sus distintos niveles de responsabilidad jerárquica con los inevitables y perniciosos efectos que tal práctica ejerce tanto

sobre el cometido de dicha unidad organizativa como sobre la carrera y el desempeño del personal involucrado.

Adicionalmente se deberá obtener una más precisa delimitación de las competencias asignadas a las distintas unidades organizativas con el propósito de evitar superposiciones funcionales así como de determinar el grado de cumplimiento por parte de aquellas de sus respectivas responsabilidades primarias.

- o Contar con puestos de trabajo descritos, clasificados y valorados racionalmente, en base a criterios primordialmente de orden funcional, de forma de permitir su agrupamiento conforme los distintos grados de responsabilidad y complejidad de las tareas asignadas a cada uno de ellos, independientemente del lugar de prestación de los servicios.

Tal objetivo a la vez que facilitará el ordenamiento de las distintas clases salariales que deberá desarrollar el pertinente régimen escalafonario, permitirá la fijación de los lineamientos y criterios básicos destinados a una precisa estructuración de los perfiles y requisitos requeridos para ocupar los distintos puestos contribuyendo a la mayor transparencia en los posteriores procesos de selección, a la vez que eliminará a la Ley de Salarios como instrumento de clasificación y valoración.

- o Personal gerencial altamente motivado, remunerado según tasas promedio correspondientes a empresas del sector privado, con idoneidad acreditada en forma transparente en el momento de ingresar, suficientemente capacitado y con desempeño evaluado en forma periódica.
- o Sistema de carrera administrativa basado en parámetros objetivos que permitan asegurar tanto la idoneidad y la aptitud para el puesto del personal permanente, mediante procesos transparentes de selección, como el progreso gradual de los funcionarios durante el desarrollo de su vida laboral según el desempeño demostrado y el grado de capacitación adquirido.
- o Escalas salariales racionales, modernas, unificadas, adecuadas a los diversos grados escalafonarios aprobados y que privilegien factores dinámicos como el ejercicio de funciones de responsabilidad y el desempeño en detrimento de aquellos que, como la antigüedad simple, se limitan a compensar el mero transcurso del tiempo.
- o La implementación total del sistema de Información de Recursos Humanos como una herramienta para apoyar la Administración y Gestión de los Recursos Humanos en cada una de las unidades de recursos humanos del Gobierno Central

△