

# **Revista Centroamericana de Administración Pública**

Instituto Centroamericano  
de Administración Pública  
-ICAP-



54

55

**Tema:**

**Profesionalización  
de la Función  
Pública**

EN CATÁLOGO LATINDEX

# en este número

## artículos

**Reforma del Estado y tendencias de profesionalización de la función pública en Iberoamérica**

p. 9

**Profesionalización de la función pública para la gobernanza y la gestión de calidad en la administración gubernamental**

p. 37

**Cambios recientes en el Servicio Profesional de Carrera en México: nuevas condiciones y nuevos retos**

p. 59

**Implicaciones de la apertura comercial para el Régimen de Servicio Civil**

p. 71

**Función pública y desarrollo del Estado**

p. 115

## cifras

**Estadísticas de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana**

p. 133

*Julio César Fernández Toro*

Destaca las principales tendencias de la profesionalización de la función pública en el marco de las reformas estatales y de la racionalización y funcionamiento del aparato público.

*Luis Lorenzo Rodríguez*

Señala las principales dificultades para la profesionalización, la gobernanza y la calidad, identificando algunas estrategias orientadas a solventar estos problemas.

*Rafael Martínez Puón*

Examina la problemática de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de México, en contraste con el reciente Reglamento a la Ley, identificando potenciales riesgos y nuevos retos.

*Alberto Delgado Paniagua*

Investigación que plantea la asociación entre la apertura comercial en la economía y las mejores condiciones de competitividad requeridas, con la gestión del talento humano en el Estado, específicamente el personal bajo el Régimen de Servicio Civil, RSC.

*José Alberto Bonifacio*

Aborda algunas cuestiones centrales que asignan a la función pública, un papel destacado en la construcción de una mayor capacidad institucional del Estado.

*Rethelny Figueroa de Jain*

Presenta estadísticas relevantes en relación a las principales características de los funcionarios que laboran para el sector público de los países que integran el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Continúa...

...viene

## documentos

**La calidad en la administración  
pública colombiana**  
p. 203

**Experiencias de gestión  
de calidad: El caso de la  
Dirección General de Servicio  
Civil, DGSC, de Costa Rica**  
p. 209

**Experiencias recientes  
de profesionalización de la  
función pública de Colombia**  
p. 225

**Guatemala: Escala de salarios  
para puestos directivos  
de confianza o temporales**  
p. 237

**Avances del Servicio Civil de  
Guatemala**  
p. 247

**Aportes y avances en el Sistema  
de Carrera Administrativa  
de Panamá 2004-2007**  
p. 267

**Selección de personal  
para la educación pública.  
El caso de Costa Rica**  
p. 279

**Estrategias de reforma  
y profesionalización  
de la función pública  
en la República Dominicana**  
p. 289

### *María del Pilar Arango Viana*

Sintetiza el proceso de implementación del Sistema de Gestión de Calidad de la Administración Pública de Colombia.

### *Bernal Robles Robles*

Describe el reciente proceso inicial de introducción de un Sistema de Gestión de Calidad para el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.

### *Alberto Medina Aguilar*

Documenta el proceso de establecimiento de la Función Pública de Colombia y el desarrollo de esta materia en las dos últimas décadas.

### *Luis Enrique Castañeda Quan*

Propone una escala de salarios para el personal de confianza en la República de Guatemala.

### *Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC*

Expone los logros alcanzados durante el período 2006-2008, así como los desafíos y retos en materia de administración de recursos humanos impulsados por la ONSEC.

### *Arnulfo De León*

Informa de las reformas recientes a la Ley de Carrera Administrativa, con especial mención al Procedimiento Especial de Ingreso, PEI.

### *Leonel Obando Obando*

Especifica la tecnificación y modernización del proceso de reclutamiento y selección de personal, para el sector educativo de la República de Costa Rica.

### *Ramón Ventura Camejo Gregorio Montero*

Sintetiza la experiencia de reforma de la Función Pública en la República Dominicana, señalando el proceso para impulsar la Ley de Función Pública.

Continúa...

...viene

**El accionar del Servicio Civil  
de Costa Rica 2006-2008**  
p. 303

**Logros del accionar de la  
Secretaría de Administración  
Pública, SEAP**  
p. 317

**Ley de la Carrera Administrativa  
Municipal de El Salvador**  
p. 349

**Modelo para implementar  
un Sistema de Carrera  
Administrativa Municipal**  
p. 389

el icap  
en Centroamérica

**Programa de Actividades del XIV  
Foro de la Función Pública del  
Istmo Centroamericano, Panamá  
y República Dominicana**  
p. 409

referencias  
p. 415

**Lineamientos para los  
colaboradores de la Revista  
Centroamericana de  
Administración Pública del ICAP**  
p. 417

*Dirección General de Servicio Civil,  
DGSC*

Referencia los principales programas, proyectos y actividades realizados durante el período 2006-2008.

*Secretaría de Administración  
Pública, SEAP*

Rinde cuenta del quehacer de la Secretaría indicando los avances y logros alcanzados en materia de profesionalización de la función pública y gestión de calidad del sector público dominicano.

*Comisión Nacional de Desarrollo  
Local, CONADEL*

Ilustra el contenido de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal de El Salvador.

*Carlos Olivas Rojas*

Desarrolla un modelo apropiado para implementar la Carrera Administrativa en los gobiernos locales.

*ICAP*

Detalla el Programa de Actividades del XIV Foro de la Función Pública.

*ICAP*

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista.

*ICAP*

Instrucciones para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública que edita el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.



## **Revista Centroamericana de Administración Pública**

Número 54-55  
Enero-Diciembre 2008

- ◆ Director  
Hugo Zelaya Cáliz
- ◆ Editora  
Rethelny Figueroa de Jain
- ◆ Comité Editorial
  - Rethelny Figueroa de Jain  
Coordinadora Técnica, ICAP
  - Alan Henderson García  
Área de Gerencia Social, ICAP
  - Fremi Mejía Canelo  
Área de Gestión de Políticas y  
Negociaciones Internacionales,  
ICAP
  - Ramón Rosales Posas  
Área de Gerencia de Proyectos,  
ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial  
Rethelny Figueroa de Jain
- ◆ Departamento de Publicaciones  
Efraín Quesada Vargas
- Para suscripciones, canje y solicitudes,  
escribir a Revista Centroamericana de Admi-  
nistración Pública, ICAP, Apartado 10.025-  
1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506)  
2225-2049. Correo electrónico:  
info@icap.ac.cr  
Web site: <http://www.icap.ac.cr>



**A** mediados del siglo XX, Centroamérica consideró pertinente ordenar la gestión de los recursos humanos al servicio de los gobiernos, instituyendo normativas, estructura y programas, que permitieran crear una institucionalidad orientada a dar respuesta a las demandas sociales con eficiencia, eficacia y efectividad, de tal forma que, en todos los países integrantes del Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, existen instancias a cargo del Servicio Civil, la Función Pública, la Carrera Administrativa y/o la Gestión de Recursos Humanos, con grados de avances diferentes y niveles jerárquicos distintos.

**A**ctualmente, con la necesidad de fortalecer el “buen gobierno”, los esfuerzos por incrementar la capacidad y productividad institucional y la respuesta a la demanda ciudadana con calidad, se ha retomado la importancia de la

temática de la profesionalización de la función pública, no solamente por la reforma y modernización del Estado en general, sino por los propios servidores públicos y la sociedad civil en particular, ya que existen una serie de razones para ponderar la relevancia de este cuerpo de funcionarios en el desarrollo nacional y sostenible. Es así, que la formación de los servidores públicos es hoy en día, un tema vigente y permanente en la agenda de la administración pública y especialmente del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

**E**l Servicio Civil de carrera o profesionalizado, representa para la gobernabilidad democrática, no solamente una expresión de la institucionalidad gubernamental, sino también una profundización del proceso de construcción de la democracia, fortaleciendo a la vez, la capacidad, tanto gerencial de los diferentes ámbitos de las administraciones públicas, como la ejecución descentralizada de las mismas. Por otra parte, una mejora sistemática en la gestión y el desarrollo de los funcionarios públicos, aumenta la productividad en el sector público,

coadyuvando al accionar de la gobernanza.

**N**o obstante lo anterior, los países miembros que forman parte de este Foro, enfrentan algunos retos para avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera, los que sucintamente menciono a continuación:

- a) Articular en forma integral el servicio profesional de carrera para toda la administración pública.
- b) Garantizar que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal, y no se interrumpirá el funcionamiento administrativo, olvidando la práctica tradicional de la vieja injerencia política.
- c) Proporcionar al ciudadano certidumbre y credibilidad con respecto al ejercicio de la función pública.
- d) Mejorar la acción del gobierno, tanto en términos de cobertura como de calidad de los bienes y servicios brindados.

## ***Revista Centroamericana de Administración Pública***

- ♦ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ♦ Esta publicación es editada cada seis meses o bien dos números anuales, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ♦ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ♦ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ♦ Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de febrero del 2009, en San José, Costa Rica.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP**  
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049  
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287  
Imprenta: (506) 2224-2666  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)  
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

---

# artículos

## Reforma del Estado y tendencias de profesionalización de la función pública en Iberoamérica\*

Julio César Fernández Toro\*\*

ANALIZA LA PROBLEMÁTICA DEL ESTADO ACTUAL EN EL MARCO DE LAS REFORMAS ESTATALES, ASÍ COMO LA RACIONALIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL APARATO PÚBLICO, PARA ARGUMENTAR SOBRE LA NECESIDAD E IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DESTACANDO SUS PRINCIPALES TENDENCIAS.

PALABRAS CLAVES: REFORMA DEL ESTADO / FUNCIÓN PÚBLICA / LATINOAMÉRICA

### Introducción

En la actualidad encontramos que sobre los servicios civiles de carrera se están produciendo mu-

chos cambios en la región, hasta ahora fundamentalmente normativos. En el plano internacional, las IV, V y VI Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado aprobaron la "Declaración de Santo Domingo", el "Consenso de Santa Cruz", la "Carta Iberoamericana de la Función Pública" y el reciente "Consenso de San José", cuyos contenidos han sido respaldados por las respectivas XII y XIII Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (2002 y 2003). Mientras que en los ámbitos nacionales de la región se han producido desde el 2002 hasta la fecha, continuas reformas legislativas sobre el tema, entre las que se pueden citar: la Ley

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Secretario General, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

Recibido: 28 de mayo del 2008.

Aceptado: 25 de agosto del 2008.

del Estatuto de la Función Pública de Venezuela (2002); Ley N° 19.882 que regula la nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos de Chile (2003); la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de México (2003) y su Reglamento (2004); la Ley de Normas que Regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública y se dictan otras disposiciones de Colombia (2004); la Ley No. 7/2007, del 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público de España (2007); y, recientemente, la Ley No. 41-08 del 16 de enero del 2008: Ley de Función Pública, de República Dominicana (2008).<sup>1</sup>

¿Por qué tanta actividad normativa e inicio de reformas que promueven la profesionalización de la función pública? ¿A qué se debe y qué pueden tener en común esos cambios en pleno desarrollo? La respuesta es simple, como bien lo expresa el Consenso de Santa Cruz:

*“Una Administración Pública profesional forma parte del tejido institucional que hace posible el progreso y el bienestar de las sociedades”.*

Y la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

*“Diversos estudios realizados por organismos internacionales*

*les registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países”.*

En otros términos, se puede afirmar que existe una relación directa entre la variable institucional y el rendimiento social, político y económico de los países, y en particular, que hay una relación entre la racionalización de la función pública mediante su profesionalización y el desarrollo de las naciones.

Por este motivo es necesario revisar los servicios civiles o sistemas de función pública y reformarlos conforme a las nuevas orientaciones de la profesionalización con base en el mérito, y de la necesaria flexibilidad de la administración del personal del Estado.

Pero antes de referirnos a las tendencias actuales de profesionalización de la función pública en Iberoamérica, repasemos brevemente la importancia de racionalizar la organización y el funcionamiento del Estado, los avatares de su burocratización y las condiciones presentes en el ámbito de lo público que exigen una nueva adaptación del aparato institucional público.

---

1. El texto completo de estos documentos puede encontrarse en el portal electrónico del CLAD: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)

## El Estado patrimonialista o preburocrático y sus problemas

Una de las claves del desarrollo en las sociedades europeas, norteamericanas y, posteriormente, de otras regiones del mundo, ha sido la ruptura con las características del Estado preburocrático, cuyo patrón organizativo es el llamado *spoiled system* del siglo XIX. El Estado preburocrático era susceptible de ser secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales parciales y ajenos al interés general de toda la sociedad. Sirvió de instrumento de dominación política sobre la población y de enriquecimiento económico a favor de élites dominantes. Por ello está definido por la lógica del clientelismo, esto es, del otorgamiento de prebendas y privilegios de distinto tipo a cambio de lealtad política, y por el patrimonialismo, es decir, por la apropiación de los cargos del Estado para fines privados y el ejercicio del poder como si fuera un patrimonio personal o grupal.

En el *spoiled system* que operaba en el Estado liberal burgués, quien ganaba las elecciones lo ganaba todo, ocupando todos los espacios de poder o autoridad en el ámbito público y ejerciendo el poder sin grandes limitaciones, debido a que los mecanismos institucionales existentes no eran suficientemente efectivos para que se ejerciera un adecuado control institucional y social sobre los gestores públicos. Lo que implicaba en la gestión pública

un dominio de la política con exclusión de cualquier racionalidad de orden técnico, y un ejercicio del poder sin claras fronteras entre los intereses públicos y los privados.

Una de las causas institucionales que permitían tal situación era que el ingreso a cargos estatales estaba mediado por relaciones primarias de familia, amistad o compadrazgo y/o por relaciones de pertenencia al grupo político ganador y/o a sus asociados en negocios rentistas para los que el poder del Estado abría una serie de caminos. El Estado preburocrático que articulaba el *spoiled system* estaba organizado en torno a principios de jefatura política y lealtad a las personalidades, por lo que era inexistente un régimen normativo especial de la función pública.

El empleo de los funcionarios públicos era abierto y no estaba especialmente regulado, por lo que se le aplicaba la legislación laboral ordinaria. No existía un régimen de carrera administrativa del personal al servicio del Estado, cuya administración se ejerciera con sujeción al principio del mérito y por medios objetivos e imparciales.

En particular, los problemas derivados del Estado preburocrático son de manera esquemática los siguientes:

- Su desempeño resultaba ser ineficiente, con costos elevados frente al bajo rendimiento de su actividad.



- La gestión pública era ineficaz, con carencia de resultados y productos de calidad satisfactoria y de impactos favorables para la sociedad.
- El aparato público era fácilmente secuestrable por élites dominantes que lo utilizaban para fines propios y no de toda la sociedad.
- En consecuencia, permitía la corrupción de la gestión pública para beneficio particular de los funcionarios públicos y de los particulares que se les asociaban con este fin.
- Y, por último, era un Estado con una baja capacidad de respuesta a las necesidades sociales, fundamentalmente como consecuencia de una baja capacidad técnica de sus funcionarios, quienes ingresaban al servicio del Estado por clientelismo o compadrazgo.

Por tales motivos, ese modelo creaba serias limitaciones al desarrollo del capitalismo liberal, puesto que su sistema de privilegios y accesos no universales bloqueaba la libre competencia, y estimulaba a ciertos grupos particulares en perjuicio de otros. La excesiva politización de los cargos públicos chocaba con la racionalidad técnica demandada por la emergente sociedad industrial, así como con la continuidad del Estado, y el predominio exclusivo de la racionalidad política reducía las posibi-

lidades de planificación y administración a mediano y largo plazo.

Las prebendas y privilegios del Estado preburocrático también entraban en contradicción con las luchas por la ciudadanía de amplios sectores de trabajadores, que perseguían el acceso igualitario a los servicios del Estado. De ahí las fuertes presiones y tendencias hacia la constitución de un Estado con capacidad de aglutinar intereses difusos, construir intereses generales, mediar entre intereses particulares, posibilitar un acceso crecientemente universal a la ciudadanía, y de asegurar un trato objetivo e imparcial a los diversos grupos y sectores sociales. Ese Estado se desarrolló bajo el llamado paradigma burocrático analizado por el sociólogo Max Weber, cuyos principales elementos se exponen a continuación.

### **La constitución del Estado racional normativo o burocrático y la profesionalización de la función pública**

#### ***La racionalización de la organización y funcionamiento del aparato público***

Frente a los problemas originados por el Estado Preburocrático, se desarrollaron reformas institucionales que se propusieron alcanzar un modelo de Estado que res-

pondiera a los valores de eficiencia, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad e interés general en la gestión pública.

Para lograr tales valores, el nuevo paradigma de Estado se sustentó en dos supuestos básicos: primero, en que únicamente la racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado (la gestión pública) lo permitiría; y, segundo, que era necesario la distinción y consecuente separación entre las actividades del Estado que siguen una racionalidad propiamente política y aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica.

Las tendencias hacia la racionalización de la organización y funcionamiento del Estado, lo institucionalizaron como una instancia con significativos niveles de autonomía respecto a los intereses particulares, articuladora del desarrollo de las sociedades a través de la administración, la planificación, la regulación y la intermediación, así como del acceso universal a servicios públicos especializados y provistos con integridad profesional.

En especial, cabe destacar los siguientes mecanismos que lograron concretar la mencionada racionalización del Estado:

- La preparación de la actividad futura del Estado mediante su planificación institucional, con base en prioridades, políticas y estrategias formuladas ra-

cionalmente, y que definen claramente los objetivos y las metas que deben ser logradas dentro de parámetros presupuestarios.

- En consecuencia a lo anterior, también era necesario la prevención de los ingresos y de los gastos del Estado mediante una programación presupuestaria regulada públicamente, y garantizando la legalidad del gasto mediante la instauración de controles presupuestarios institucionalizados.
- El establecimiento normativo de la previsibilidad de todas las actuaciones administrativas del Estado en cualquier asunto, mediante su rutinización con la formulación de manuales de procedimientos que garanticen la objetividad, imparcialidad, honestidad y eficiencia de la gestión pública.
- El establecimiento de un régimen de responsabilidad con medios e instrumentos de control institucional sobre el ejercicio de la autoridad pública, que permita establecer la responsabilidad de las autoridades y funcionarios del Estado frente a las decisiones y medidas que adopten.
- El resguardo de la memoria administrativa de la actuación del Estado, mediante la orga-

nización de archivos y registros administrativos seguros. De manera que con posterioridad se pueda conocer pormenorizadamente cómo se actuó y por qué de una manera determinada.

- La adopción de una estructura organizativa ordenada jerárquicamente mediante la asignación y distribución legal de competencias a los entes y órganos del Estado.
- La aprobación de un régimen jurídico especial, de derecho público, que regule las estructuras orgánica y funcional del Estado, con el que se garantiza la sujeción de la gestión pública al principio de legalidad, y se protege al ciudadano frente a la acción estatal (Estado de Derecho).
- Y, por último, mediante la adopción de un régimen de función pública profesional, con base en el principio del mérito y administrado por medios objetivos e imparciales. Esto es, la burocratización del Estado.

### ***La burocratización del Estado con la profesionalización de la función pública***

Estos procesos institucionales establecieron una burocracia fundamentada en la relativa separación

entre la política y la técnica. La política se encarga de la formulación de las grandes decisiones sobre políticas públicas y sus correspondientes estrategias. Mientras que la técnica se encarga de articular una alta capacidad de implementación de decisiones en un contexto de trato objetivo e imparcial con la sociedad, asegurando la primacía de los intereses generales sobre los particulares, sustentadas en la aplicación de leyes y normas administrativas establecidas para tales fines. De esta forma, en la estructura de cargos de la función pública, los cargos políticos se diferencian de los técnicos. Los primeros dependen de la rotación creada periódicamente por las elecciones y la representación política. Los segundos dependen de reglas del servicio civil profesionalizado que regulan el acceso, permanencia y movilidad de una "Carrera Administrativa" desarrollada en torno al mérito.

En particular, los regímenes de función pública profesional que burocratizaron al Estado se establecieron fundamentalmente con los elementos definitorios siguientes:

- El ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos opera conforme al mérito profesional (capacidad y desempeño) y mediante medios técnicos objetivos e imparciales que permiten la competencia en igualdad de condiciones (procedimientos e instrumentos: concursos y evaluaciones).

- Los funcionarios públicos con tareas de naturaleza técnica ingresan a una carrera administrativa con goce de estabilidad en el cargo, sustentada en el desempeño y en el cumplimiento de estándares éticos. Los que desempeñan funciones primordialmente de racionalidad política (cumplan o no funciones de representación) suelen ser de libre nombramiento y remoción (no disfrutaban de estabilidad).
- Los funcionarios públicos están protegidos por una cobertura económica social que garantiza su vida digna. Ello supone remuneraciones justas, seguridad frente a la adversidad (entre otros la de la salud), y jubilaciones o pensiones al término de su vida laboral. Esta protección económico-social se otorga a cambio de la exigencia de un buen desempeño, integridad, actualización de las capacidades a través de la capacitación permanente, mantenimiento de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, y de una ética cuya motivación es distinta a la de la rentabilidad, y ha de estar sedimentada en la búsqueda del bienestar general de la sociedad.
- Las tareas de los funcionarios están claramente establecidas mediante la descripción normativa de los puestos de tra-

bajo (listado de competencias y actividades).

- Hay una diferenciación clara de los puestos de trabajo según sus tareas, mediante un tabulador o clasificación de cargos.
- A los funcionarios públicos se les pagan salarios adecuados según las responsabilidades de cada puesto de trabajo o cargo (descripción normativa de puestos y clasificación de los cargos) y el desempeño. Existe por lo tanto un tabulador de remuneraciones articulado con el tabulador de cargos.

De esta forma, el proceso de racionalización de la organización y funcionamiento del aparato público permitió la superación del Estado patrimonialista y clientelista, y uno de los factores sustantivos de la racionalización institucional lo constituyó la instauración de regímenes legales de función pública profesionalizada.

Como lo expuso Max Weber:

*“Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uni-*

*formidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar. Desde que se trata de tareas complicadas, el trabajo burocrático pagado no es sólo más preciso, sino con frecuencia inclusive más barato que el trabajo honorífico formalmente exento de remuneración".<sup>2</sup>*

Con ello se logró, en los países que lo adoptaron plenamente, el desarrollo de capacidades para construir intereses generales a partir de niveles de autonomía de los órganos y entes del Estado, respecto a los particularismos de los diversos grupos políticos y sociales. La normativización de la función pública crea, en principio, es un sistema integral basado en estándares aplicables para todos, y hasta cierto punto protege a los funcionarios de la cooptación por los intereses políticos o particulares, o por lo menos, crea un sistema donde esta coopta-

ción no constituye el principal patrón organizativo del Estado.

### **Algunos problemas derivados de un desarrollo rígido del Estado burocrático**

En muchos casos, el desarrollo del Estado burocrático, cimentado en sistemas de función pública profesional que comprendían la Carrera Administrativa, no sólo brindaron a los funcionarios públicos una estabilidad relativa en el trabajo, limitada por el resultado de verificaciones periódicas de la idoneidad, desempeño y capacidad profesional del funcionario, sino que en la práctica se crearon situaciones de inamovilidad absoluta en la que los funcionarios no eran sometidos a evaluación o control, o éstos resultaban en procedimientos formales sin consecuencia alguna sobre la estabilidad.

De otra parte, y como lo había sugerido Max Weber, a pesar de las bondades del paradigma racional-normativo con que se supera el Estado patrimonialista o clientelar, el desarrollo del modelo burocrático de Estado posibilitaba que el cuerpo de funcionarios profesionalizados: "la burocracia"; adquiriera tal poder que lo autonomizara frente a las autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y frente a la sociedad. Así, el cuerpo de burócratas podía escapar de los controles institucionales y sociales, desarrollar sus propios intereses particulares e, incluso, secuestrar al Estado.<sup>3</sup> Paradójica-

---

2. *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, (1992; 730-731).

3. Estas tesis son desarrolladas básicamente en sus *Escritos Políticos* de 1918, en ellos se relata la situación de Alemania luego de perder la Primera Guerra Mundial, así como la deformación que frente al tipo ideal construido, se había constituido la burocracia profesional alemana.

mente, el mecanismo que pretende proteger al Estado de ser secuestrado por intereses particulares, podía convertirse en el nuevo instrumento de su secuestro.

Las críticas formuladas desde las sociedades desarrolladas al modelo burocrático de organización estatal, y que se vinculan con los sistemas de carrera administrativa son principalmente las siguientes:<sup>4</sup>

- Rigidez orgánica derivada del excesivo formalismo en la regulación de los puestos de trabajo. Lo que se origina en la concepción que identifica a cada funcionario público con un cargo u órgano, de manera que la estructura orgánica resultante está determinada por la estructura de cargos. Con ello, la organización del Estado no puede modificarse fácilmente para adaptarse a los cambios en la misión, objetivos y metas que debe alcanzar, a la necesidad de modificación de las estrategias, a la variación de los recursos disponibles o a la transformación de las condiciones bajo las que debe actuar el Estado en la realidad.
- Inflexibilidad funcional por el excesivo formalismo en la descripción normativa porme-

---

4. Problemas que por cierto no son privativos de los Estados u organizaciones públicas, y que se encuentran también presentes en las organizaciones privadas o empresariales.

norizada de las tareas de cada puesto de trabajo. Con lo que es imposible reorientar el trabajo de los funcionarios hacia actividades nuevas o distintas a las que tiene descritas normativamente.

- Incremento innecesario del número de funcionarios, debido a que el sistema de función pública profesional puede adoptar un funcionamiento perverso con el fácil acceso a la Carrera Administrativa, por vías distintas a las de los concursos y las evaluaciones competitivas, objetivas e imparciales, mientras que una vez en la carrera, con condiciones que generan la inmovilidad absoluta del funcionario, es imposible sustituir a los malos funcionarios con unos mejores, por lo que se opta por ingresar nuevos funcionarios sin remover a los ya existentes. Por ello se suelen crear dependencias orgánicas a las que se trasladan los funcionarios no deseados, que en la práctica constituyen bolsos de funcionarios incapaces e ineficientes que son privilegiados con la inmovilidad a costa del erario público.
- Asimetría de la carga de trabajo entre los distintos componentes de la organización, debido a que la rigidez orgánica y la inflexibilidad funcional impide la redistribución racional de funcionarios de conformi-



dad con las necesidades del servicio. Ello genera una incapacidad de la administración de personal para movilizar funcionarios hacia las unidades orgánicas, que por cualquier motivo presentan un aumento de sus requerimientos de funcionarios a pesar de que en otras unidades exista personal ocioso.

- Reducción de la capacidad de respuesta del Estado a las necesidades sociales y a los requerimientos del entorno debido, primero, a los problemas antes mencionados, y segundo, por la tendencia a desestimular el mejoramiento de la capacidad y del desempeño de los funcionarios públicos. En efecto, cuando en los sistemas de función pública profesionalizada no se realiza la evaluación del desempeño y de la capacidad del funcionario, o cuando la evaluación es sólo formal y no genera consecuencias (incentivos o sanciones), existen condiciones para que se tienda al fenómeno del mínimo esfuerzo en el trabajo. Así, un buen funcionario que no es premiado frente a un mal funcionario que no es sancionado origina el desestímulo del primero, quien tiende de manera natural a la disminución de su nivel de esfuerzo en el trabajo.
- Aparición de privilegios odiosos a favor del funcionariado

que no son a menudo excluyentes, éticamente inapropiados, que son inconvenientes para los fines del Estado en pro del interés general de la sociedad y que imposibilitan una buena gestión de personal. Así, el comportamiento de la burocracia en pro de sus propios intereses tiende a generar un Estado autoreferenciado, concentrado sobre sí mismo, alejándolo de las preocupaciones y necesidades de los ciudadanos.

Lo que conlleva a Estados ineficientes e ineficaces, sumidos en la improductividad, o con un significativo descenso en la calidad de los bienes y servicios que suministra a la sociedad.

### ***El Estado racional-normativo y la implantación de sistemas de función pública profesional en América Latina***

El modelo burocrático de Estado se desarrolló y ha operado, incluso en los países desarrollados, sin haber llegado nunca a lo que podríamos llamar el tipo ideal racional normativo o *weberiano*. La neutralidad axiológica que Weber otorgaba a los funcionarios profesionales siempre ha sido difícil de implantar de manera absoluta.

En pocos Estados latinoamericanos la racionalización de la gestión gubernamental no ha operado

significativamente, y no existen legislaciones que prevean la profesionalización de la función pública. En la mayoría de los países de la región el desarrollo y fortalecimiento institucional del aparato público y, en especial, la implantación de la profesionalización de la función pública mediante sistemas que contemplan la Carrera Administrativa y la estabilidad de los funcionarios, han sido impulsadas por la aprobación de legislaciones técnicamente apropiadas y de procesos de reforma del Estado importantes. Sin embargo, en la mayoría de los países estos esfuerzos se han encontrado sujetos a una racionalidad política parcializada e influenciada por intereses coyunturales, por encima de cualquier racionalidad técnica-profesional o del interés general de la sociedad. En muchos casos bajo la vieja conseja colonial de "se acata pero no se cumple", las aprobaciones de marcos regulatorios que prevén la función pública profesional no siempre han sido aplicadas de verdad, resultando letra muerta.

En consecuencia, la mayoría de los Estados latinoamericanos son de manera simultánea y, en cierta medida como una forma cultural esquizoide, patrimonialistas y burocráticos.

Algunas falencias que expresan esta coincidencia de clientelismo-populista con racionalismo-normativo son:

- En algunas experiencias, a pesar de que las leyes prevén

la Carrera Administrativa para todo el funcionariado, como un régimen ordinario, sin embargo, en la práctica la Carrera Administrativa es de alcance reducido en el cuerpo de servidores públicos, porque se excluye de su aplicación a toda la gerencia alta y media, a numerosos cargos que sin ser de dirección se consideran de confianza, y por la vía de la contratación sin concurso ni evaluación, ingresa a conveniencia un nutrido número de funcionarios que a pesar de que realizan funciones ordinarias no se consideran de carrera, ni cuentan con estabilidad.

- En otros casos, a pesar de que las legislaciones establecen la Carrera Administrativa como un régimen general aplicable a todos los componentes orgánicos del Poder Ejecutivo y de los demás poderes, sin embargo, la continua práctica de crear sistemas especiales de carrera hace que el régimen general sea excepcional y, de esta forma, es burlada la ejecución del mandato legal.
- A veces, el espíritu, propósito y razón del legislador es alterado en la práctica, cuando a pesar de que la legislación ordena que el ingreso a la Carrera Administrativa y, por consiguiente, la adquisición del beneficio de estabilidad en

el trabajo, se debe producir por medio de concursos públicos de oposición, sin embargo, se crean "puertas traseras" para el ingreso a la carrera. Un ejemplo de ello son las decisiones de los tribunales que le otorgan el estatus de funcionario de carrera con estabilidad a los contratados, por desempeñar labores ordinarias después de cierto período de tiempo sin que se les haya abierto el cargo a concurso. Así, la contratación y el paso del tiempo son la manera más frecuente de ingresar a la carrera y adquirir estabilidad, mientras que los medios competitivos, objetivos e imparciales de selección e ingreso se dejan de lado.

- Y, por último, en unos casos el diseño y en otros el desarrollo de las instancias y sistemas de administración del personal al servicio del Estado nacieron con una gran debilidad. Así, la administración de personal carecía de capacidad técnica real para implementar los distintos componentes de los sistemas de empleo público, y en especial del Régimen de Carrera Administrativa Profesional. La administración de personal se convirtió en una gestión de mera tramitación, y no se dispuso de condiciones

para la formulación de políticas y estrategias para el desarrollo de la función pública profesional, ni para el control efectivo del sistema. Muchas de las veces, las instancias de administración de personal se relegaron a niveles jerárquicos menores, y en otros se secuestró con designaciones que perseguían garantizar la continuación de la práctica clientelar.

En América Latina, los procesos de desarrollo de sistemas de función pública profesional, con base en el mérito y por medios objetivos e imparciales, han sido desiguales y parciales, y a pesar de la existencia formal de sistemas de función pública profesional, los cambios políticos en el gobierno o la simple sustitución de un ministro conlleva a que se produzca la rotación de personal bajo criterios clientelitas o de compadrazgo, típicos del Estado patrimonialista.

Por estos motivos, las transformaciones del Estado latinoamericano son retos que implican, de una parte, formalizar y ejecutar la consolidación del Estado burocrático (como la que se dio en los países desarrollados), y de otro, evitar los problemas surgidos por el excesivo formalismo y rigidez que se ha evidenciado en muchas experiencias de burocratización del Estado.

## **Las respuestas a los problemas surgidos con el desarrollo del Estado burocrático o racional normativo**

### ***La propuesta neoliberal y las mal llamadas reformas de primera generación***

Gran parte de las críticas lanzadas en los ochentas por problemas derivados de los desarrollos formalistas y rígidos del modelo burocrático de Estado ya habían sido sugeridas por Max Weber (*op. cit.*). Sin embargo, en esta oportunidad la mayor andanada de críticas provino del llamado pensamiento neoliberal, con un enfoque predominantemente economicista. Desde este enfoque se desechaba la importancia del Estado como herramienta para el bienestar de la sociedad y, por el contrario, se privilegiaba al mercado como instrumento para lograr el desarrollo, bajo el eslogan de: "menos Estado y más mercado". Con tales proposiciones, desde la vertiente neoliberal se recomendó la reducción del Estado al mínimo, la que comprendía dos sentidos: el primero, dado que las necesidades de desarrollo sólo podrían ser satisfechas por el mercado, este por tanto debía ser liberalizado, limitando las regulaciones del Estado sobre el mercado y trasladando la mayor cantidad posible de actividades estatales al mercado (reducción del Estado ineficaz en lo cualitativo o sustantivo). El

segundo, debido a que el Estado resultaba excesivamente costoso, y que se operaría una transferencia de sus actividades al mercado, se requería contar con un Estado más pequeño, por lo que había que disminuir su tamaño (reducción del Estado ineficiente en lo cuantitativo). Estas reducciones prosperaron por la vía de las desregulaciones, las privatizaciones, la llamada tercerización y por los despidos masivos del personal al servicio del Estado.

De otra parte, desde el punto de vista de la gestión pública, el pensamiento neoliberal promovió la adopción por parte del Estado, de las técnicas gerenciales privadas o empresariales, sin ninguna adaptación crítica. Esta incorporación de elementos del sector privado y del mercado a la organización y prácticas del sector público, se logró con la llamada contractualización y utilizando estándares de calidad y productividad similares a los de las empresas.

En cuanto a la profesionalización de la función pública, desde el pensamiento neoliberal se impulsó, como antes se dijo, la reducción masiva de funcionarios, las que se dieron a pesar de que en América Latina, la media de funcionarios públicos respecto al número de habitantes, es menor que en las sociedades de donde emergieron los principales lineamientos neoliberales, como se demuestra en los siguientes cuadros:

## CUADRO No. 1

### COMPARACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LOS PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE

País	En % de la población económicamente activa
Argentina	11.4
Bolivia	5.8
Brasil	7.4
Chile	3.8
Colombia	2.8
Ecuador	6.3
El Salvador	4.8
Jamaica	9.1
México	1.5
Nicaragua	4.8
Perú	8.1
Trinidad y Tobago	13.3
Uruguay	13.6
<b>Promedio de América Latina y el Caribe</b>	<b>7.3</b>
Alemania	12.3
Canadá	17.5
Checoslovaquia	15.4
Dinamarca, Finlandia, Noruega	20.0
España	15.2
Estados Unidos	14.6
Holanda	12.2
Hungría	21.4
Italia	15.2
Reino Unido	12.6
Suecia	30.0
<b>Promedio de país de la OECD</b>	<b>15.6</b>

*Fuente: Ingrid Carlson y J. Mark Payne. Estudio Comparativo de Estadística de Empleo Público en 26 países de América Latina y el Caribe, 2002. <http://www.iadb.org/int/DRP>; OCDE Public Management Service, 2001. Los datos sobre el empleo en el sector público son de 1999 o del año más reciente disponible.*

En conclusión, los funcionarios públicos apenas representaban en América Latina un promedio de 7.3% de la población económicamente activa, mientras que en los países de la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, el promedio es del 15.6%. Véase, como un ejemplo a destacar, que en Estados Unidos el porcentaje es de 14.6%, el doble del promedio de América Latina.

## CUADRO No. 2

### PERSONAL PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN

Países	Personal público/población
Argentina	4.9
Brasil	3.3
Chile	2.5
México	4.8
<b>Promedio de estos países de América Latina</b>	<b>3.88</b>
Canadá	4
Estados Unidos	7.1
Francia	7
España	
<b>Promedio de estos países desarrollados</b>	<b>6.03</b>

Fuente: Carlson y Payne, 2001; WDI, 2001; y IMD, 2000.

En particular cabe destacar que, mientras en Estados Unidos había siete funcionarios por cada 100 habitantes, en ningún país de América Latina se llegaba a cinco funcionarios por 100 habitantes.

Para evitar los conflictos, una de las vías más utilizadas de reducción de la burocracia fueron:

- Los procesos de los llamados "retiros voluntarios", por medio de los cuales los funcionarios de carrera que tenían estabilidad renunciaban (no se les despedía) y, a cambio, los gobiernos les pagaban prestaciones sociales mayores de las que recibirían normalmente y, en algunos casos, créditos y capacitación para su reconversión laboral.
- Jubilaciones anticipadas, de manera que los funcionarios eran jubilados con todos los beneficios sin haber cumplido los años previstos por ley para ello.

El resultado de tales formas de reducción de personal fue que se permitió la salida masiva de los mejores funcionarios, mientras que los que no se encontraban con seguridad de dar el salto o con capacidad para sobrevivir en el mercado, se mantuvieron al servicio del Estado. De esta manera, la ya precaria capacidad de respuesta de los Estados latinoamericanos se agudizó. En el siguiente cuadro se aprecia la di-



mención de la reducción del empleo público en la región.

### CUADRO No. 3

#### REDUCCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA 1987-1998

País	Magnitud porcentual de la reducción
Argentina	- 35
Bolivia	- 25
Chile	- 63
Costa Rica	- 32
Uruguay	- 26
Venezuela	- 75
Promedio:	- 42,66

Fuente: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. ([www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html](http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html))

El porcentaje promedio de reducción del empleo público llegó al 42,66% en una década de aplicación de las recetas de corte neoliberal. Esto es, de cada diez empleados cuatro perdieron su trabajo.

El drama de esta brutal reducción del empleo público en América Latina, se agrava con la situación de los sueldos bajos devengados por los cargos gerenciales, frente a los mejores salarios pagados en el sector privado; imposibilitando que el sector público pueda competir con el mercado laboral privado. Así, los Estados en la región no pueden competir con el sector privado para disputarle los mejores directivos. Un estudio recientemente<sup>5</sup> afirma: "En conclusión, los salarios pagados a los dirigentes máximos en el sector público son relativamente inferiores a los existentes para sus pares en el sector privado en los países analizados".

Como antes lo señaláramos, en América Latina el Estado burocrático y los sistemas de función pública profesional se encontraban en un nivel bajo o intermedio de institucionalización, acompañados por la convivencia de elementos patrimonialistas o clientelistas (autoritarios). A esta situación, ya grave de por sí, desde las posiciones más radicales del neoliberalismo se promovió la desregularización (en algunos casos total) de los regímenes de Carrera Administrativa, fundamentalmente para flexibilizar la gestión de recursos humanos, aunque al costo de restarle integralidad. Uno de los

5. La investigación fue realizada por el CLAD en el 2003 por encargo del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para la Red de Gestión y Transparencia. El trabajo fue elaborado por Nelson Marconi, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri, bajo la coordinación y supervisión del CLAD. Ver en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>

planteamientos extremos recomendaba la eliminación de las leyes de Carrera Administrativa para someter a todo el funcionariado a la legislación ordinaria que regulaba las relaciones laborales en el mercado, liberalizando así los procesos de selección, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los funcionarios y promoviendo la contractualización. Menos mal que esta propuesta sólo llegó a ser acogida parcialmente en algunos países latinoamericanos.

El resultado final de años de aplicación de las medidas neoliberales en América Latina ha sido el aumento de la pobreza, la reducción de la calidad de vida del ciudadano, el debilitamiento de la institucionalidad pública y una mayor fragilidad de los mercados, todo ello contribuyendo al surgimiento de prácticas igualmente autoritarias aunque distintas y, por consiguiente, siguió contribuyendo con el progresivo deterioro de las condiciones de gobernabilidad democrática en la región.

### ***La redefinición del Estado burocrático latinoamericano bajo orientaciones de una Nueva Gerencia Pública***

La influencia de la visión neoliberal como guía de la reforma del Estado ha decrecido en los últimos tiempos, debido a las consecuencias negativas de su aplicación en las experiencias concretas. Paulatinamente se ha tomado conciencia

sobre que el mercado no puede resolver los problemas de desarrollo social con equidad, y que el Estado es un instrumento insustituible para la sociedad. Igualmente, hoy se entiende más que el problema básico del ámbito público no está tanto en el tamaño del Estado y, en consecuencia, en el número de funcionarios públicos a su servicio, sino en lo que éstos hacen, vale decir, en la eficiencia y eficacia del Estado. El reto institucional latinoamericano es mejorar el Estado burocrático reduciendo el clientelismo y el patrimonialismo, y tomando en cuenta las críticas a la burocratización formalista y rígida de algunas experiencias. Hasta ahora, la realidad latinoamericana ha sumado lo peor de los dos modelos, con los problemas de un Estado burocrático poco institucionalizado y secuestrado por sectores que lo consideran su patrimonio, a la vez el desarrollo formalista y rígido del modelo. Por ello es necesario estructurar procesos de institucionalización burocrática y de profesionalización de la función pública, con elementos clave de la llamada Nueva Gestión Pública.

En todo caso, las reformas institucionales que se derivan de esta Nueva Gestión Pública no pueden llamarse, como lo han hecho algunos autores, reformas de segunda generación. Ya que desde el punto de vista conceptual, no existe un hilo conductor entre las reformas neoliberales y las de una Nueva Gestión Pública. Por el contrario, las últimas están en sentido inverso a las propuestas neoliberales. En con-

secuencia, en mi opinión, tampoco podemos hablar de un paradigma postburocrático, sino más bien de rescatar lo bueno del modelo burocrático del Estado.

A través del documento "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", el CLAD propone para la región el desarrollo de un modelo que supere algunas de las "limitaciones" que las experiencias comparadas han mostrado de los desarrollos concretos del modelo burocrático o racional-normativo. Desde esta posición se reconsidera el gran valor del Estado para incidir sobre el bienestar de la sociedad y su desarrollo. Y, sobre todo, se considera que la centralidad del Estado es fundamental para regular la actividad de las sociedades nacionales y protegerlas de los problemas de un mundo que se ha globalizado asimétricamente.

Desde las orientaciones que se han formulado para una Nueva Gestión Pública en América Latina encontramos los siguientes propósitos:

- Dotar al Estado de una mayor flexibilidad orgánica y funcional.
- Incrementar la capacidad de respuesta y la adaptación continua del Estado a los cambios.
- Aumentar la eficiencia y eficacia del Estado mediante la mejora del ciclo de formación de políticas públicas, con evalua-

ción y controles institucionales y sociales sobre: su desempeño, la calidad de los productos públicos (bienes y servicios) y de su impacto sobre las esferas política, social y económica.

- Lograr que la gestión de lo público sea más transparente, promoviendo la participación ciudadana, profundizando su democratización y garantizando la responsabilización del ejercicio del gobierno.
- En definitiva, pasar de un Estado autoreferenciado a uno cuyo centro de atención sea el ciudadano y sus necesidades.

### **Las nuevas tendencias para la consolidación de la función pública profesional**

Los nuevos propósitos y orientaciones que desde la corriente de una Nueva Gestión Pública se impulsan, incidieron en la forma de concebir el diseño y la gestión de los sistemas de función pública profesional. Esta nueva visión sobre los sistemas de empleo público, carrera administrativa y administración de personal, se encuentra estructurada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Reconociendo la heterogeneidad de los sistemas nacionales de

función pública, la Carta Iberoamericana de la Función Pública delinea “un conjunto de bases comunes, sobre las que debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos”, permitiendo esfuerzos compartidos y un lenguaje común para mejorar los sistemas nacionales.<sup>6</sup>

Entre las principales tendencias que se encuentran en la Carta Iberoamericana, podemos destacar los siguientes aspectos:

***Modificación de la concepción sobre los tipos de racionalidad presentes en el funcionario al servicio del Estado***

En efecto, el tradicional modelo burocrático de Estado se soportó en la diferenciación de dos racionalidades presentes entre los funcionarios públicos: la *política*, que se encontraba en los altos funcionarios directivos del Estado, como por ejemplo los presidentes, vicepresidentes, ministros y viceministros; y la *técnica*, que debía regir el comportamiento de los funcionarios operativos. La premisa es que se debían separar ambas esferas de operación en la gestión del Estado. Esta separación entre la política y la técnica cimentó todo el andamiaje de los

sistemas de función pública profesional, ya que la protección de los funcionarios técnicos otorgándoles estabilidad en la carrera administrativa con base en el mérito permitió, de una parte, evitar que los funcionarios operativos fueran nombrados por clientelismo político, compadrazgo, etc., y con ello impedir que el Estado fuera secuestrado por intereses particulares. Y, de otra, el ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios técnicos con base en el mérito y por medios objetivos e imparciales, permitió garantizar que los más capaces estuvieran al servicio del Estado y, en consecuencia, se incrementara la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Sin embargo, en las prácticas nacionales se desvirtuaron estas protecciones por varias vías:

- Estableciendo la Carrera Administrativa con estabilidad en el cargo solo para los niveles más bajos de la estructura de cargos del Poder Ejecutivo.
- Creando un listado enorme de cargos que eran declarados de libre nombramiento y promoción por ser de “confianza”.
- Aprobando tal cantidad de sistemas especiales de personal en organismos desconcentrados o descentralizados, sin estabilidad para los funcionarios, que la Carrera Administrativa se redujo solo a los ministerios o secretarías de Estado.

---

6. Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD-ONU (DESA), 2003, p. 4.

- Creando "puertas traseras" para el ingreso a la Carrera Administrativa, como por ejemplo, la contratación temporal de funcionarios que con el transcurrir de poco tiempo adquirirían la estabilidad en el cargo sin haber concursado públicamente.

Estas prácticas permitieron que amplios porcentajes del funcionariado al servicio del Estado no tuviera la protección de la estabilidad, quedando atado a sus fuentes de nombramiento por clientelismo político o grupal y por compadrazgo, y por lo tanto, manteniendo el secuestro del Estado por intereses particulares. Pero también, dejando que gran parte del funcionariado no fuera el más capaz para desempeñar su trabajo. En especial, hay que reconocer la altísima rotación del personal directivo o gerencial (alto, medio y bajo) con impacto negativo para la continuidad administrativa en los servicios, programas y proyectos del Estado.

De otra parte, las prácticas antes descritas, así como la idea de la existencia de solo dos racionalidades que podían ser claramente diferenciadas, y que fue aplicada a pies juntilla (incluso en los países desarrollados que se profesionalizó a la mayoría de los cargos directivos o gerenciales bajos, medios y altos), desconocía la existencia de una realidad que hoy es más evidente: la existencia de una tercera racionalidad en la gestión pública, la tecnopolítica, intermedia entre la propia-

mente política y la exclusivamente técnica. Esta tercera racionalidad está presente en el comportamiento de lo que ahora se denomina el sector directivo del Estado.

El sector político es aquél que está directamente vinculado a las funciones de representación según el partido gobernante, y ha de ser rotado según los resultados electorales. El sector directivo es el segmento intermedio entre políticos y técnicos, que aunque es de importancia clave en la articulación de la visión política y el programa de gobierno con las capacidades institucionales de planificación, administración e implementación, suele evidenciar problemas de gerencia en nuestra región. Para ese sector habría que crear una normativa especial de carrera. El sector técnico, vinculado directamente a funciones de implementación, ha de entrar en un marco normativo de profesionalización a través de la Carrera Administrativa, que permita estabilizar las condiciones de acceso, permanencia, protección, capacitación y salida.

Por ello la Carta Iberoamericana reconoce la existencia de este tercer sector entre los funcionarios estatales, y sugiere la necesidad de otorgarles un sistema de Carrera Administrativa especial que permita consolidar sus capacidades y evite su alta rotación, otorgándoles una relativa estabilidad en un contexto de flexibilidad. Esto es, la creación de una Carrera Administrativa Gerencial o Directiva diferenciada de la Carrera Administrativa de los Técnicos.

### ***Concebir la implantación de sistemas de función pública profesional como un problema de orden político y técnico***

Los retos institucionales que implica consolidar y mejorar el modelo burocrático de Estado en América Latina no son únicamente de carácter técnico, sino también político, o si se prefiere de naturaleza tecnopolítica. Lo cierto es que Estados poco profesionalizados son Estados que sirven poco no sólo a la sociedad, y tampoco son útiles para los políticos, puesto que impiden la efectividad gubernamental. Paradójicamente, la aplicación de fórmulas patrimoniales y clientelistas por los gobiernos, lejos de ganar más votos para las próximas elecciones, los impulsa a perderlos, puesto que las elecciones sancionan la efectividad gubernamental, y a menor eficiencia y eficacia mayor desencanto electoral.

De ahí la relación entre la institucionalización y profesionalización de la función pública en América Latina, y la reducción de los riesgos de ingobernabilidad que parecen incrementarse en la región. La consolidación de la Carrera Administrativa profesional, con base en el mérito y por medios objetivos e imparciales, está ligada al futuro de la democracia y amerita, por tanto, la construcción de consensos nacionales que permitan una estrategia consensuada con fuerte apoyo social.

Este proceso establece pasos de avance en el desarrollo del para-

digma burocrático en América Latina, obstaculizado históricamente por la marcada herencia preburocrática aún operante en los Estados latinoamericanos, que en mayor o menor medida evidencian dinámicas institucionales de carácter híbrido, esto es, mezcla de lógicas preburocráticas y de desiguales procesos de formalización y burocratización. Esa matriz de la cultura institucional crea fuertes obstáculos a la racionalización estatal y al desarrollo económico y social.

De hecho, hay que diseñar estrategias que hagan viable la construcción y gestión sustentable de los sistemas de función pública profesional, previendo las resistencias naturales al cambio y la búsqueda de la mayor cantidad de alianzas posibles. Entre ellas, se debe dar un especial tratamiento a los partidos políticos y a los sindicatos o asociaciones de funcionarios públicos que se encuentran muchas de las veces asociados a los primeros. Los partidos deben entender que su mantenimiento en el gobierno depende, como dijimos antes, de los resultados e impacto de su gestión, por lo que deberían ser los más interesados en poseer condiciones favorables de gobernanza (capacidad real de direccionar el aparato público), entre las que tenemos a la necesaria institucionalización de un sistema de función pública profesional. En cuanto a los funcionarios públicos y sus representaciones laborales, hay que concienciar los beneficios reales que la profesionalización con base en el mérito y los procesos objetivos e



imparciales de gestión de personal, tienen para los trabajadores al servicio del Estado y, en tal sentido, las reformas son con los funcionarios públicos y no contra ellos.

***Evitar la extrema rigidez del tradicional modelo burocrático y la desregulación total de la propuesta neoliberal***

Si bien son ciertos los problemas de rigidez creados por una implantación excesivamente formalista del modelo burocrático de Estado en los países que lo consolidaron plenamente (países desarrollados), lo cierto es que en la mayoría de los países de América Latina, repetimos, el modelo burocrático no llegó nunca a establecerse totalmente y convivió con prácticas preburocráticas, patrimonialistas o clientelistas. Por ello las críticas a la rigidez del modelo burocrático deben ser tomadas con cautela en la región, y de allí que no tuviera sentido que en muchos países de América Latina se intentaran aplicar las recomendaciones neoliberales de desregular la gestión pública, flexibilizar la organización y funcionamiento del Estado, y eliminar los sistemas de Carrera Administrativa con estabilidad para los funcionarios. En verdad, el gran reto de los gobiernos latinoamericanos es acabar con las prácticas patrimonialistas y clientelistas en el Estado, lo que supone su racionalización y normativización, esto es, su burocratización. Eso sí, tomando en cuenta que la creación y consolidación del modelo

burocrático de Estado en la región debe evitar los excesos formalistas en que se incurrió en los países desarrollados. En consecuencia, la Carta Iberoamericana promueve la formalización y el desarrollo de la profesionalización de la función pública dentro de cierta flexibilidad, que le permita al Estado su permanente adaptación a los cambios en las prioridades, los recursos disponibles y las condicionalidades del entorno.

***Rescatar la dimensión ética y mística del servicio público***

Una de las tendencias más importantes en estos días es la de revalorizar la dimensión ética y mística del servicio público. Para ello se debe comenzar por el rescate del valor social de la función pública. Lograr que la sociedad reconozca la importancia y el respeto que merecen quienes están a su servicio. Alcanzar igualmente que el funcionario público retome para sí el valor del servicio social que implica la función pública.

Quien decide trabajar al servicio del Estado para ejercer la función pública, debe ser alguien con vocación para ello, con convicciones y valores de servicio a la comunidad. Su comportamiento en el ejercicio del gobierno o en el desempeño de la gestión pública en general debe ser ética, (además de técnicamente intachable), primero, porque ejerce un rol por el que se produce un modelaje social. El comportamiento

bueno o malo de los funcionarios públicos tiende a ser imitado por los ciudadanos. Y, segundo, porque el ejercicio de la función pública exige que la atención a los particulares, la solución de sus problemas, la respuesta a sus reclamos, el manejo de los recursos de toda la sociedad, y en definitiva la relación entre el Estado y la sociedad, debe proceder de manera ecuánime, objetiva, imparcial, pulcra, honesta y respetuosa, entre otras consideraciones.

En tal sentido, existe un valor ético del servicio público, y una vocación y moral del funcionario público que deben ser consideradas para el ingreso, mantenimiento y promoción de los funcionarios públicos en la Carrera Administrativa.

Ello implica la construcción colectiva de una mejor cultura institucional en el Estado, que debe estar en sintonía con una mejor cultura ciudadana en la sociedad.

### ***Otorgarle importancia a la formación y capacitación de los funcionarios públicos***

El incremento de la calidad de los productos públicos (bienes y servicios destinados al consumo o uso de la sociedad), así como que el impacto de las políticas públicas sea positivo para el desarrollo de las naciones, depende en gran medida del incremento de la capacidad de gestión del aparato público, y ello a su vez está estrechamente vinculado

a la calidad del capital humano al servicio del Estado.

La única manera de garantizar que el Estado capte a los trabajadores más capaces profesionalmente, es que el acceso al empleo se oriente por el valor del mérito profesional y se produzca por medios objetivos e imparciales (según principios de publicidad, libre concurrencia, transparencia, imparcialidad, fiabilidad y validez de los organismos e instrumentos de evaluación de competencias, elección con base al mérito y la capacidad, adecuación de la selección al perfil del puesto y eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento). Pero ello no es garantía suficiente de que el Estado cuente con el mejor personal posible, por ello se debe reconocer la importancia de la calidad de la formación y capacitación de los funcionarios públicos.

En tal sentido, las políticas de desarrollo del personal al servicio del Estado deben preocuparse por atender los procesos de formación anteriores al ingreso del funcionario al servicio del Estado, así como de la formación y del adiestramiento o capacitación permanente del funcionario en servicio. Y deben comprender no solo los contenidos técnicos y metodológicos de las disciplinas profesionales, sino también la dimensión ética del servicio público.

Para ello son clave las relaciones entre el Estado empleador y las universidades y demás centros de formación pública y privada para

concertar los contenidos curriculares de los programas académicos con las necesidades del Estado. Esta adecuación cualitativa entre la oferta y la demanda en el empleo público, es de beneficio común para los centros de formación que dictan carreras técnicas o de licenciatura, para el Estado y para los estudiantes que tienen al sector público como un posible mercado de trabajo. Esta concertación debe darse más aún en los cursos de formación de cuarto nivel o postgrado, en los que los técnicos y profesionales al servicio del Estado pueden profundizar y especializar sus conocimientos.

Igualmente, se debe prever la capacitación o adiestramiento continuo de los funcionarios públicos para la actualización de sus conocimientos y herramientas de trabajo, y para el desarrollo de sus destrezas y habilidades laborales.

Las políticas de formación y de capacitación o adiestramiento deben de estar orientadas a las necesidades objetivas del servicio público, de manera que dependerán de los diagnósticos de necesidades de formación y de capacitación que sean levantados periódicamente. Nunca debe permitirse que los planes y programas de formación y la capacitación dependan de los deseos individuales de los funcionarios, ya que se ha demostrado que esa manera de actuar únicamente sirve para incrementar los conocimientos personales del funcionario, con el posible engrosamiento de su currículo académico, pero no atiende a

las necesidades reales del servicio público.

Por último, si bien se requiere que una instancia central (nivel estratégico) se encargue de las políticas, planes y estrategias de formación y capacitación de los funcionarios públicos; sin embargo, la experiencia comparada no aconseja la creación de grandes organismos estatales ejecutores directos de la formación y de la capacitación de funcionarios. Ello se debe a que los costos de infraestructura (aulas y sus mobiliarios) y sobre todo de personal permanente (profesores e instructores) suelen ser elevadísimos. La tendencia es más bien a la utilización de las instituciones de formación y capacitación públicas y privadas ya existentes. Lo importante no es quien imparte directamente la formación y la capacitación, sino a qué necesidad responde la formación y capacitación, y cuál es el contenido y la calidad de las mismas. La regulación y el control de la formación y de la capacitación de los funcionarios públicos, si es una tarea estratégica indelegable del Estado.

### **Comprender la necesidad de la evaluación del desempeño de los funcionarios técnicos y de los directivos**

Otro asunto sobre el que la Carta Iberoamericana hace un gran énfasis es en la evaluación del desempeño, tanto por comportamiento en el trabajo, estableciendo

escalas de conducta u otros instrumentos técnicos de carácter objetivo, como por resultados, identificando previamente los objetivos e indicadores congruentes con el puesto que permiten posteriormente medir el grado de éxito en los resultados.

La evaluación del desempeño de los funcionarios debe ser tomada como una herramienta poderosa para diagnosticar la capacidad de gestión del sector público, y en consecuencia, una de las variables que incidirá en la capacidad real de respuesta de los entes y órganos del Estado frente a los desafíos del entorno. Por este motivo, si bien hay una cierta evaluación individual de cada funcionario que es necesaria para medir si de conformidad con su rendimiento laboral y ética en el trabajo, debe permanecer dentro de la Carrera Administrativa o debe ser removido del cargo; sin embargo, la tendencia actual en la evaluación del desempeño de los funcionarios es a otorgarle un gran valor a la evaluación del desempeño colectivo, asociado a la evaluación del desempeño institucional, de unidades administrativas de trabajo.

Esta evaluación debe también comprender los esfuerzos de los funcionarios por mejorarse profesionalmente mediante los planes y programas de formación y de capacitación que antes señalamos. Una combinación de evaluaciones individuales y colectivas permitiría, de una parte, garantizar que la estabilidad del funcionario en la Carrera Administrativa esté efectivamente asocia-

da a la mejoría de las capacidades de implementación. Así se combinarían la promoción de oportunidades de entrenamiento y capacitación, con la instalación o consolidación de sistemas de monitoreo y evaluación.

Además, hay que tomar en cuenta, que la evaluación del desempeño de los funcionarios, implica la posibilidad real de que se establezca la responsabilización individual y colectiva, por la gestión pública frente a la sociedad.

***Promover el desarrollo de los funcionarios públicos mediante el establecimiento de incentivos y sanciones***

Pero todo esfuerzo del Estado por lograr la captación de los trabajadores más capaces y de su mejoramiento permanente, así como por conseguir que el comportamiento individual y colectivo del funcionario sea el esperado técnica y éticamente, no servirán de nada si su mejora o desmejora en el trabajo, y en general, si la mejoría o deterioro de la calidad y el impacto de los servicios públicos, no tiene consecuencia alguna sobre el funcionario. La evaluación del desempeño individual o colectivo no debe ser una simple rutina formal, ya que no tendrá sentido alguno si su resultado no produce consecuencias para los evaluados.

Por ello, previo a la evaluación individual o colectiva, y bajo el cono-

cimiento público y en particular de los sujetos a evaluación, se debe contar con estrategias claras de compensación que permitan estimular el esfuerzo, el rendimiento y el aprendizaje de competencias por parte del personal al servicio del Estado. Los funcionarios públicos deben asociar totalmente sus posibilidades de permanencia (estabilidad) y promoción en la carrera (ascensos) y sus expectativas de progreso (económico y profesional) con su comportamiento, esfuerzo y contribución individual y colectiva en el servicio público.

Para que el sistema de incentivos y de sanciones funcione, el régimen de los medios objetivos e imparciales por los que se va a evaluar el desempeño del funcionario y las consecuencias del resultado de la evaluación, debe estar formalmente definido. Las reglas deben estar formalmente establecidas con anterioridad, ser precisas, conocidas por los funcionarios y aplicarse con la máxima plucritud posible.

### ***Fortalecer las instancias y procesos de gestión del personal al servicio del Estado***

Hoy más que nunca se reconoce la importancia de contar con poderosos organismos centrales (nivel estratégico) y desconcentrados o descentralizados (niveles operativos) de gestión de recursos humanos, con suficiente autoridad

formal y calificación técnica para asegurar una adecuada gestión del empleo de personal al servicio del Estado, en las actuales condiciones del ámbito público en América Latina.

Ello pasa por revalorizar y reconvertir las actuales autoridades e instancias de administración de personal, de simples gestores en verdaderos formuladores de políticas, planes y estrategias para dotar de personal al Estado, y en efectivos rectores de los regímenes de empleo público, con el manejo de sistemas de información sobre el recurso humano y control real sobre los procesos de administración de personal.

Hay que retomar en serio la planificación de los recursos humanos al servicio del Estado, sustentada en el estudio de las necesidades y capacidades de personal a corto, mediano y largo plazo, y con la identificación de las acciones necesarias para cubrir la diferencia entre necesidades y capacidades, sobre la base de un sistema de información moderno, que permita identificar adecuadamente la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de personal.

Para una mejor administración de personal en la asignación y distribución de los recursos humanos, se debe desarrollar la organización del trabajo mediante una mejor y más flexible descripción de los puestos (ubicación organizativa, principales dimensiones, funciones, responsabilidades y finalidades o áreas en las que se espera obtención de resulta-

dos) y de los perfiles de competencias (características y cualidades cuya posesión se presume para el éxito en el desempeño del puesto), con el propósito de precisar el valor de contribución de los puestos.

### **Tomar en cuenta los impactos de la gestión de personal sobre el desempeño institucional del Estado y sobre las políticas de empleo público**

La última tendencia que destacaremos en el presente trabajo, es la que se refiere a reconocer que el manejo del empleo público es un poderoso instrumento en varios sentidos sobre:

- La capacidad institucional del Estado para responder eficazmente a los desafíos de las sociedades contemporáneas e incidir favorablemente en su desarrollo.
- El nivel de eficiencia del Estado, fundamentalmente con respecto a la adecuación del gasto público a principios de economía, honestidad, pulcritud y legalidad.

- El empleo público como una de las principales fuentes de trabajo en la sociedad que puede tener incidencias decisivas sobre ciertas situaciones sociales.

Por lo anterior, los sistemas de función pública profesional y el empleo público en general, puede ser una herramienta a utilizar en los tres sentidos mencionados, pero al mismo tiempo deben ser manejados con muchísimo cuidado, de manera responsable. En tal sentido, los regímenes, las políticas, los planes, las estrategias, y sobre todo las prácticas en la administración de personal, deben ser asuntos de Estado, preferiblemente consensuados social y políticamente y protegidos frente a cualquier interés particular.

Por todo lo anterior, en América Latina es necesario proceder a construir sistemas de función pública profesional, que permitan la racionalización de la organización y del funcionamiento del Estado, acorde con las actuales realidades, desechando las prácticas clientelistas o patrimonialistas, permitiendo la flexibilidad del aparato público para adaptarse a los cambios continuos, y reconociendo su importancia como herramienta para el fortalecimiento del Estado y el desarrollo de la sociedad

◇

# Profesionalización de la función pública para la gobernanza y la gestión de calidad en la administración gubernamental\*

Luis Lorenzo Rodríguez\*\*

PRESENTA UN REPASO DE CONCEPTOS SOBRE GOBERNANZA, GESTIÓN DE CALIDAD, NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA SEÑALAR LAS PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LA PROFESIONALIZACIÓN, LA GOBERNANZA Y LA CALIDAD, IDENTIFICANDO ALGUNAS POSIBLES ESTRATEGIAS ORIENTADAS A MITIGAR ESTOS PROBLEMAS.

PALABRAS CLAVES: REFORMA DEL ESTADO / GOBERNANZA / CALIDAD / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## Breve repaso de conceptos y de aspectos fundamentales

Un repaso breve de los conceptos que se incluyen en el título de este artículo, nos hace retomar pri-

mero a Michel Crozier,<sup>1</sup> uno de los padres indiscutibles de la nueva gestión pública<sup>2</sup> y de la profesionalización<sup>3</sup> y de la calidad, quien nos decía en sus primeros escritos sobre este tema, al analizar profundamente las características y tendencias actuales que, aparecen en escena, cuatro elementos esenciales cuya interacción permite hablar de lo que él llamó una nueva lógica:

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Profesor e Investigador de la Universidad de Costa Rica, UCR.

Recibido: 26 de junio del 2008.

Aceptado: 8 de setiembre del 2008.

1. Crozier, Michel, "La necesidad urgente de una nueva lógica", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.

2. CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. Venezuela, 1998.

3. Ozslack, Oscar. (2002) Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

- La capacidad de innovar, al mismo tiempo en el producto, en la técnica y en la relación con el cliente, lo que conducirá al éxito. Para mantener esta capacidad se deben manejar de otra manera los recursos y, más concretamente, los recursos humanos. La noción de necesidad se desvanece, y el servicio al cliente se convierte en lo esencial.
- La nueva lógica de los servicios y de la alta tecnología se basará en la calidad como elemento primordial. La innovación no se hará respecto a la cantidad, sino a la calidad.
- El protagonismo de los recursos humanos. En cuanto al éxito del servicio en sí mismo, no tiene ninguna posibilidad a menos que el cliente sea, a su vez, considerado como un recurso humano y se aproveche su capacidad de aprendizaje.

La calidad como prioridad hace que el recurso humano sea decisivo. Imposible un servicio eficaz, sin prestatario de servicio dispuesto a ofrecerlo, sin tomador capaz de recibirlo y sin capacidad relacional por ambas partes. Imposible obtener una calidad parcial, y todavía menos, una calidad total, sin un compromiso prioritario del empleado de base.

El recurso humano pertinente no consiste en una colección de individuos, sino en una organización, o más bien en el conjunto de relaciones organizadas en una cultura.

Desde el momento en que el cliente, la calidad y el servicio son protagonistas, el recurso humano toma la delantera sobre los demás. Al mismo tiempo es necesario precisar que no se trata del recurso humano, tal y como se ha analizado y enseñado dentro del concepto tradicional de lo social, lo que ya no significa consumo y reparto, sino participación, compromiso y desarrollo.

- La capacidad de innovar, de desarrollar nuevos servicios, y de conseguir una calidad cada vez mayor, no depende solamente de la inversión material, sino cada día más de la calidad y de la pertinencia de la inversión. La selección mediante tests psicotécnicos, exámenes o diplomas, pierde importancia en relación a la formación y a la experiencia en cooperación, a través de fórmulas de delegación, de descentralización, de círculos de calidad o de desarrollo organizacional. El concepto clave que plasma el desarrollo de la inversión inmaterial es el aprendizaje.



El hombre del modelo industrial es sustituido por un ser que decide y se compromete, pero que también y sobre todo, se reconoce por su capacidad de aprender individual y colectivamente, y que evoluciona en su aprendizaje.

### **Sobre el concepto de gobernanza**

El origen de este término, lo encontramos en el "Europa Glosario" y dice:

"El debate sobre la gobernanza europea, puesto en marcha por la Comisión en su Libro Blanco de julio de 2001, abarca el conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejercen los poderes en la Unión Europea. El objetivo consiste en adoptar nuevas formas de gobernanza que acerquen más la Unión a los ciudadanos europeos, la hagan más eficaz, refuercen la democracia en Europa y consoliden la legitimidad de sus instituciones.

El concepto de gobernanza lo incluye el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, y lo define como "Arte o manera de gobernar

que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

De acuerdo con la enciclopedia Wikipedia: *Gobernanza* es el concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989). También se utiliza el término gobierno relacional.

Del reconocido autor Joan Prats,<sup>4</sup> podemos hacer un resumen de su artículo sobre este término y dice:

"La eficacia y legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas, pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución, a las redes de interac-

---

4. Prats, Joan. Pero ¿Qué es gobernanza? *Gobernanza: Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. Edición 17. 2005.

ción o estructuras y procesos de gobernanza.”

A todo esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo a la gobernanza, al gobierno interactivo, emprendedor y socio o facilitador.

*La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:*

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son, hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
  - De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto desde luego supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales.
  - Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), se debe contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina
- en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Con todo, la orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas, requiere introducir flexibilidad, perfiles competenciales de los gerentes, la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos, cambio en los instrumentos de gestión, paso del plan a la estrategia, por ejemplo, al tiempo que multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.
- La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.
  - La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia.
  - La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos,

y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no sólo son sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernanza legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo.
- La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.
- Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización.
- Tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernanza.

Un buen ejemplo de Gobernanza en nuestra región, que reúne plenamente las características de este concepto, han sido los tratados de libre comercio suscritos en los últimos años, para los cuales, fue necesaria la creación de instancias de consulta y participación de la sociedad civil y de las empresas, que hasta hace pocos años no eran conocidas ni concebidas en nuestro medio.

### **Concepto de calidad**

En algunas ocasiones se nos trata de presentar el tema de la calidad como una novedad, sin embargo, solo como ilustración recordemos que en 1946 se crearon: la Sociedad Norteamericana de Control de Calidad y la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses, JUSE, y en 1951, la JUSE creó el Premio *Deming* a la calidad

La búsqueda de definiciones en nuestras ciencias sociales son siempre una tarea compleja. El motivo principal es la ausencia de una definición aceptada por la mayoría de los expertos. Es por ello que encontramos tantas definiciones de calidad como autores sobre la materia.

Las definiciones instrumentales sirven para el objetivo de intentar implantar la calidad, de poder medirla, controlarla, de poder establecer lo que el sujeto reconoce como calidad y lo que no. Por todo ello, se resu-

men a continuación las definiciones más comunes.<sup>5</sup>

- *Ph. Crosby*: cumplir los requerimientos o especificaciones, esto significa que se deben establecer previamente las características del producto o servicio y luego ceñirse a estas especificaciones.
- *J. Juran*: adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente.
- *W.E. Deming*: un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado.
- *A.V. Feigenbaum* la define como: "Un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mejora de la calidad de los distintos grupos de una organización, para proporcionar productos y servicios a niveles que permiten la satisfacción del cliente".
- *Modelo C.A.F. Marco Común de Evaluación para Administraciones Públicas*: calidad es una característica de un producto o de un servicio. Se puede medir directamente como cumplimiento de un estándar o indirectamente por la apreciación o el impacto en los clientes/ciudadanos.

- *ISO 9000:2000*: conjunto de propiedades de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresas o implícitas.

## **El aseguramiento y el control de la calidad**

*Las normas*: normalizar, es la "actividad encaminada a establecer disposiciones destinadas a un uso común repetido, con el fin de conseguir un grado óptimo de orden en un contexto dado". La normalización se extiende, así, al sistema de calidad y consiste en la elaboración, la difusión y la aplicación de normas.

*El aseguramiento de la calidad*: es el "conjunto de acciones planificadas y sistemáticas implantadas dentro de un sistema de calidad y demostrables, si es necesario, que son adecuadas para proporcionar la confianza de que una entidad satisfará los requisitos sobre la calidad".

La Gestión de Calidad Total se centra en los procedimientos y procesos que se consideran decisivos para promover la calidad.

La preocupación por el problema de la calidad ha hecho que la *Internacional Standar Organization*, ISO, redacte unas normas que son seguidas, totalmente o en la mayor parte de sus especificaciones por los países de la Unión Europea, UE, Estados Unidos, Canadá y el resto

---

5. Muñoz Machado, A. 1999. La gestión de la calidad total en la administración pública. Días de Santos, Madrid.

de los países industrializados. Estas normas reciben la denominación general de ISO 9000. LA UE ha hecho propias estas normas al adoptarlas sus organismos, lo que prueba suficientemente, el carácter universal que ha adquirido las normas de calidad.

Los principios sobre los que se fundamenta la norma ISO 9000:2000 son los siguientes:

- *Orientación hacia el cliente del servicio* (ciudadano o usuario interno).
- *Liderazgo*: tanto de políticos como de directivos, reforzando su capacidad de decisión y responsabilidad, estableciendo objetivos y comunicando su visión de la organización hacia la calidad.
- *Participación del personal*: este es el mayor activo. Por ello, se necesita su implicación en esta nueva cultura al tiempo que, es necesario incorporar mecanismos que evalúen su satisfacción y potencien su desarrollo.
- *Adoptar un planteamiento de gestión por procesos*: las actividades, servicios y recursos necesitan ser gestionados como procesos para aplicar los principios de calidad total y gestión de la calidad.

- *Enfoque de sistema para la gestión*.
- *Planes de mejora continua*: el funcionamiento de la organización requiere integrar los planes de mejora continua en la misma. En todas sus fases y procesos.
- *Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones*: introducir indicadores, controles y mediciones de los procesos, resultados y satisfacción de los clientes para decidir considerándolos debidamente.

Los modelos de gestión de la calidad conforme a las normas ISO 9000:2000 tienen por objetivos básicos la satisfacción de los clientes y la gestión por procesos. Por tanto, este tipo de modelos gerenciales otorgan un papel fundamental a las expectativas, necesidades y percepción que los usuarios tienen de los servicios públicos así como, de los empleados y proveedores en aras a mantener y mejorar el desempeño global de la organización.

La administración pública se manifiesta, principalmente, por la prestación de servicios. Un "servicio es un trabajo realizado por alguien".<sup>6</sup> En términos de la Norma ISO, un servicio es el "resultado generado por actividades de la interfase entre el cliente y el suministrador, y por las actividades internas del suministrador para satisfacer las necesidades del cliente". El cliente es el "destinatario del servicio".

---

6. Muñoz Machado, A. 1999. *Ibidem*.

Siguiendo a los autores citados, definen la calidad del servicio como la diferencia que existe entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones.

Dimensiones o criterios de valor de la calidad del servicio:

- *Elementos tangibles:* instalaciones físicas, equipos, etc.
- *Fiabilidad:* habilidad para realizar el servicio de modo correcto.
- *Capacidad de respuesta:* disposición de proveer a los clientes de un servicio rápido.
- *Profesionalidad:* conocimiento y capacidad para prestar el servicio requerido.
- *Cortesía:* consideración, respeto, amabilidad, etc.
- *Credibilidad:* veracidad, creencia, honestidad.
- *Seguridad:* inexistencia de peligros o riesgos.
- *Accesibilidad:* facilidad para establecer contacto y relación.

- *Comunicación:* lenguaje comprensible, escucha e información.
- *Comprensión del cliente:* conocer las necesidades del cliente.

Los mismos autores,<sup>7</sup> señalan las deficiencias más comunes que en el sector público, pueden afectar la calidad del servicio final:

- *No saber qué esperan los clientes.* Existe una concepción errónea de las expectativas de los clientes.
- *Establecimiento de normas de calidad equivocadas.* Establecimiento de unos estándares de calidad divergentes con las expectativas de los clientes.
- *Deficiencias en la realización del servicio.* Sucede cuando la prestación efectiva del servicio difiere de las normas y procesos previamente establecidos.
- *Discrepancias entre lo que se promete y lo que se hace.* Si la organización hace una serie de promesas que después no cumple significa crear, y a la vez frustrar, las expectativas de los clientes.
- *Frustración de las expectativas de los usuarios.* Es la consecuencia de la presencia de alguna de las cuatro deficiencias anteriores.

---

7. Caballero Quintana A, Sanz Mulas A. 2007. Aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.

## La nueva gestión pública y la gestión de calidad

Posiblemente como uno de los tantos productos de la globalización, en nuestra región se ha modificado la percepción de los ciudadanos sobre las características de los servicios públicos.

En la década de los noventa se empieza a acuñar el término de Nueva Gestión Pública, la que incorpora términos desconocidos hasta entonces en la administración pública como son: calidad, cliente, gestión de calidad. En 1994, en la *National Performance Review*, el Vicepresidente de EE.UU., Al Gore, presenta este nuevo paradigma fundamentado en cuatro puntos:

- Reducir papeles y trámites.
- Descentralizar autoridad.
- Trabajar mejor y a menor coste.
- Satisfacer al cliente, introduciendo dinámicas de mercado y calidad.

Esta nueva concepción ha tenido un gran impacto en Europa y en el resto del mundo, aunque los resultados son menos dramáticos en los países subdesarrollados.

En 1998, los veinticinco países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, suscribieron el documento "Una nueva gestión pública para América Latina".<sup>8</sup>

La nueva gestión pública, implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental, y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.<sup>9</sup>

"La nueva gestión pública representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional y que este cambio, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público, y al respecto no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica".<sup>10</sup>

Hay que tener en cuenta que la difusión del paradigma gerencial significa, incluso para diversos autores, la superación del modelo burocrático *weberiano*, básicamente en razón de los tres planos en que se han manifestado las transformaciones del Estado:

- Acercamiento entre las técnicas de gestión, sector privado y el público.

---

8. CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. Venezuela, 1998.

9. Moyado Estrada, Francisco, Gestión pública y calidad. Congreso Internacional del CLAD, Portugal 2002.

10. Hughes, Owen E. "La nueva gestión pública", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP. España, 1996.

- Un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados.
- Mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

La nueva gestión pública promueve:

- Un Estado más eficiente y descentralizado.
- Con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas.
- Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad.
- Mayor capacidad para el análisis estratégico.
- Comunicaciones activas.
- Horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales.
- Construcción de redes institucionales.

Tanto el modelo de la nueva gestión pública como el de la gestión de calidad parten de la preocupación de fortalecer la eficiencia de las instituciones, con el propósito de lograr el reconocimiento social y legitimidad gubernamental.

Carlos Vilas en un análisis crítico del proceso, vincula reforma del Estado y calidad, sosteniendo que:

“Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, la utopía del estado mínimo dio paso a la necesidad del Estado efectivo. Adquirió preminencia, consecuentemente, la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a la modernización de la dotación de recursos humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales...”.

### ***Calidad y legitimidad***

Los gobiernos y sus administraciones públicas han empezado a proponer cambios en busca de mejorar la calidad, ante la necesidad de cambiar la imagen de ineficiencia del sector público y también ante la necesidad de fortalecer la legitimidad del Estado, la que se ha visto afectada con las reestructuraciones de los últimos veinte años, de simple reducción del aparato público, sin tomar en cuenta los efectos en la calidad de los servicios públicos.

La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos, que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público.



## **La calidad y la percepción ciudadana**

En este sentido, retomando la tercera premisa de este apartado, la calidad adquiere su dimensión social, al tratarse fundamentalmente de un proceso de persuasión. Aquí es necesario asumir, como se verá más adelante, que el reto de la calidad es también recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los diversos servicios que ofertan las administraciones públicas. Por tanto, sin una percepción social de que hay mejores servicios, la calidad no sirve a los gobiernos. Diríamos que sin credibilidad no hay calidad.<sup>11</sup>

### **Una nota sobre el debate: ciudadanos, usuarios, clientes, contribuyentes o beneficiarios**

Con la llegada de técnicas gerenciales modernas, originarias y típicas del sector privado, a la administración pública, tales como: planificación estratégica, calidad total, *benchmarking*, justo a tiempo, reingeniería, empoderamiento, *outsourcing*, y otras más, se presenta el dilema de la utilización del concepto "cliente" para definir al receptor de los servicios, tal y como es natural en las empresas privadas.

La introducción de esta concepción, ha provocado una profunda discusión por cuanto el desarrollo de nuevas técnicas o modelos gerenciales y organizativos tienden ante todo, a procurar la satisfacción de los clientes.

El concepto cliente, referido a los ciudadanos en su relación con las administraciones públicas, es objeto de polémica, ya que, hay autores que lo interpretan como *actor* con relevancia y poderes.<sup>12</sup> Esta nueva relación con el ciudadano supone una serie de posibilidades de formación para que el ciudadano asuma un nuevo rol de cliente-contribuyente capaz de decidir.

En esta discusión, el único ganador es el ciudadano, llámesele: cliente, usuario, contribuyente o beneficiario, por cuanto, entre más se discuta al respecto, más se evidencia que debe ser él la razón de ser del aparato público.

### **Una nota positiva sobre tendencias en profesionalización, gobernanza y calidad**

Según Muñoz Machado<sup>13</sup> los autores que él señala, son numerosos los logros alcanzados en la mejora de los servicios públicos, y presenta en su obra, una lista, la que trataré de resumir, con el propósito de compartir una nota positiva y optimista sobre los logros alcanza-

11. Moyado Estrada, Francisco, *Ibidem*.

12. Caballero Quintana A, Sanz Mulas A. 2007. *Ibidem*.

13. Muñoz Machado, A. 1999. *Ibidem*.

dos y la posibilidad de profundizar, en esta ardua labor de mejorar los servicios públicos.

- La reforma se orienta hacia una gestión estratégica. En algunos países cada ministerio ha de definir sus estrategias para satisfacer mejor las necesidades de sus clientes.
- La evaluación del proceso de reforma.
- Los códigos de conducta comienzan a ser objeto de un vivo debate.
- La movilidad del personal.
- La tendencia de dar responsabilidades y una autonomía creciente a los escalones inferiores de la administración, con la finalidad de asegurar una prestación de los servicios más receptiva y eficiente.
- La campaña acerca del tamaño y estructura del sector público, para reducirlo o llevarlo a sus justas dimensiones.
- La privatización sigue considerándose y practicándose.
- La descentralización hacia otros niveles de gobierno. El fortalecimiento de los escalones inferiores de la administración y la descentralización a este nivel de responsabilidades de modo creciente. El gobierno japonés ha adoptado los "Principios fundamentales

para la promoción de la descentralización".

- La desconcentración en el interior de la Administración Central.
- Los intentos de introducción del mecanismo de mercado.
- Los responsables de la gestión se han remitido más hacia los resultados que hacia los procesos.
- La gestión de recursos financieros.
- La gestión de personal. Legislación sobre agentes permanentes, temporales y especializados.
- La gestión y reforma de la reglamentación. Programas de desregularización.
- La relación de la administración con los ciudadanos y/o con las empresas. Empleo de índices de satisfacción y a la puesta en conocimiento del público de *normas de calidad*. Mejorar la calidad y reducir el número de formularios administrativos. Se han publicado encuestas en la que se evalúa la imagen que los ciudadanos tienen de los servicios públicos, su grado de satisfacción y sus deseos prioritarios.
- Las tecnologías de la información, se realizan estudios,

análisis, planes relativos a la informatización de la administración pública.

Si se trata de noticias positivas debemos agregar el Decreto No. 668-05 de la República Dominicana que declara de interés nacional la profesionalización de la función pública y le otorga al Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, amplias potestades para su promoción.

### **Principales dificultades para la profesionalización, la gobernanza y la calidad**

#### ***La administración pública y el poder político***

##### *Identificación política de los altos cargos administrativos*

Uno de los objetivos incuestionables de los países con un cierto grado de desarrollo, ha sido conseguir una administración pública profesionalizada y políticamente neutral. La contrapartida lógica a la neutralidad del funcionario ha de ser, la fijación de la línea divisoria entre los puestos políticos y los técnicos, y el consiguiente respeto del político

hacia el campo de acción propio del técnico.<sup>14</sup>

Esa línea divisoria, en los países desarrollados, está determinada por la estabilidad del funcionario. Si se tiene el puesto en propiedad, se debe ser neutral, si es de nombramiento por el período del gobierno, se trata de un puesto político.

Nadie duda que los puestos superiores del Poder Ejecutivo deben estar en manos de políticos. El asunto está en garantizar para los puestos administrativos, un reclutamiento objetivo y con base en criterios profesionales.

Entre otras muchas ventajas, una administración neutral y profesionalizada al máximo, garantizará la continuidad de la acción administrativa al margen de los cambios políticos del momento.

En nuestros países, este criterio parece indispensable, porque no se puede conseguir hacer una auténtica labor de programación a mediano y largo plazo de la actividad administrativa, cuando las personas llamadas a ejecutar estos programas no tienen garantizada una mínima permanencia en el puesto.

Hasta aquí todo lo expresado es sin duda correcto. El problema de la politización de los puestos es aún más serio, cuando por algún mecanismo de dudosa legitimidad, se le garantiza la estabilidad en un puesto en la administración pública, a personas adictas a un partido o tendencia política.

14. Giménez, Abad, Manuel. Las transferencias de funcionarios a las comunidades autónomas. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, sin fecha.

Esta situación, no sólo dificulta la continuidad sino que la entorpece y produce efectos desbastadores en todo el aparato público.

Estas desviaciones provocan también la falta de expectativas profesionales del funcionario, su desánimo al ver que otros han conseguido por la vía de la política, sin demasiadas dificultades y a veces con escasa preparación, lo que él nunca va a conseguir por méritos profesionales y, lo que es peor, constituyen una invitación a que el propio funcionario se politice,<sup>15</sup> con los consiguientes efectos multiplicadores de los daños que esto ocasiona.

#### *Papel reclutador de los partidos políticos*

En la mayoría de nuestros países, existe una fuerte y antigua tradición por parte de los políticos de inmiscuirse en los procesos de selección, nombramientos, traslados, ascensos, tratando de interceder por miembros de su partido. Los altos jerarcas de los partidos, principalmente los diputados, son por tradición los encargados de gestionar la colocación de la mayor cantidad de partidarios en puestos públicos.

---

15. Giménez, Abad, Manuel. *Idem*.

16. Shepherd, Geoffrey. Administración Pública en América Latina y el Caribe. En ¿De burócratas a gerentes? De Carlos Losada, BID, 1999.

En nuestro medio, es posible identificar la mayoría de las personas que ocupan puestos de dirección o jefatura en las instituciones públicas, con tal o cual partido político y dentro de éstos con alguna tendencia. Esta identificación de los funcionarios con el partido en el poder, se va a seguir manifestando en la Carrera Administrativa de manera evidente pero no documentada. Aún cuando los nombramientos se lleven a cabo por medio de concursos, los funcionarios que van a ocupar los cargos más importantes de las instituciones, sobre todo los cargos de mando, serán quienes cuenten con el apoyo de los dirigentes del partido en el poder.

El partido saliente realiza todos sus esfuerzos por dejar a sus partidarios en puestos protegidos, y el partido entrante se encuentra casi sin espacios para colocar a los suyos. En este sentido, en nuestra región se practica aun el sistema de patronazgo y de despojos (*spoils systems*) común en el siglo XIX.<sup>16</sup>

Ante cualquier proyecto tendiente a limitar las posibilidades de los partidos políticos como agentes empleadores, es de esperar una reacción de indiferencia y poca disposición de abordar el tema.

#### *Legitimación del tráfico de influencias*

El tráfico de influencias en nuestros países, no es delito, ni es

socialmente censurado. Es una costumbre practicada y estimulada principalmente por las personas ubicadas en los cargos políticos más elevados. Las oficinas de los diputados, ministros, viceministros, alcaldes, gerentes, presidentes ejecutivos, asesores, etc., tienen como una de sus rutinas de trabajo diario, atender a las personas solicitando cartas o llamadas telefónicas, para ser recomendada en algún cargo público, lo que limita el derecho de acceso a la función pública, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su postulado 21, 2.

### *Pantouflage político*

Con este término, en algunos países europeos, se estudia una de las causas del entramamiento y la ingobernabilidad en la administración pública. Se trata del fenómeno, según el cual, los funcionarios de la administración pública de niveles medios y altos, incursionan en la política partidaria.

Cuando el partido, para el que un funcionario ha colaborado, gana las elecciones, puede ser que obtenga algún puesto político: diputado, ministro, viceministro, presidente ejecutivo, gerente, asesor, director, etc., conservando, el derecho al puesto que tenía en algún ministerio, institución, municipalidad o empresa pública. Pasado el término de su mandato político, vuelve al puesto que dejó en la estructura administrativa.

Aparentemente todo sigue como antes. La verdad es que estas personas, no dejarán de participar de las actividades político-partidistas y por lo general, serán los mayores enemigos de la administración siguiente, sobre todo cuando esta nueva administración corresponde a un partido contrario, o al menos a una fracción contraria dentro de su propio partido.

Este es uno de los fenómenos que mayor daño le causa a las administraciones públicas de los países subdesarrollados. Los países desarrollados, por lo general, tienen legislaciones adecuadas, para evitar los graves daños que causa este fenómeno. No se trata de restringir el derecho de los funcionarios públicos de participar en política, se trata de restablecer el equilibrio perdido.

Los ciudadanos que no gozan de permisos que le garanticen regresar varios años después a sus puestos de trabajo, son los que están en franca desventaja. Es por esto que cada día, son menos los ciudadanos interesados en participar en política y son más los empleados públicos que llenan ese vacío.

### ***Dificultades estructurales de nuestras administraciones públicas***

#### *Ausencia de control de rentabilidad y eficiencia*

Existe un rechazo evidente y una especie de acuerdo tácito entre

políticos y administradores de no hablar de costos de los servicios públicos y de no realizar evaluaciones sobre eficiencia. Aun cuando existan unidades encargadas de esta función según alguna ley, por lo general estas unidades no cuentan con los recursos para realizar esta labor, ni están ubicados en los niveles estratégicos que les permita tener alguna influencia en la toma de decisiones.

### *Devaluación de las funciones Sustantivas*

Existe una tendencia en nuestras administraciones públicas a clasificar y valorar en los niveles más bajos de las escalas salariales a los puestos sustantivos, sobre todo aquellos que están encargados de atender al público.

Es común que el maestro y el profesor que están en el aula con los estudiantes, el policía que recorre las calles protegiendo al ciudadano, el médico, el enfermero o asistente que atiende a los pacientes, el funcionario que está en la ventanilla o mostrador de los ministerios y en las instituciones atendiendo las solicitudes de servicio de los ciudadanos, sean los que ganen relativamente menos en sus respectivas instituciones.

Es una realidad tan evidente que nos parece que estamos haciendo lo correcto. En los sistemas de clasificación y valoración de puestos que nos rigen, si alguien quiere estar bien clasificado y por ende bien valorado, debe evitar decir que su labor principal es atender al público. En estudios realizados con estudiantes de maestría de la región, siempre hemos podido comprobar que: "a más cercanía con el público menor salario y viceversa".

Los puestos que tienen como función principal atender a los ciudadanos son, por lo general, los de ingreso a la administración pública. Son los menos apetecidos por el control permanente que tiene el ciudadano sobre el funcionario, y por lo tanto, por el arduo trabajo que implican y la baja remuneración. Quienes ocupan estos cargos por lo general están buscando la manera de ser ascendidos, lo que implica en nuestro medio, dejar de atender al público. Esto contribuye a acelerar otra característica negativa que veremos en el siguiente punto.

### *Inflación orgánica*

Los temas hasta ahora descritos sobre la influencia política en la administración pública, el fenómeno del pantuflage político, la ausencia de control de costos y de eficiencia, así como la devaluación de las funciones sustantivas, producen un fenómeno conocido como inflación orgánica<sup>17</sup> empleomanía o macrocefalia.

---

17. Giménez, Abad, Manuel. *Ibidem*.

Ésta consiste en un incremento innecesario de puestos generalmente ubicados en unidades no sustantivas de las instituciones. En las instituciones públicas es común encontrar la presencia de personal sobrecalificado. Son los funcionarios con título profesional, ocupando plazas que no requieren esta condición. Esto ocasiona serios problemas de frustración y desmotivación. En algunos casos, constituye una fuente de presión para la creación de puestos con requisitos superiores a los que realmente demanda el cargo, como respuesta a la existencia de personal con ese perfil, o como justificación para asignaciones salariales superiores a lo que técnicamente correspondería. Esto contribuye a la creación artificial de puestos de mando sin contenido ni capacidad decisoria.

### *Políticas salariales discriminatorias*

Existen en nuestros países espectaculares diferencias retributivas entre instituciones que aprovechan su poder económico o su proximidad al poder político, para obtener mejores salarios que los

percibidos en categorías similares dentro del mismo sector público.

En la concepción del Estado de Derecho, la legislación es la fuente de autoridad para las instituciones y funcionarios públicos. En función de la cantidad y variedad de normas que rigen la materia de salarios y empleo, resulta complicada y ambigua. La numerosa, desarticulada y casuística producción de leyes, decretos, convenciones colectivas, sentencias judiciales y otras normas, en materia de salarios, ha dado como resultado una multiplicidad de sistemas salariales en el sector público, los que han anulado totalmente cualquier criterio técnico y de equidad.

Con base en una investigación,<sup>18</sup> se puede asegurar que para una plaza con idénticas características, como podría ser: profesional, secretaria, contador, oficinista, director, chofer,<sup>19</sup> no existen en la administración pública dos instituciones que tengan un mismo salario para un mismo puesto.

Aunado a lo anterior, como ya se expuso, la legislación ha creado regímenes especiales, discriminatorios, entre diferentes segmentos ocupacionales; los que cuentan con privilegios comparativos respecto de otros renglones ocupacionales.

Si se piensa en el Estado como único patrono, cabe preguntar: ¿Bajo qué sustento técnico-jurídico resulta procedente que se presenten esas desigualdades, y si ello será congruente con los preceptos de igualdad, equidad y justicia?

---

18. Rodríguez, Luis Lorenzo. Profesionalización de la función pública en América Latina: caso Costa Rica. CLAD. 2002.

19. En la mayoría de los manuales de clasificación, se utilizan eufemismos para nombrar los puestos, como otra forma de justificar las diferencias salariales. V.gr: en Costa Rica: operador de unidad móvil, para decir chofer.

Otro aspecto de anotar en este proceso es la discriminación que siempre han sufrido los puestos de la administración pública que no se encuentran en la capital del Estado. Puestos de muy similar responsabilidad tienen en las provincias o estados más alejados, un salario inferior, debido a la presión que las oficinas centrales ejercen en su propio beneficio.

Para insistir en la importancia de este hecho basta con responder a la pregunta: ¿que efectos producen estas injusticias en la moral, la motivación, el entusiasmo y las actitudes de los funcionarios públicos?

Las políticas sobre las remuneraciones, deben buscar dos objetivos fundamentales: la justicia o equilibrio interno dentro del sector público y el equilibrio externo con el sector privado. Este requisito es fundamental para poder desarrollar los procesos de trabajo con calidad y eficiencia. Si se pierde el sentido de la justicia, es difícil alcanzar las metas del bienestar general a la que aspira toda sociedad.

#### *Organizaciones paralelas y remuneraciones extra-presupuestarias*

Al iniciar un gobierno, se encuentra con que los puestos directivos están ocupados por personas consideradas leales al gobierno anterior. Por lo general, los ministros, gerentes o presidentes ejecutivos, al

iniciar sus funciones, tratan de conformar su propio equipo de trabajo para realizar sus programas más importantes, sin tomar en cuenta a quienes ocupan los puestos en las jerarquías oficiales de la institución.

Por esta razón y por un sentimiento de desconfianza hacia la capacidad ejecutiva, el aparato público recurre a crear estructuras paralelas a las ya existentes, las que se crean mediante plazas de asesores, asistentes, contrataciones por servicios profesionales, etc., y por lo general, son financiados total o parcialmente con recursos extra-presupuestarios.

Por razones obvias, es prácticamente imposible conseguir información oficial sobre estos sistemas paralelos, y por lo general, se manejan por medio de fundaciones, fideicomisos, asociaciones, empréstitos, donaciones etc.

Si bien es cierto estas estructuras paralelas en algunos casos logran su cometido, a mediano y largo plazo, le producen un daño enorme a la administración pública. Cuando este gobierno debe entregar el poder al siguiente, el ciclo se repite y se profundiza la ingobernabilidad del sistema.

#### **Posibles estrategias**

Después de un recorrido sobre la profesionalización, la gobernanza



y la gestión de calidad en la administración gubernamental, se presentan una serie de dificultades que a nuestro juicio muestran las administraciones públicas de la región, unas más otras menos.

Entre los problemas más serios se señalaron:

- Ausencia de neutralidad de la administración pública por la función empleadora de los partidos políticos.
- Políticas salariales discriminatorias dentro del mismo sector público.
- Ocupación temporal de puestos políticos por parte de funcionarios públicos.
- Devaluación de las funciones sustantivas.
- Inflación orgánica, estructuras paralelas y remuneraciones extra-presupuestarias.
- La eficiencia y rentabilidad no es analizada sistemáticamente por ninguna instancia que cuente con el apoyo necesario del poder político.

Para atender esta lista de problemas y muchos otros que no han sido señalados, se requiere de una estrategia que logre cambios profundos y sostenibles en el corto, mediano y largo plazo. Los proyectos o programas específicos tendientes a mejorar el funcionamiento del aparato público tienen, por lo general, un

impacto reducido y únicamente en el corto plazo.

En la búsqueda de posibles estrategias y condiciones mínimas para la introducción de una nueva visión de la función pública en la región, es necesario tratar de procurar un cambio de percepción por parte del poder político, sobre la importancia de un accionar profesional y neutral de la administración pública.

Al observar nuestras administraciones públicas, es notable la descoordinación al nivel político-administrativo superior, por lo general, no existe una instancia en la estructura superior, que permita darle conducción, seguimiento y evaluación a las políticas públicas y a los proyectos y programas en esta materia.

Una estrategia a estudiar, para lograr estas transformaciones, es la de gestionar un cambio institucional que permita corregir las deficiencias señaladas. Este cambio institucional debe procurar concentrar una serie de funciones, responsabilidades y atribuciones que se encuentran dispersas en el sistema público. Al mismo tiempo, este reordenamiento permitiría conocer y divulgar la realidad de la situación, por medio de la producción de información sobre la administración pública, información desconocida, ya sea por ocultamiento, o bien, porque no existe.

Las experiencias de programas de reforma del Estado o los

Ministerios de Reforma del Estado, han sido efímeras, y creadas con visión a corto plazo. Nunca se les ha dado verdaderas funciones, atribuciones y recursos, para cumplir su cometido.

En los círculos técnicos y políticos superiores, se empieza a hablar de la necesidad y posibilidad de crear un órgano encargado de reunir una serie de funciones actualmente dispersas, como son las del Servicio Civil, las de productividad y eficiencia administrativa y otras, dependiendo de cada país. Para agrupar estas funciones, se puede pensar en un Ministerio de la Función Pública o de la Administración Pública, siguiendo el modelo y las experiencias de otros países, en especial España.

La estrategia propone crear, mediante la agrupación de entes ya existentes, el instrumento institucional encargado de la corrección de las deficiencias, de acuerdo con las circunstancias y posibilidades, tanto políticas como económicas de cada país.

A esta institución se le deben designar misiones específicas de aplicación gradual. Una agenda tentativa de cambios y funciones a desarrollar, con el mandato y con las suficientes atribuciones legales para llevarlas a cabo, a manera de ejemplo podría ser la siguiente:

- Ordenar y uniformar gradual y sistemáticamente la normati-

va, los sistemas y técnicas relativas al factor humano.

- Velar por la correcta aplicación de los procesos de concursos abiertos y la carrera por méritos.
- Crear una base de datos sobre el personal del sector público.
- Organizar en forma coherente la estructuración de las organizaciones públicas.
- Velar y promover la transparencia y la rendición de cuentas.
- Establecer programas y medios de lucha contra la corrupción.
- Promover y supervisar la evaluación del desempeño de los funcionarios y las instituciones.
- Crear planes graduales para restablecer la justicia y el equilibrio interno y externo en las remuneraciones y otros beneficios.
- Establecer y vigilar los sistemas de incentivos por productividad.
- Instaurar controles tendientes a reducir la intervención de los partidos políticos en las desig-

naciones y promociones del personal.

- Realizar estudios de costos con miras a racionalizar los gastos.
- Velar por la efectividad de la legislación sobre protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.
- Ser el órgano técnico superior de las contralorías de servicio de las instituciones públicas.
- Servir de medio de contención y control de las tendencias de las instituciones públicas hacia la centralización, el crecimiento de plazas y de beneficios.

La importancia, pertinencia y necesidad de crear un ente que integre las funciones y atribuciones señaladas anteriormente, son evidentes, sobre todo, para colocar a un nivel político adecuado, la temática más onerosa y de mayor impacto en los resultados de la acción gubernamental.

La idea de ubicar la función de velar de manera permanente por la eficiencia de la acción gubernamental, no debe restarle energía a los proyectos específicos tendientes a mejorar las capacidades de nuestras instituciones. Como se vio anteriormente, el enfoque de calidad supone que una organización está haciendo mejoras continuas para reducir los

tiempos, eliminar las tareas sin valor añadido y, en consecuencia, reducir los gastos generales.

Todos los proyectos parciales de mejoramiento de la calidad, como son los concursos y premios por la calidad, las cartas de los ciudadanos, la reducción de trámites y requisitos, los programas de profesionalización, los observatorios de calidad y muchos otros, deben ser promovidos y estimulados, mientras se logran las condiciones adecuadas para transformaciones más profundas y duraderas.

Es conveniente realizar mejoras parciales que tienen, además, la ventaja de que ayudan a sensibilizar a los que ostentan el poder político, sobre las ventajas y réditos, políticos y económicos y sociales, que se alcanzan, por medio de la profesionalización, la gobernanza y la gestión de la calidad en la administración gubernamental.

## Bibliografía

Barnard Chester. *Las funciones de los elementos dirigentes*. Madrid. Edit. Instituto de Estudios Políticos. 1959.

Caballero Quintana A. Sanz Mulas A. *Aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles*. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.

CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Venezuela. 1998.

Crozier, Michel, "La necesidad urgente de una nueva lógica", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.

Giménez, Abad, Manuel. *Las transferencias de funcionarios a las comunidades autónomas*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, sin fecha.

Hughes, Owen E. "La nueva gestión pública", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP. España, 1996.

Moyado Estrada, Francisco. *Gestión Política y Calidad*. Congreso Internacional del CLAD. Portugal. 2002.

Muñoz Machado A. *La gestión de la calidad total en la administración pública*. Díaz de Santos. Madrid. 1999.

Ozslack Oscar. *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*. IV Reunión de Ministros

de la Administración Pública. Santo Domingo. República Dominicana. 2002.

Pérez Sánchez, Margarita; "La Calidad en la Nueva Gestión Pública", en Trinidad Requena Antonio (comp..) *Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas*. MAP. España, 2002.

Prats, Joan. Pero *¿qué es gobernanza?* *Gobernanza: Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. Edición 17. 2005.

Rodríguez, Luis Lorenzo. *Profesionalización de la función pública en América Latina, caso Costa Rica*. CLAD. 2002.

Shepherd, Geoffry. *Administración Pública en América Latina y el Caribe*. En *¿De burócratas a gerentes?* De Carlos Losada. 1999.

Vilas M. Carlos; "El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno", Foro Internacional, N° 165, jul-sep, 2001.

[www.Wikipedia](http://www.Wikipedia)  
[www.Europa Glosario](http://www.Europa Glosario)  
[www.infocalidad.net](http://www.infocalidad.net) ◇

# Cambios recientes en el Servicio Profesional de Carrera en México: nuevas condiciones y nuevos retos\*

Rafael Martínez Puón\*\*

---

A CUATRO AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXAMINA LA PROBLEMÁTICA EN CONTRASTE CON LOS CONTENIDOS DEL REGLAMENTO A LA LEY, DE RECIENTE PROMULGACIÓN, IDENTIFICANDO POTENCIALES RIESGOS Y NUEVOS RETOS.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACIÓN / SERVICIO CIVIL / MÉXICO

*Los importantes problemas que enfrentamos hoy, no pueden resolverse con el mismo nivel de pensamiento en el que nos encontrábamos cuando los creamos*

*Albert Einstein*

## Introducción

En anteriores Foros de la Función Pública del Istmo Centroameri-

cano, Panamá y República Dominicana, concretamente el XII Foro llevado a cabo en Honduras en el 2004, se hizo un anuncio importante que tenía que ver con el inicio de los

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Ni

---

vel I. Distinción otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. Director General de la Revista Buen Gobierno que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. Es Coordinador Técnico de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública. Actualmente se encuentra como Investigador Visitante del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela de Alta Dirección de Empresas, ESADE, con sede en Barcelona, España.

Recibido: 9 de junio del 2008.

Aceptado: 8 de setiembre del 2008.

trabajos del Servicio Profesional de Carrera, SPC,<sup>1</sup> en México. Ese comienzo estaba respaldado por la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril del 2003, y de su Reglamento un año después, que significaba su puesta en marcha. Antes de esa fecha, si bien se identificaban algunas experiencias aisladas, que se adelantaron en este tema de la profesionalización como la de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral), la Procuraduría Agraria (El Servicio Profesional Agrario)... etc. (Haro Belchez, 2000).

A nivel de burocracia central, la experiencia a la altura de la publicación de una ley, y del ejercicio de la misma, era inédita en el país. Ca-

so curioso y extraño, en la región latinoamericana, si se parte del reconocimiento de un país como México que por su tamaño y fuerza económica no ha dejado de ser, junto con otros países como Chile, Argentina, Brasil, un referente a seguir.

Conviene recordar que el servicio profesional de carrera en México, tiene como ámbito de aplicación a la administración centralizada junto con sus órganos desconcentrados (catorce secretarías y sesenta y nueve órganos desconcentrados sujetos de la ley), quedando excluida la administración pública paraestatal y algunos órganos de la Administración Central que tienen que ver con seguridad nacional, seguridad pública, maestros, médicos y el servicio exterior. La ley está dirigida a rangos de puestos de director general, director general adjunto, director de área, subdirector, jefe de departamento a puestos de enlace, que cubren un total de 36.690 puestos de un total de 690.000 de la administración pública centralizada, dejando fuera a puestos que están por encima y que corresponden a designación política (secretarios, subsecretarios y titulares de unidad), y a puestos que están por debajo que corresponden a puestos operativos o sindicalizados.

La organización y operación del servicio profesional de carrera está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, junto con Comités Técnicos de Profesionalización *ad hoc* en las secretarías. A éstos se

---

1. Entiéndase el servicio civil o profesional de carrera como aquél sistema de empleo en que las personas ingresan al sector público a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades. Aunque en el fondo tales términos no dejan de significar lo mismo, desde ahora se puede señalar que el término de servicio profesional de carrera es la versión moderna de los servicios civiles, sobre todo por incorporar elementos de carácter gerencial como las competencias, la evaluación del desempeño, el uso intensivo de tecnologías de la información, entre otros elementos. Véanse Martínez Púón, Rafael (2005) "Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. Méndez, José Luis (2008) "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos". *Revista Servicio Profesional de Carrera* No. 9, primer semestre, 2008, México. Ed. Fundamespa/Red Mexicana por la profesionalización del servicio público.

les dio la atribución de seleccionar y operar los instrumentos específicos del servicio, mientras a la Secretaría de la Función Pública, la de establecer la normatividad general, promover el servicio a través de estrategias de cambio cultural, además de por supuesto supervisar, y, en caso de detectar desviaciones significativas, corregir la operación. Se creó dentro de esta Secretaría una entidad experta, la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de Recursos Humanos, como responsable directa de la implementación del servicio. (Méndez 2008).

Ahora bien, no suficiente con lo joven de este ejercicio o experiencia, el cambio más reciente y más significativo que ha sufrido el servicio profesional de carrera en México, ha sido la expedición de un nuevo Reglamento de la Ley, publicado el 6 de setiembre del 2007 en el Diario Oficial de la Federación, que ha traído cambios sustanciales que ya se explicarán más adelante. De manera que, desde ahora podemos hablar de una reforma importante en el ser y quehacer del servicio profesional de carrera. Lo que nos indica que estas figuras son dinámicas, que permiten cambios sustanciales en su diseño, y que requieren de modificaciones permanentes como producto de las nuevas condiciones y necesidades, tanto de la administración como de los propios servidores públicos. De ahí el epígrafe del artículo.

En ese sentido, el propósito de este artículo es establecer un balance de lo que ha acontecido durante

estos cuatros años de implementación, de señalar los cambios que prevé el nuevo Reglamento y de hacia dónde se dirige el servicio profesional de carrera. El documento se encuentra dividido en los siguientes apartados.

- Análisis de la implementación a cuatro años.
- Contenidos del nuevo reglamento.
- Riesgos potenciales y nuevos retos.
- Conclusiones.

#### **Análisis de la implementación a cuatro años**

El 2007 para el SPC, ha resultado ser un año muy importante por dos grandes razones: una, por haber sufrido por primera vez, un cambio de gobierno que suponía muchas cosas, entre la más destacable, la posibilidad real de que esta figura fuera alterada en su funcionamiento, incluso con la abrogación de la Ley, independientemente de que el partido de gobierno fuera el mismo del sexenio previo; situación que no sucedió. Y la otra razón, tal como se señaló en un principio, es que se ha presentado la primera gran reforma a través de un nuevo reglamento que recoge las inquietudes y preocupaciones de final de sexenio y propuestas para el nuevo sexenio.

En efecto, al comienzo del 2007, si bien es cierto que la Ley y el sistema como tal no perecieron, si existía la inquietud de que algo tenía que cambiar ya que el funcionamiento en los tres primeros años (si tomamos el 2004 como tal) había dejado mucho que desear. Y las voces estaban a la orden del día, por principio la de los propios aspirantes, la de las autoridades responsables de la implementación, los medios académicos, y no se diga, los resultados de las auditorías. Concretamente, los datos arrojados por la Auditoría Superior de la Federación 2007 (órgano de fiscalización del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo), arrojaron la cifra de treinta y ocho observaciones que derivaron en veinticinco recomendaciones,

sobre el funcionamiento del servicio profesional y sus diferentes líneas de trabajo. Adicionalmente, se realizó una encuesta con los titulares de los órganos de administración llamados Oficiales Mayores junto con sus Directores Generales y se recibieron sus sugerencias y propuestas de cambio, así como las recomendaciones del sector académico, concretamente el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, sobre los diferentes aspectos y problemas del sistema. Recordemos que el sistema del SPC se compone de siete subsistemas que son: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control; y Evaluación:

**GRÁFICO No. 1**

**SUBSISTEMAS DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, SPC**





Y en efecto, se llegó a concluir que era necesario un cambio profundo. Una primera aproximación a los problemas, tipo diagnóstico, indicaba que la ley en términos generales es adecuada pero la reglamentación, su implementación y operación no fue la más correcta, registrándose problemas como los siguientes:

- Una excesiva centralización en la operación por parte de la Secretaría de la Función Pública y su entidad experta.
- Limitado énfasis en el desarrollo profesional.
- Una reglamentación restringida para la separación de servidores públicos y participación limitada de los Órganos Internos de Control.

En el mismo sentido, se llegó a la conclusión de que el sistema fue implantado de manera compleja y poco flexible, lo que se observa en problemas particulares como los siguientes:

- El registro de estructuras es difícil y largo.
- Los exámenes gerenciales son iguales para todos.
- Las ponderaciones de las evaluaciones son complejas.
- La movilidad es limitada para los servidores públicos.
- El sistema de evaluación del desempeño es complaciente;

un dato relevante nos señala que más del 80% de los servidores públicos son evaluados como sobresalientes.

De todo esto, se desprendió trabajar de la siguiente forma (Treviño, 2007):

- *En el corto plazo:* emitir el nuevo Reglamento y normatividad secundaria para hacer ajustes a la operación actual, con el propósito de atender las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, de las que se resaltan como esenciales las tres siguientes: el cuidar la estricta observancia de los principios de la ley; el construir indicadores de desempeño que permitan evaluar el SPC, así como verificar el real funcionamiento del mismo con base en lo alcanzado en los indicadores, del Programa Anual y de Mediano Plazo.
- *En el mediano plazo:* mejorar el Sistema para lograr procesos de ingreso eficaces y acordes a los requerimientos de ocupación reales de las dependencias, que permitan valorar experiencia y otros méritos; evaluación del desempeño rigurosa; capacitación efectiva, y procesos de separación apegados a la legalidad.
- *En el largo plazo:* consolidar el Servicio Profesional de Carre-

ra y contribuir en el proceso de profesionalización de organismos no sujetos del mismo, enfatizando el logro de resultados mediante el desarrollo del capital humano, así como en otros órdenes de gobierno.

### Contenidos del nuevo Reglamento

En el diseño del nuevo Reglamento de la Ley se recogen opiniones, sugerencias y hasta recomendaciones, tanto de personas físicas como de personas morales. En ese sentido, el nuevo Reglamento viene a ser el crisol de todas las observaciones en su conjunto con una visión de mediano y largo plazo, bajo tres premisas:

- La descentralización de la operación y la centralización de la información.
- El énfasis hacia un rol normativo de la Unidad.
- Mayor vigilancia del cumplimiento de la normatividad mediante una mayor participación de los Órganos Internos de Control, OIC.

Los principales contenidos del nuevo Reglamento están resumidos en los siguientes grandes temas:

- *Se simplifica la normatividad a partir de un nuevo Reglamento*

*que provee un marco genérico de actuación y lineamientos.* Esto es, significa trabajar con un marco general dejando a las instancias operativas márgenes de actuación más abiertos. En el marco de la simplificación se prevé emitir un lineamiento por subsistema a diferencia de años anteriores que se emitieron hasta treinta y cinco disposiciones.

- *Se descentraliza la operación y se centraliza la información.* Todo esto a partir del otorgamiento de mayores atribuciones a los Comités Técnicos de Profesionalización, en el sentido de que sean las propias dependencias que dicten sus procedimientos de acuerdo con sus necesidades, pero bajo la supervisión y manejo de la información por parte de la instancia rectora que sigue siendo la Secretaría de la Función Pública.
- *Se descentraliza el proceso de selección y utilización de pruebas propias por parte de las dependencias, para contar con un sistema de ingreso ágil en cuanto a pruebas y tiempos.* La idea es que las dependencias al establecer sus propios exámenes *versus* exámenes generales y sus propios perfiles profesionales (privilegiando la experiencia) se contribuya a flexibilizar el funcionamiento del sistema de ingreso. Aunado al establecimiento de nue-

vas modalidades de convocatoria: a) la dirigida a cualquier interesado, b) a servidores públicos en general, y c) dirigidos a cualquier interesado cuyo resultado haya sido obtenido por concurso bajo la modalidad a) o b) y que estén considerados como parte de la reserva de talentos.

- *Se determina una mayor vigilancia y control de la operación por parte de los OIC.* Este precepto es fundamental ya que si bien la idea consiste en descentralizar la operación del funcionamiento del sistema, como complemento de esta actividad tendrá que estar su estricta vigilancia y control, incluso para la resolución de quejas e inconformidades que se hacía de manera centralizada, que recaerá en los OIC, como entidades que tienen a su cargo la fiscalización interna de la administración pública.
- *Se flexibiliza la movilidad de servidores públicos.* A través de la figura de ramas de cargo se facilitará la movilidad de servidores públicos en el sistema, con lo que la rigidez que estaba marcada en el reglamento abrogado (sólo permitía movimientos laterales en el mismo grupo, grado, nivel, y perfil), ya no será un obstáculo para la eficiente reubicación de las personas. Con ello, lo que se pretende es darle im-

pulso, ahora sí, por primera vez, al desarrollo profesional.

- *Se establecen las bases para agilizar el registro de estructuras y flexibilidad en la definición de los perfiles.* Sobre este punto, se establecerán criterios generales de registro de estructuras, con el propósito de hacer un registro mucho más dinámico que permita tener una estructura orgánica más apegada a la realidad de cada dependencia. Con relación a los perfiles de puestos éstos serán mucho más flexibles en su integración, y no en la forma rígida en las que hasta ahora habían sido establecidos. De modo que a través de las disposiciones del Reglamento y los lineamientos que en su oportunidad se emitan, los perfiles establecerán condiciones mínimas que requiere contar la persona para ocupar el puesto (Treviño, 2008).
- *Se fortalece el Sistema de Evaluación del Desempeño.* Este objetivo se pretende lograr a través de que el método de evaluación esté vinculado a las funciones de cada puesto. Además, se pretende que se utilice como factor de actualización y capacitación de los evaluados. Y al mismo tiempo, a partir de ese diagnóstico realizado podrá ser considerado para recibir estímulos, o en su caso, ser objeto de un movimiento lateral.

- *Se vincula el Registro Único de Servidores Públicos con el catálogo de puestos.* Esto con la idea de que permita identificar servidores públicos que reúnan el perfil para desempeñar puestos vacantes dentro del sistema. Asimismo, en la medida en la que el catálogo comprenda puestos de instituciones que no forman parte del sistema, se contará con un universo mucho más amplio de posibles candidatos a desempeñar el puesto.
- *Se impulsa el desarrollo profesional por necesidades del servicio.* Todo ello, mediante un sistema de puntos con base en la capacitación (que permite la actualización permanente), experiencia y el mérito, que dé lugar a movimientos laterales y concursos de promoción. Asimismo, se está en el interés de vincular la capacitación con la certificación.
- *Se establece claridad en las causales de separación.* La idea principal es establecer claridad en cuanto a que estabilidad no es sinónimo de inamovilidad; por lo tanto la intención es establecer reglas de separación, dadas en primer lugar por los propios Comités de Profesionalización con base en lo que ellos observen, pero principalmente vinculadas a bajo desempeño.
- *Se implementan restricciones respecto a la ocupación excepcional sin concursos.* Se establecen procedimientos y restricciones que implican la menor utilización de los mismos.
- *Se propone acelerar el proceso de certificación.* Esto es, se establece un plazo no mayor de tres años para que los servidores de libre designación, concluyan su proceso de certificación para que adquieran la calidad de servidores profesionales de carrera, a través de un proceso simplificado. De no ser así, la plaza que ocupan serán puesta a concurso, y la persona tendrá que entrar a tal concurso.

### **Riesgos potenciales y nuevos retos**

Las nuevas condiciones dadas por el nuevo Reglamento del Servicio Profesional de Carrera, significa nuevos retos pero también riesgos potenciales. De igual manera, el nuevo Reglamento no es un bálsamo a los problemas generados con anterioridad y a los existentes. Lo deseable es que cambie la situación preexistente, pero esto no se logra tampoco de la noche a la mañana. A ocho meses (junio del 2008) de haberse publicado el Reglamento, estas son algunas cifras y algunas asignaturas pendientes entre los rubros más significativos:

---

**ESTADO ACTUAL DE LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO  
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, SPC,  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO  
JUNIO, 2008**

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	Del 2004 a junio del 2008: 100% de las estructuras registradas y 100 de los puestos descritos sujetos de la ley. Aunque año con año continúan las dependencias actualizando sus estructuras. Pendiente la definición de lineamientos para el registro de estructuras.
Subsistema de Ingreso	Del 2004 a junio del 2008: 14.818 concursos realizados de los que hay 6.977 ganadores, pero con un 35,59% (5.277) de concursos desiertos (esta cifra ha comenzado a disminuir gradualmente). Expedición de nuevos lineamientos de ingreso.
Subsistema de Desarrollo Profesional	Se sigue trabajando en un proyecto de lineamientos.
Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	Del 2004 a junio del 2008: Más de 100.000 personas capacitadas a través de @campus México. Más de dos cursos por persona 2.100 personas certificadas (llámese miembros del Servicio Profesional de Carrera) que han cubierto los siete boletos para ello: Certificación de tres capacidades gerenciales y dos capacidades técnicas (preestablecidas en el perfil del puesto), evaluación del desempeño anual 2005, y curso de introducción a la administración pública federal. Esta cifra representa el 7,33% del total de 36.690. Pendientes los lineamientos de capacitación y certificación de capacidades.
Subsistema de Evaluación del Desempeño	Se han realizado cinco evaluaciones del desempeño 2005, 2006 (2), 2007 (2): con un promedio de 34.374 servidores públicos evaluados Proyecto de lineamientos de evaluación del desempeño.

*Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de la Función Pública (2008). Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, Junio del 2008.*

---

¿Cuáles desde nuestro parecer podrían ser riesgos potenciales de la reforma? Existen varios que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Ausencia de compromiso de los Órganos Internos de Control a las labores designadas de control y vigilancia, y por lo tanto, estas actividades resulten ser laxas.
- A falta de recursos financieros y personal capacitado en las dependencias, que haya una suspensión de la operación, y se recurra al esquema anterior en el que la Secretaría de la Función Pública cargaba con gran parte de la operación.
- Cuestionada la calidad de los proveedores de las nuevas herramientas por utilizar en los procedimientos de ingreso y selección, a falta de controles previstos.
- Pérdida del control del sistema que puede generar un desorden y alta discrecionalidad.

---

2. Se recomienda el texto de Peters, Guy (1995) *The politics of bureaucracy*. Ed. Longman USA.

3. Véase Klingner, Donald y Arellano, David. "La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública", en *Servicio Profesional de Carrera*, No. 6, segundo semestre del 2006.

Estos problemas que se plantean no dejan de ser importantes, pero al final corregibles. Desde nuestro punto de vista siguen existiendo retos, que por cierto pueden ser extrapolables a países con situaciones similares, que están más allá de coyunturas particulares, propios de un proceso de reforma, y que son a los que se seguirá enfrentado el SPC en México, y seguramente por muchos años. Estos retos son seis y se describen a continuación:

- Buscar la adecuada relación entre políticos y miembros del SPC.<sup>2</sup>
- Conseguir el sano equilibrio entre centralización y descentralización para la operación.
- Tener una vigilancia adecuada y correcta del funcionamiento del sistema, principalmente a través de la supervisión de órganos ajenos y no propios de la administración.<sup>3</sup>
- Contar con las herramientas e instrumentos de gestión suficientes para poder implementar correctamente la Ley.
- Difundir permanentemente la importancia del SPC, tanto al interior de la propia administración como en la sociedad en su conjunto.
- Construir una necesaria red de aliados del sistema que lo apoyen y lo hagan sostenible.

## Conclusiones

Como se ha podido observar, el Servicio Profesional de Carrera en México, pese a tener no más de cinco años de funcionamiento, no ha estado exento de cambios y transformaciones, en este caso propiciadas por un nuevo Reglamento de la Ley, como producto de observaciones, recomendaciones y propuestas.

Sin duda alguna, el esquema actual que plantea el nuevo Reglamento, al menos en lo que se señala, pretende ser distinto a como se venía trabajando con anterioridad, y lo que se desea es que este nuevo proceso en el que encuentran involucrados una serie de actores, se realice de forma natural y con los tiempos adecuados, de lo contrario, existen riesgos potenciales que pueden significar un retroceso y que se regrese al escenario de los primeros años.

Sin embargo, tal como ya se señaló, al parecer más allá de estos cambios y reorientaciones, continuarán los retos que parece ser que se posicionan por encima de cualquier coyuntura de reforma y que requieren un trabajo permanente. De ahí la importancia de no perder de vista los aspectos por resolver de corto plazo con los de largo plazo. Se considera que en esa posible coincidencia, se pueden alcanzar grandes resultados.

## Bibliografía

- Haro Bélchez, Guillermo (2000). *Servicio Público de Carrera. Tradición y perspectivas* Ed. INAP, México.
- Klingner, Donald y Arellano, David. "La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública", en *Servicio Profesional de Carrera*, No. 6, segundo semestre del 2006.
- Martínez Púón, Rafael (2005). "Servicio Profesional de Carrera. ¿Para qué?". México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, José Luis (2008). "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos". *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 9, primer semestre del 2008, México. Ed. Fundamespa/Red Mexicana por la profesionalización del servicio público.
- Peters, Guy (1995). *The politics of bureaucracy*. Ed. Longman USA.

## Documentos institucionales

- Auditoría Superior de la Federación (2007). Resultados de la Auditoría Superior de la Federa-

ción/Secretaría de la Función Pública. México.

Secretaría de la Función Pública (2008). Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, Junio del 2008.

\_\_\_\_\_ (2003). Ley del Servicio Profesional de Ca-

rrera en la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 10 de abril, México.

\_\_\_\_\_. Reglamento de la "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal" (2007). *Diario Oficial de la Federación*. 6 de setiembre, México ◇



# Implicaciones de la apertura comercial para el Régimen de Servicio Civil\*

Alberto Delgado Paniagua\*\*

INVESTIGACIÓN QUE PLANTEA LA ASOCIACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA PRAGMÁTICA, ENTRE LA APERTURA COMERCIAL EN LA ECONOMÍA Y SU URGENTE RECLAMO DE MAYORES Y MEJORES CONDICIONES DE COMPETITIVIDAD, CON LA GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO EN EL ESTADO Y, MÁS ESPECÍFICAMENTE, EN LAS INSTITUCIONES CUBIERTAS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL, RSC, IDENTIFICANDO LOS PRINCIPALES DESAFÍOS.

PALABRAS CLAVES: COMERCIO / RECURSOS HUMANOS / COMPETITIVIDAD

## De la globalización al Régimen del Servicio Civil

El proceso de *globalización* se ha manifestado de varias formas, una de las más visibles ha sido la apertura comercial, que para mu-

chos países de la región centroamericana y del Caribe, se ha traducido en acuerdos puntuales, tratados bilaterales y multilaterales. De una forma u otra, la apertura comercial e incluso su ausencia, ha estado moldeando el desarrollo económico de estos países.

\* Ganador de la Primera Mención Honorífica al Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública, 2008, otorgado en el marco de la celebración del XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 16 de julio del 2008.

\*\* MSc. en Administración de Negocios con énfasis en Banca y Finanzas y MSc. en Economía con énfasis en Economía de la Regulación. Funcionario del Área de Desarrollo Estratégico, Unidad de Investigación y Desarrollo, Dirección General de Servicio Civil, DGSC, Costa Rica.

Recibido: 29 de febrero del 2008.

Aceptado: 2 de setiembre del 2008.

Ante esta situación, los responsables de los Regímenes de Servicio Civil, RSC, deben saber leer las implicaciones de este fenómeno en su quehacer, con el propósito de responder con eficiencia y eficacia a los nuevos desafíos que la sociedad plantea, lo cual es el objeto del presente trabajo.

Por motivos de extensión, el tema se plantea para el caso concreto de Costa Rica, pero tratando, hasta donde resulte factible, que su abordaje sea tan abierto y pueda ser

útil para realidades cercanas, como lo son los casos de las hermanas naciones centroamericanas, Panamá y República Dominicana, toda cuenta que las realidades internas y los procesos de apertura vividos en estos países, si bien no son idénticos, sí son similares.

La investigación inicia con la identificación de las principales manifestaciones de la apertura comercial en la economía costarricense, como lo es el urgente reclamo de mayores y mejores condiciones de competitividad, para luego asociarlas, desde una perspectiva pragmática, con la actividad sustantiva de la gestión del talento humano en el Estado y, más específicamente, en las instituciones cubiertas por el RSC, con la finalidad de plantear los principales desafíos que para este Régimen produce este fenómeno, muchos de los cuales están asociados con la productividad.

La identificación de los antecedentes de la apertura comercial, se realiza principalmente con fuentes documentales; para la asociación con la gestión del talento humano se combina el apoyo documental con el análisis del acontecer noticioso de los últimos meses y, para el planteamiento de los desafíos para el RSC, se agregó el aporte directo de expertos conocedores del tema, particularmente del RSC. Con esto se ha tratado de dar un adecuado respaldo a la información que sirve

de base a la investigación, a la vez que se le dota de la flexibilidad y actualidad necesarias para responder a la expectativa que implica estudiar un tema de tanta vigencia, que además está orientado hacia el futuro cercano.

El estudio parte de que la apertura comercial es una realidad, como apunta Cascante (2007), al referirse a la calificación obtenida por Costa Rica en el Índice Mundial de Globalización, IMG, durante el 2007:

*“Según este Índice, Costa Rica ocupa el puesto 39 [de un total mundial de 72 naciones consideradas] solo superado por Panamá. En relación con las nueve restantes economías latinoamericanas consideradas por el IMG 2007, Costa Rica está por encima de Chile (39), México (49), Colombia (50), Argentina (54), Perú (58), Brazil (sic) (67), Venezuela (68), liderando en áreas tales como contactos personales y conectividad tecnológica. Tal mención es la segunda que recibe Costa Rica, toda vez que en noviembre de 2007 la organización Latin Business Chronicle ubicó a Costa Rica en el puesto 2 en el Índice Latinoamericano de Globalización 2007, seguida por Nicaragua (5), El Salvador (7), Guatemala (14)”<sup>1</sup>.*

Por lo tanto, no se cuestiona si la apertura se va a dar o si es positi-

1. Cascante, E. (2007, 30 de diciembre). Globalización en marcha. *La Nación*. p. 21A.

va o negativa, sino que se asume su existencia y a partir de ello, se escudriñan los desafíos para el RSC, haciendo énfasis en el funcionario público y no necesariamente en las instituciones donde trabaja; igualmente la atención se dirige hacia la apertura comercial en general, y no indefectiblemente a un tratado de libre comercio en particular.

La apertura también genera desafíos para la institucionalidad nacional que superan en mucho los ámbitos del RSC. Por ejemplo, en Costa Rica, ante las dificultades del sistema político regular de aprobar por las vías parlamentarias normales un tratado comercial (el caso del Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, también conocido por sus siglas en inglés como CAFTA), en octubre del 2007 se tuvo que someter a una consulta popular, y aún después de que en este referéndum se aprobara, el país ha tenido que invertir varios meses en un proceso de discusión de leyes complementarias que, ha consumido muchos meses.<sup>2</sup>

Esta característica de Costa Rica, de extenderse en discusiones sobre asuntos estratégicos, contrasta con situaciones como la del vecino Panamá, donde el Presidente anunció el 24 de mayo del 2006 la

---

2. Al momento de edición de este trabajo, octubre del 2008, Costa Rica ha pedido dos prórrogas para implementar el CAFTA, y aún esta pendiente de aprobación final (segundo debate) en la Asamblea Legislativa, la última ley necesaria para la entrada en vigencia del tratado.

decisión de ampliar el Canal, lo que se aprobó por referendo el 22 de octubre del 2006 y para el 3 de setiembre del 2007 se da inicio a la construcción de esta obra, por un valor que supera los \$5.000 millones. Es decir, mientras en Costa Rica se discuten, más extensiva que intensivamente, asuntos de importancia media en el contexto histórico del desarrollo, se tienen vecinos que toman decisiones realmente de avanzada en el devenir de los tiempos y proceden a su ejecución.

Por los alcances de la investigación, estos desafíos nacionales, así como los pertinentes al sector privado, quedan excluidos del análisis, sin que por ello se omita que la resolución de los mismos, como parte de la realidad única temporal del país, son necesarios para el desempeño competitivo de Costa Rica en el concierto económico mundial. No obstante, como ya se ha venido esbozando, la discusión sobre competitividad sí se aborda, particularmente en lo relativo a la gestión del talento humano.

Para el presente trabajo, se parte de la acepción económica del término globalización, en tanto apertura comercial, entendiéndose ésta como la *“Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”* (Real Academia Española, 2001, p. 1139). Definición que, al ampliarla en su dimensión social, cultural y funcional, permiten llegar a afirmar que:

*“Entendemos el fenómeno de la globalización, como un proceso, por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados, sociedades y culturas, mediante transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan carácter global. El énfasis de la globalización está puesto en el comercio internacional y el intercambio cultural.”*

*“La práctica de Recursos Humanos en las diferentes latitudes del planeta no puede, en consecuencia, tratarse como un compartimiento aislado de ese entorno global en el que tienen lugar las relaciones empresariales y las funciones públicas de los países de diversas condiciones geopolíticas, económicas, sociales y culturales. Quiérase o no, el talento humano constituye una realidad inserta en paradigmas más amplios, sin los cuales no podría explicarse, contextualizarse, ni gestionarse, para ponerlo al servicio de la estrategia y los objetivos de organización alguna.”* (Arguedas, 2008, p. 5).

Por otro lado, el RSC se identifica con la especificación que plantea el Título XV de la Constitución Política:

*“Artículo 191º. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los*

*servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.*

*Artículo 192º. Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que expresa la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”* (Costa Rica, 1949, p. 69).

Los artículos constitucionales citados, son retomados más adelante en cuanto a la independencia del Régimen, la trascendencia del concepto de eficiencia, las deducciones a partir de la idoneidad comprobada, particularmente en una dimensión permanente que permite llegar hasta la noción de empleabilidad como contraposición a la estabilidad, todo lo que en conjunto contribuye a la mayor competitividad, reclamada a la función pública de cara a la apertura comercial.

Por su parte, la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, se visualiza como la institución rectora del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica y como tal, es la:

*“encargada de orientar la aplicación de la doctrina, los principios, las normas estatutarias*

*y las políticas de Servicio Civil, en los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, así como, de asesorar, controlar y mantener una posición de liderazgo técnico en la administración de personal de cada uno de ellos. En sentido más general, podemos decir que la Dirección General de Servicio Civil es la institución administradora del Régimen de Servicio Civil, en la medida que es la responsable de que sus principios doctrinarios, filosóficos, técnicos y jurídicos se desarrollen efectivamente en la práctica administrativa.”* (Ramírez, 2007, p. 13).

Como institución rectora y administradora del RSC, a la DGSC le corresponde ejercer el papel pionero en el planteamiento y desarrollo de iniciativas relativas a este Régimen. Por ello, para efectos del presente trabajo, las implicaciones de la apertura comercial en el RSC, se analizan en relación directa con la DGSC y los planteamientos respectivos, se esbozan en función de la realidad operativa de esta entidad, sin tolerar posiciones conformistas, sino por el contrario, enfrentándola constantemente a su autocuestionamiento.

### ***La posición oficial de la Dirección General de Servicio Civil***

Ante la apertura comercial, el Director General de Servicio Civil,

refiriéndose al lugar que le corresponde a la institución en el contexto de la globalización, ha manifestado que:

*“la Dirección General de Servicio Civil, como órgano encargado de regir las relaciones de empleo y la gestión de personas en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, ha emprendido el reto de redimensionar el sistema de administración de recursos humanos de su ámbito, para adaptarlo a las necesidades y circunstancias actuales. La consecuencia teórica a que nos lleva este proceso de cambio es que las unidades de Recursos Humanos deben convertirse en proveedoras de servicios especializados para los directivos de la organización, que son sus clientes internos.”* (Arguedas, 2007, 6).

Dentro de esta concepción, lo que regularmente se ha considerado como las funciones de gestión del talento humano, por medio del debate, evolucionan para resurgir con nuevas actividades que respondan al reclamo de los tiempos y las circunstancias. De esta manera, la DGSC ha planteado entre sus prioridades, el diseño e implantación de un Modelo para la Desconcentración, Descentralización y Desregulación de la Gestión del Talento Humano, mismo que es consecuente con el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, que en su apartado sobre *Mejoras en áreas*

*críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo para agilizar, simplificar y elevar la calidad de dichos servicios, al referirse a la Dirección General de Servicio Civil, señala: "Su reforma tiende a su fortalecimiento como ente rector; a la descentralización y desregulación de los servicios; y a la implantación de un modelo de gestión del talento humano de acuerdo a las necesidades de la función pública". (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, 2006, p. 94).*

La realización del diseño del citado Modelo, está amalgamada con otros dos proyectos: la *Implantación de un Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo y la Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Servicio Público para la Modernización y Fortalecimiento de la DGSC y las instituciones públicas*. Sobre ellos se hará referencia más adelante. En su conjunto, estos proyectos están programados para que estén resueltos en los primeros meses del 2010.

En adición, es importante resaltar que para la celebración del 55 aniversario de la DGSC de Costa Rica, a realizarse el 30 de mayo del 2008, la institución ha establecido como tema central el *"Régimen de Servicio Civil como impulsor del desarrollo económico. Desafíos ante la*

*transformación del Estado y la Apertura Comercial"*. La definición de este tópico como eje temático, automáticamente implica la invitación a las Oficinas de Recursos Humanos dependientes del Régimen a realizar actividades alrededor del mismo y, a su vez, propiamente la DGSC organizará jornadas de discusión sobre este tema, en el marco de la celebración del día del funcionario público, que coincide con la fecha de este aniversario. De esta forma, se esperaría ahondar en las implicaciones que la apertura comercial tiene para el RSC y eventualmente identificar algunas acciones a seguir.

De lo expuesto, se tiene que aún con otros términos, la DGSC perfila el desarrollo de estrategias que señalan al incremento de la competitividad del país, en el tanto orienta la gestión del talento humano del RSC, hacia una mayor productividad. No obstante ello, más adelante se identifican puntos adicionales que deben sumarse a este esfuerzo del país para sobrellevar la apertura.

### ***La apertura en el contexto del Régimen del Servicio Civil***

Sandí (2008) señala que, entre los desafíos para la región centroamericana ante la globalización, están la adecuada gestión macroeconómica, la excelente lectura del entorno, el aumento en el gasto social y de infraestructura y mejorar la inversión en capital físico y humano,<sup>3</sup> lo que por su naturaleza, com-

---

3. Sandí, V. (2008, 9 de enero) Retos para países en desarrollo. *La Nación*. p. 27A.

prende la esencia de la gestión del RSC.

El alto potencial o valor del talento humano costarricense es abiertamente reconocido por empresas como Intel, cuando su Gerente de Relaciones Corporativas afirma que:

*“Hoy tenemos una megaplanta donde se producen los procesadores más poderosos y rápidos del mundo. Lograrlo no fue fácil, requería de la confianza de la corporación, pero gracias al recurso humano costarricense lo hicimos. (...) El país provee el 100% de la tecnología que vende Intel para que Internet funcione”.* (Blanco, citada por Fallas, 2007).<sup>4</sup>

Por otro lado, el estudio América Central: Crecimiento económico e integración, elaborado por el Fondo Monetario Internacional, FMI, concluye que:

*“Si las instituciones relacionadas con las empresas y la gobernabilidad mejoran su calidad (...) el crecimiento económico de Costa Rica crecería en 0,5 puntos porcentuales más cada año (...) la poca eficiencia de las instituciones de gobierno no ha permitido a*

*los países de la región beneficiarse de la gran apertura de la región”* (Ulett, 2007).<sup>5</sup>

Esta limitación en la eficiencia institucional también ha sido denunciada por Monge (2004) quien, al analizar los motivos por los que si bien Costa Rica tiene una mejor posición que sus vecinos centroamericanos, en su índice de competitividad es inferior a la de sus principales socios comerciales, agrega que esto se debe:

*“fundamentalmente a problemas de eficiencia de las instituciones públicas (...) [destaca la importancia de contar con] instituciones eficientes y estabilidad económica como requisitos necesarios para lograr tasas de crecimiento sostenidas por parte de países que, como Costa Rica, se encuentran implementando una estrategia de desarrollo basada en su integración a la economía mundial”* (p. 351).

En relación con la pertinencia de asociar el éxito de la apertura con el desempeño del RSC, se tienen experiencias geográfica y culturalmente distantes, como Asia oriental, donde se han identificado grados de desarrollo sostenido en su economía, asociados entre otros, con el desarrollo del talento humano y una burocracia eficiente. (Hirono, 1998, p. 169).

Se impone pues, visualizar al funcionario público con una perspec-

4. Blanco, K. Citada por Fallas H. (2007, 25 de diciembre) Talento local catapultó inversión de Intel. *La Nación*. p. 25A.

5. Ulett, L. (2007, 20 de julio) Mayor eficiencia de instituciones puede subir crecimiento en 0,5%. *La Nación*. San José, C. R. p. 26A.

tiva de avanzada, siendo parte de una elite, que no resta, sino que suma a la competitividad país, en la que contar con una profesión es apenas el punto de partida, donde no basta con ser multidisciplinario, sino que también se requiere ser *transdisciplinario*, es decir, que el abordaje de los temas corte más allá de una disciplina. Es a partir de ello que la gestión pública contribuirá a la economía del conocimiento, que más que en los bienes, se basa en los servicios y, por lo tanto, no requiere tanto de un profesional que salga de la universidad a aplicar un bien, sino que *“aplique saber al saber”*.

Por lo tanto, partiendo de que uno de los elementos determinantes (y probablemente el principal) para el éxito de la operación de las instituciones, es la gestión del talento humano y que el RSC precisamente gestiona el talento humano de una gran parte de las instituciones del país, a lo que se adiciona el hecho que el profesional costarricense es reconocido por su alto nivel de calidad; se concluye que el apoyo o la orientación adecuada a este personal para su eficiente desempeño en las instituciones, puede contribuir a formar parte de ese 0,5 puntos porcentuales de crecimiento anual en la producción, ya sea para satisfacer la demanda interna o para atender la externa de bienes y servicios y las exigencias del mercado abierto.

### ***La apertura comercial antes y durante los Tratados de Libre Comercio***

A partir del 2002, la negociación del Tratado de Libre Comercio, TLC, con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, CAFTA, ha puesto el tema de la apertura económica en un lugar privilegiado de la agenda nacional, sin embargo, la integración nacional con la economía internacional es un proceso que lleva varias décadas de gestación, donde lo particular de los últimos años, es que ha tomado un ritmo más acelerado y agresivo, tocando sectores que hasta ahora habían estado reservados y que, en alguna forma, la idiosincrasia nacional casi había asumido que no era viable cuestionar, tales como los monopolios estatales.

En ese sentido, Anabelle González (2005) plantea que:

*“Costa Rica forma parte desde hace más de cuarenta años de un esquema de integración económica con los demás países centroamericanos y tiene un convenio comercial que data de hace más de 30 años con Panamá (...) todos estos son, junto con los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) los principales instrumentos jurídicos de Costa Rica en el ámbito del comercio internacional” (p. 3).*



El primer tratado de libre comercio debidamente firmado, fue con México, y entró en vigencia desde enero de 1995; se caracterizó por estar suscrito entre dos países latinoamericanos en vías de desarrollo. En los años siguientes, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras también negociaron tratados similares con los vecinos aztecas.

La historia de los TLC continúa con la entrada en vigencia en febrero del 2002, del respectivo tratado entre Centroamérica y Chile. Este caso tiene la singularidad de que, a pesar de haber sido una negociación conjunta, la aplicación se hace de manera bilateral, es decir, individualmente, entre cada Nación centroamericana y Chile.

Apenas un par de meses después, en marzo del 2002, rige un nuevo tratado comercial, esta vez entre Centroamérica y República Dominicana, similar al tratado con México en cuanto a su negociación conjunta pero de aplicación bilateral.

El 2002 ha sido el año más productivo en implementación de tratados comerciales, pues para noviembre del mismo año, entró en vigencia el TLC entre Costa Rica y Canadá, que marcó el paso para firmar el primer acuerdo de este tipo con un país desarrollado, y que también dio pie a futuras negociaciones entre éste país del norte y las demás naciones centroamericanas.

Para Costa Rica, la firma del TLC con Canadá incluyó la negocia-

ción de otros dos acuerdos en materia laboral y ambiental, situación que le dio una nueva perspectiva de negociación a los tratados de apertura comercial y que puede ser muy útil en el contexto actual del 2008, en que se están dando negociaciones con miras a firmar un nuevo acuerdo comercial, esta vez con la Unión Europea, UE.

Para marzo del 2004, se finalizan las negociaciones de otro TLC, esta vez entre Costa Rica y la Comunidad del Caribe, CARICOM, que comprende a Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam.

Tal como se señaló anteriormente, el TLC entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, CAFTA, es el que ha dado más protagonismo al tema de la apertura comercial, tanto en su negociación entre el 2002-2004, como en su aprobación que, para el caso de Costa Rica, implicó la realización de un referéndum nacional el 7 de octubre del 2007, y cuyo proceso requirió una larga discusión de las doce leyes complementarias que están en trámite en la Asamblea Legislativa.

Costa Rica también ha manifestado su intención de entrar en negociaciones con el foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation), APEC, creado en 1989 y que en la actualidad comprende veintiún

economías que conforman el 56% de la producción mundial y el 46% del comercio global. Este foro se caracteriza porque sólo participan países que estén completamente comprometidos con el libre comercio, no tiene un tratado formal, sus decisiones se toman por consenso y funciona con base en declaraciones no vinculantes (Wikipedia, 2008).

Adicionalmente, se tiene un gran interés por parte de la UE en firmar un TLC con Centroamérica que, más que centrarse en los cuarenta millones de consumidores de esta región, está dirigido a los 816 millones de clientes potenciales que habitan en el resto de América, pues desde Centroamérica los europeos tendrían mayor facilidad para atender ese mercado, que si lo hace desde el otro lado del océano. Por eso la UE, antes de firmar cualquier Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, lo que requieren es el libre tránsito de mercancías en la región, dado que como se ha indicado, el objetivo no es Centroamérica sino que es América como un todo, situación que hace prever la firma de un nuevo tratado comercial conjunto con el Istmo.

Para la segunda ronda de negociación con los europeos, por realizarse en Bruselas, Bélgica, del 25 al 29 de febrero del 2009, se han esbozado tres ejes temáticos, el comercial, el político y el de coope-

ración. En lo particular, para el RSC, revisten particular importancia los dos últimos por cuanto, según manifiesta el jefe negociador de la UE, en relación con estos ejes temáticos se verá:

*“En diálogo político, cómo se va a organizar ese diálogo en derechos humanos, desarrollo sostenible y buena gobernanza. Y en cooperación veremos textos sobre temas como democracia, derechos humanos, buena gobernanza, justicia, libertad y seguridad”* (Aguiar, 2008).<sup>6</sup>

Ante ello, los temas que se resuelvan en materia política y de cooperación pueden afectar, tanto el funcionamiento del RSC en cuanto a la concepción de buen gobierno, como las fuentes de cooperación que en algún momento han sido de utilidad para ciertos fines específicos.

Además, ya el Gobierno del Dr. Oscar Arias Sánchez ha hecho ver claramente su intención de entrar en negociación de un TLC con China, y así lo reconoció en la gira realizada entre el 20 y 29 de octubre del 2007 a las ferias de Cantón y Beijing, en las que cincuenta y tres empresas nacionales se hicieron presentes con sus productos, en un intento de acercarse a los 1.300 millones de consumidores de esa Nación. Como parte de la gira, se inauguró la oficina de la Promotora de Comercio Exterior, PROCOMER, en Beijing, que tiene entre sus fun-

---

6. Aguiar, J. Jefe negociador de la Unión Europea. *El Financiero* # 654 del 11-17 de febrero del 2008. p. 6.

ciones, impulsar la negociación de un tratado de libre comercio con China. (Delgado, 2007).

En este proceso de negociaciones internacionales, donde se han discutido y resuelto temas que trascienden lo comercial, no se ha identificado una posición activa de parte de los representantes del RSC, lo que representa un riesgo importante de que eventualmente se resuelvan asuntos que afecten a este Régimen sin que éste haya sido considerado. Pero, quizás lo más preocupante es que por la pasividad ante el tema, se hayan perdido oportunidades de mejora, que le puedan ser útiles al RSC para asumir el papel protagónico que le corresponde ejercer en el acontecer del empleo público, y la gestión del talento humano nacional, aprovechando la coyuntura de los tratados comerciales, que como se presenta en este trabajo, requieren múltiples aportes del citado Régimen. Superar esta omisión es el primer desafío para el RSC ante la apertura comercial con países de diferentes latitudes y dimensiones económicas.

Se concluye esta sección resaltando que el proceso de apertura comercial implica comprometer al país en un esfuerzo de competitividad internacional, del que la fuerza laboral del sector público no solo no está excluida, sino que necesariamente es invitada especial, pues por su condición estratégica en cuanto a potenciar la productividad país, resulta punto central para sobrellevar con éxito semejante aventura. Amén

de ello, el proceso de apertura también ofrece oportunidades de desarrollo para el RSC propiamente dicho, las que a la fecha no se identifica que hayan sido aprovechadas, dada su ausencia en las diversas mesas de negociaciones de los diferentes tratados comerciales, situación que conviene superar en el futuro inmediato.

### **Respecto a los recursos**

La escasez de recursos es la fuente del problema económico y, a partir de la cual se desarrolla toda la teoría económica. Por más que una nación cuente con recursos, necesariamente llega el momento que debe elegir entre atender (o al menos priorizar) algunas necesidades en perjuicio de otras. En el caso de Costa Rica, lamentablemente, el órgano rector del RSC, durante mucho tiempo apenas ha contado con el respaldo presupuestario básico para su operación, sin mayores posibilidades de desarrollo. Es así como, en promedio, durante los últimos tres años (2005, 2006 y 2007), el 84% del presupuesto ha respondido a salarios y un 8% a servicios, que básicamente consiste en el alquiler de las instalaciones que ocupa.

Con el 92% de los recursos comprometidos, el margen de maniobra para crecer o generar nuevas iniciativas, realmente resulta reducido. Por esto, a continuación se trata la necesidad de analizar la brecha

entre el valor y el precio (entiéndase las definiciones salariales); se agrega un apartado sobre la necesidad de distinguir y apoyar estrategias y la consecuencia que ello tiene en materia de recursos y, finalmente, se trata la urgente necesidad de invertir en investigación y desarrollo en talento humano, como estrategia ineludible para insertarse exitosamente en un mundo competitivo como lo es el globalizado.

### ***Brecha entre el valor y el precio***

El RSC tiene una alta ponderación teórica y jurídica en el Estado costarricense de derecho, tanto así que, como ya se mostró, está sustentando en los Artículos 191 y 192 de la Constitución Política y a partir de ahí, en una serie de leyes y decretos que lo regulan. Más aún, las resoluciones de la DGSC, si bien son de aplicación solo para las instituciones sujetas al Régimen, también sirven de referencia para muchas otras instituciones del sector público que no están dentro de su ámbito jurídico – administrativo, pero que han encontrado en el respaldo

técnico, legal y moral de la actuación de la DGSC, una base objetiva y confiable para resolver sus situaciones particulares.

Es así como, tanto por su origen como por sus implicaciones en la eficiencia administrativa de las instituciones públicas, la DGSC tiene un muy alto valor teórico y relevante posicionamiento social como institución fundamental para la gobernabilidad democrática, la profesionalización y transparencia de la función pública. Sin embargo, en materia remunerativa, el precio pagado a los servicios recibidos por este Régimen son significativamente inferiores a su valor real.

La necesidad de mejoras económicas en el RSC han sido reconocidas por el Ministro de Competitividad (Woodbridge, 2007), al señalar *“La competitividad depende de la infraestructura física y humana (...). Se debe capacitar a la gente y pagar mejores salarios”*.<sup>7</sup>

Por su parte, uno de los principales diarios de circulación nacional ha denunciado más abiertamente la inaceptable disparidad de niveles salariales en perjuicio de los trabaja-

---

7. Woodbrige, J. (2007, 24 de diciembre) Me están ahogando. *La Nación*. San José, Costa Rica. 25A.

dores del RSC,<sup>8</sup> de modo que, en un mismo país, que goza de altos niveles culturales y de desarrollo jurídico, se dan grandes brechas entre los salarios de los funcionarios que laboran en la gestión pública, ejerciendo cargos regulados por el RSC, frente a sus homólogos de otras instituciones estatales.

Como justificación (de esta injustificable disparidad), se dan argumentos diversos, particularmente conceptuales y teóricos que fundamentan las fijaciones salariales del sector privado en la preparación, capacidad, productividad, oferta y demanda laboral y del sector público en la relación estatutaria o las convenciones colectivas. Sin embargo,

---

8. "El Gobierno Central paga los peores salarios de todo el sector público (...) un estudio realizado recientemente por la Dirección General del Servicio Civil señala que las diferencias entre profesionales del Gobierno y los de otras entidades públicas van del 45% al 140% (...) Un licenciado en Derecho gana apenas \$466.000 mensuales en un ministerio. Pero la remuneración casi se duplica si labora en la Contraloría General de la República (\$800.000). ¿Por qué el INS le gira mensualmente más del doble a quien ocupa un puesto de jefatura (casi 2 millones de colones) mientras que a un puesto similar en un ministerio se le asigna \$800.000 mensuales? Según datos de noviembre del 2006, recabados por el Servicio Civil, los sueldos más elevados para un jefe de departamento se encuentra en la Contraloría General de la República, seguidos por el Tribunal Supremo de Elecciones, el INS, Banco Central y el ICE (...) Si los deberes y responsabilidad son similares, y si las condiciones personales de los trabajadores fueran iguales, los salarios deberían ser similares. Solo así se satisfarían los principios de igualdad y equidad."<sup>8</sup> (La Nación, 2007, 10 de setiembre, p. 48A).

estas argumentaciones le resultan de poca utilidad al funcionario público para enfrentar sus necesidades económicas y las de su familia.

Es entonces, cuando el funcionario, en su condición económica y familiar personal, voltea la mirada hacía otras opciones laborales y aparece el fantasma de la movilidad laboral por los pasillos de oficinas de ministerios y dependencias que salarialmente no son competitivas. Son estas mismas oficinas, a las que luego se pretende exigir altos niveles de eficiencia en la resolución de los asuntos que se le encomiendan, sin contar que constantemente pierden mucho del personal más calificado y que parte importante de su personal actual, son profesionales relativamente inexpertos que están desarrollando su *empleabilidad* (ver este concepto más adelante) para luego buscar otro mejor salario, es decir, que no necesariamente se han llegado a identificar con la razón de ser del servicio público que brindan. Urge agregar que, dentro de la racionalidad occidental, no hay motivo para censurar a un funcionario que aspire a una mejor condición económica para él y su familia.

Curiosamente, estas exacerbadas diferencias, en lo absoluto han sido objeto de limitación para que los más favorecidos por ellas, sigan abonándolas, sin reparo de las implicaciones que ello tenga para los habitantes, que de una forma u otra, acaban pagando sus altos salarios. Por ejemplo, a inicios del 2008, el Instituto Costarricense de Electrici-

dad, ICE, anunció el incremento de entre un 20% y un 40% del salario de sus gerentes, por considerar que los sueldos de estas posiciones estaban por debajo de los pagados en otras entidades, como las del sector financiero u otras empresas prestadoras de servicios similares. El sustento de este aumento se resume en que *“En un mercado de apertura, usted tiene que ser competitivo con el trabajo y con los salarios. Si usted ha creado y desarrollado profesionales de alta calidad, desearía que esa inversión no se le vaya.”*<sup>9</sup>

Esta argumentación y aumento de salarios los hace el ICE aún cuando para el 2007, su Presidente Ejecutivo tenía un salario de ¢3,6 millones, lo que supera en varias veces el mayor salario de las instituciones pertenecientes al RSC.

No se trata de negar aquí los argumentos, en este caso del ICE, para justificar los aumentos de salarios de sus gerentes, sino de llamar la atención sobre una incongruencia manifiesta, esto es que si estos argumentos son aplicables para esa entidad, con más razón lo son para los funcionarios de otras altas posiciones, que incluso tienen facultades de regulación sobre el mismo ICE, como el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Economía y el Ministerio de la Presidencia.

---

9. Oviedo, E. (2008, 8 de febrero). ICE sube entre 20% y 40% salario a gerentes. *La Nación*. p. 6A.

El tema también se puede ver desde la perspectiva de lucha contra la corrupción, pues mucho se habla en todo el medio nacional y en la teoría de gestión del talento humano en el servicio público, de la urgencia de combatir la corrupción, sin embargo, el impulso de las palabras se desvanece ante el primer ajuste presupuestario para dignificar los salarios de los funcionarios públicos, al grado de pretender implícitamente que la vocación de servicio público deba de ir aparejada a la vocación de filántropo, en el sentido de que debe ser el sector laboral de la sociedad que, aparte de estar dispuesto a trabajar eficientemente por el bien de su país, también debe de estar dispuesto a hacerlo a costa de someterse él y su familia, a subsistir en condiciones económicas, que implican renunciar a la posibilidad de ahorro, educación, vivienda, vacaciones anuales, vehículo, posibilidades a las que, los servidores de cierto rango de otras entidades del sector público, como ya se indicó, que no están sujetas al Régimen de Servicio Civil, sí aspiran y reclaman sin reparo de ninguna especie. Es decir, la lucha contra la corrupción debe considerar niveles básicos de equidad salarial entre funcionarios que realizan labores de naturaleza similar, con el propósito de evitar que discriminaciones sin ninguna justificación induzcan innecesariamente a tentaciones.

No obstante lo anterior, es más que rescatable el avance significativo que en esta materia se dio recientemente con la resolución DG-

280-2007 del 29 de noviembre del 2007, que considerando las investigaciones salariales de los grupos profesional y gerencial del Título I del Estatuto de Servicio Civil, se mostró un deterioro de las retribuciones de estos funcionarios y la Comisión de Política Salarial del Sector Público, acordó asignar a la Escala de Sueldos de la Administración Pública, las clases de puestos creadas mediante el Artículo 2º de la Resolución DG-279-2007, lo que implica la:

*“Implementación de un nuevo Modelo Ocupacional Salarial que permita un posicionamiento al Percentil 50 del Sector Público, de conformidad con los resultados del estudio y propuesta presentada por la Dirección General del Servicio Civil y Ministerio de Hacienda(...) La propuesta además contempla un cierre de brechas y posicionamiento de este sector profesional y gerencial que se pagarán de la siguiente forma: Percentil 30 en el primer semestre del año 2008, Percentil 35 en el segundo semestre del año 2008, Percentil 40 en el primer semestre del año 2009, Percentil*

*45 en el segundo semestre del año 2009, Percentil 50 en el primer semestre del año 2010.”(DGSC, 2007, p. 3).<sup>10</sup>*

En suma, con esta resolución, se pretende llevar los salarios de los profesionales del RSC que, en muchos casos, estaba por debajo del percentil 35, al menos al percentil 50, situación que merece la reiteración de afirmar que ha sido un logro excepcional en lo que a la historia del RSC respecta en las últimas décadas. Sin embargo, este éxito, más que dar por satisfecho el desafío, debe de servir de motivación, bajo la premisa de que *sí se puede*, para en un futuro, insistir en superar el percentil 50 y hacer que el ejercicio de la función pública, esté salarialmente valorado en consonancia con la ponderación que los fundamentos legales y normativos lo hacen.

Se concluye este apartado resaltando que, para que el RSC responda ante los altos niveles de eficacia y eficiencia que reclama el entorno competitivo impuesto por la apertura comercial, debe reconocerse la necesidad, de que la remuneración del talento humano destacado en las organizaciones bajo su cobertura esté acorde con estas expectativas. Por lo tanto, es imperativo una reforma de los regímenes salariales de todo el sector público, con la finalidad de que las diferencias estén debidamente justificadas por motivos de productividad, pero en igualdad de oportunidad para todos aquellos que laboran en el Estado, es decir,

---

10. Durante el proceso de edición para publicar el presente trabajo, se dio un asunto que conviene revelar, cual es que por sus implicaciones socio-económicas, esta iniciativa motivó que la Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana, del Ministerio de Justicia, el 8 de abril del 2008, le entregara al Director General de la DGSC, el reconocimiento como “Constructor de Paz 2008”.

sin las condiciones de privilegio institucional actuales.

### ***Distinguiendo y apoyando estrategias***

Uno de los grandes problemas que se han identificado en la gestión pública, es la dificultad de que las instituciones centren la atención en las decisiones y acciones estratégicas que les permitan dar el salto cualitativo y cuantitativo que las condiciones cambiantes del mundo requieran. A esta situación hace alusión el Ministro de Competitividad cuando afirma que *“En esa Institución [refiriéndose a la Secretaría Técnica Ambiental, SETENA], se le da igual importancia al permiso para construir un gallinero de 25 gallinas que el dragado del muelle de Caldera”*. (Woodbridge, 2007, 24 de diciembre).<sup>11</sup>

La alta congestión de labores de diversa cuantía e impacto, en una condición de limitación de recursos, atenta contra la eficiencia de la gestión de cualquier institución y, por consiguiente, limita su capacidad para responder a los agresivos desafíos que le plantea el entorno.

La DGSC también ha sufrido este fenómeno de dispersión y saturación, lo que ha motivado que en febrero del 2008, se realizara una

Reformulación del Plan Institucional 2008-2010, que comprendió un replanteamiento de todas las estrategias, compromisos, proyectos y acciones estratégicas y operativas, con el propósito de darles una mayor coordinación y hacer un mejor uso de los limitados recursos disponibles.

Retomando el ejemplo citado de SETENA, se tiene que esta entidad, ha contado con la suerte de que en el 2007 fue *descubierta* en la conciencia gubernamental como una entidad esencial para el desarrollo costarricense, y del cual en mucho depende la competitividad nacional, por lo que se le aprobó un incremento del 147% en su presupuesto y se le aumentó el personal en un 75%.

La insistencia en referirse al caso de SETENA, está en que las justificaciones esbozadas para respaldar el fuerte apoyo que se le ha dado, son igualmente válidas para la DGSC, pues se argumenta que se pretende que sea una institución lo suficientemente fuerte para garantizar el desarrollo y atender las demandas del ritmo de aumento de la inversión extranjera, por lo que se mejoró el equipo tecnológico, se aumentaron los salarios, se reforzó la capacitación al personal, y se redujeron los trámites. Todo esto por cuanto mientras Costa Rica vivía un proceso de desarrollo y crecimiento, la institución se había quedado sin capacidad para tramitar todas las

---

11. Woodbridge, J. (2007, 24 de diciembre). Caos estatal asfixia a Ministro de la Competitividad. *La Nación*. 25A.



demandas que se le hacían. (Herrera, 2007, 21 de agosto, p.26A).<sup>12</sup>

Por ello, un importante desafío para la DGSC consiste en su visualización y proyección como parte activa del desempeño económico nacional, ello sin perder la perspectiva de su naturaleza sustantiva que, al centrarse en el talento humano, atiende el componente productivo más valioso de cualquier país, y que requiere la correcta valoración del ingreso (entiéndase *ingreso económico-social*) generado por la DGSC, lo que le permitirá demostrar, que es una institución altamente rentable desde *la perspectiva económico-social*.

Este tema es atendido por la teoría económica como la *Internalización de Externalidades Positivas*, que consiste en computar las consecuencias favorables para un tercero (ejemplo la sociedad), de una acción ante un cliente (interno o externo), realizada por un agente económico (en este caso la DGSC) y cuyos beneficios regularmente no se reflejan exacta y transparentemente como parte de los resultados positivos del accionar de este agente.

La adecuada interpretación de esta realidad económica subyacente que, con demasiada frecuencia, es omitida puede apoyar la labor sustantiva o, eventualmente, reorientarla para ser más eficiente en cuanto a

---

12. Herrera, M. (2007, 21 de agosto). SETENA se fortalecerá para controlar impacto ambiental. *La Nación*. p. 32A.

los servicios ofrecidos. Una de las implicaciones de aprender a hablar en este lenguaje de rentabilidad institucional, es que se mejora la capacidad propositiva de presupuesto, con lo se incrementan las probabilidades de que las autoridades económicas ponderen más y mejor, la importancia de destinar recursos a la DGSC.

Consecuentemente, en este apartado, el desafío identificado para el RSC consiste en lograr para el ente responsable de su administración, es decir, la DGSC, las mejoras presupuestarias necesarias para replantear su funcionamiento en el nivel estratégico que exigen las condiciones actuales, tal como en su campo lo ha logrado la entidad usada como ejemplo (SETENA), con motivaciones que son igualmente válidas para la DGSC, en el tanto que, como institución, también está llamada a trabajar al más alto nivel en el desarrollo de la competitividad internacional del país ante la apertura comercial.

### **Inversión en investigación y desarrollo**

Los dos apartados anteriores, *Brecha entre el valor y el precio* y *Distinguiendo y apoyando estrategias*, tienen en común el planteamiento de la necesidad de invertir más recursos económicos en el RSC para responder a las implicaciones de la apertura económica. El presente apartado *Inversión en investiga-*

*ción y desarrollo* completa la trilogía de requerimientos de recursos, esta vez ya no referido a la remuneración de los funcionarios públicos ni a la inversión en la necesidades estructurales del Régimen de Servicio Público, sino más bien, a la orientación interna de parte de esos recursos en lo que está identificado como motor del desarrollo.

*“La creciente competencia internacional no es el mero resultado de la existencia de menos barreras al comercio. Otro factor importante es el acelerado ritmo de inversión e innovación. Los cambios tecnológicos y sociales se han acelerado en las últimas décadas, período en el cual los países de altos ingresos gastaron de 2 a 3 por ciento o más de su PNB en investigación y desarrollo. (Streeten, 1998, p. 151).*

Se pueden encontrar múltiples argumentos y demostraciones de la relación entre competitividad y crecimiento con la investigación y desarrollo, donde los porcentajes sugeridos de inversión fluctúan del 1 al 7%. Pero, para fines prácticos, siguiendo la referencia anterior se tiene que, en el caso de la DGSC, que cuenta con 181 funcionarios activos, ello implica que solo en el Órgano Rector del Régimen del Servicio Civil de Costa Rica destinarían entre 3,6 y 5,4 funcionarios a tiempo completo a la investigación y desarrollo.

Si este esfuerzo se pudiera materializar y extender a las demás instituciones homólogas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, se podría crear una valiosa red de aproximadamente treinta y dos investigadores regionales en materia de gestión del talento humano, dedicados a tiempo completo, que permitieran generar iniciativas atinentes para satisfacer la mayoría de los problemas a que se enfrenta el Servicio Civil en la región. Este es pues, otro desafío para el RSC.

Por lo tanto, ya sea desde la perspectiva de la asignación presupuestaria, la necesidad de afinar estrategias a atender con este presupuesto, o de los recursos destinados a investigación, el tema de la suficiente dotación de recursos, es materia urgente que debe atender y resolver la DGSC, sin que ello signifique traicionar su vocación humanista por una economicista, sino simplemente adaptarla para reconocer las realidades en las que se desenvuelve, y qué necesita para ser efectiva en su misión.

## **Capacitación**

La excelencia en la gestión pública, más que una aspiración, debe de verse como un derecho de los habitantes y un deber de los funcionarios. Se usa el término excelencia en el tanto que su connotación es lo suficientemente amplia como

para comprender la eficacia, eficiencia, ejecutividad, calidad y otros adjetivos cuya implementación en la institucionalidad nacional, puedan ser factores coadyuvantes y determinantes para alcanzar la competitividad que el país requiere en el agresivo mercado abierto. En esta visión, ningún nivel de mediocridad es aceptable, por el contrario, las expectativas de gestión pública deben fijarse a partir de la excelencia.

El llamado a la excelencia, en el contexto actual, requiere la atención cuidadosa de la teoría avanzada sobre gestión pública, pero siempre muy atenta a la ejecutividad que impone la rapidez de los cambios globales. Es decir, el desarrollo del liderazgo, el ejercicio responsable de autoridad y la conciente aplicación del concepto de responsabilidad, deben pasar a ser parte de la vida diaria de los distintos funcionarios públicos y, particularmente, de los que se desempeñan en mandos medios y altos.

Por lo tanto, no es posible que sigan dándose casos de funcionarios que cómodamente prefieren refugiarse en procedimientos y trámites engorrosos, antes que asumir la responsabilidad que la investidura de su cargo le impone. Debe desterrarse *“el peligroso sofisma de que, en esta materia, es preciso elaborar primero reformas integrales para echar a andar. Estos ejercicios teóri-*

*cos nos han costado tiempo, dinero improductividad y desconfianza”*. (La Nación, 2007, 29 de agosto, 32A).<sup>13</sup>

La excelencia, entendida como la gestión sobresaliente en calidad, sí es posible y se tienen muestras de ello en acciones como las del Ministerio de Salud al abordar el tema de los rellenos sanitarios en forma técnica, con la cooperación de las universidades estatales; el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT, al erradicar el vergonzoso episodio de los gavilanes que cobraban por tramitar las licencias de conducir y la Dirección General de Migración y Extranjería al simplificar significativamente la emisión de pasaportes.

Pero los casos puntuales (y a veces aislados) no son suficientes para los cambios que el país demanda en la gestión pública con el propósito de atender las demandas de un sector productivo que no debe correr, sino volar, para competir en el escenario de la globalización. La excelencia en la gestión pública debe pasar de ser la excepción a ser la regla, y el abordaje natural de estos temas requiere de capacitación, pues resulta el camino más cercano para lograr el cambio en el talento humano. Por ello se insiste en la capacitación, pues:

*“dada la importancia estratégica de los servicios públicos en un entorno económico como el que se le abre al país con dicha apertura económica, [se enfatiza en la] necesidad de*

---

13. Orden en casa. Editorial. (2007, 29 de agosto) *La Nación*, San José, Costa Rica. p. 32A.

*una educación de calidad para dar respuesta a (...) los desafíos para el funcionario público y el Régimen de Servicio Civil en Costa Rica. Una economía como la nuestra necesita mucho más de un funcionario público de carrera y bien preparado, que una economía con otras características y exigencias.” (Rodríguez, 2008).<sup>14</sup>*

Aquí surge un reto esencial para la DGSC, particularmente para su Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES: orientar su oferta formativa hacia el desarrollo de iniciativas y la ejecutividad del funcionario público, con una perspectiva agresivamente competitiva, pues en definitiva, lo que está en competencia ya no son solamente los empresarios o agentes privados, sino el país como un todo y, dentro de él, el servidor público no puede omitir la necesidad de ser competitivo respecto a sus iguales de otros países, donde sí puede que brinden servicios de excelencia al inversionista.

### ***Empresas como socios en capacitación***

La apertura de mercados ha contribuido al crecimiento de la pro-

ducción nacional, lo que se ha traducido en un mayor requerimiento de mano de obra calificada para el sector productivo, condición que ha topado con una realidad limitada de capacidad de respuesta por parte de las entidades que, en primera instancia, están llamadas a atender estos requerimientos.

Efectivamente, en los últimos meses, diversos sectores productivos, como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, UCCAEP, y la Cámara de la Construcción, entre otras, han manifestado reiteradamente su inconformidad ante la falta de personal técnico que enfrentan para el desarrollo de la actividad empresarial. Estos faltantes se dan en diferentes campos, como soldadores, electricistas, agentes de ventas, operarios de producción, mecánicos, agentes de servicio al cliente, cocineros y expertos en gastronomía internacional.

Ello ha motivado que la UCCAEP, planteara al Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, que la Unión de Cámaras asuma la formación del personal requerido, incluso facilitando sus instalaciones para efectos de brindar la capacitación y realizar las prácticas que requieran los estudiantes y que esta formación sea financiada y certificada por el INA. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que los empresarios, por ley están obligados con el pago de la planilla de sus empleados, a realizar un aporte al presupuesto del INA.

---

14. Rodríguez, P. (pholkemeyer@racsa.co.cr) (2008, 21 de febrero). Implicaciones de la Apertura Comercial para el Régimen del Servicio Civil. Correo electrónico enviado a Alberto Delgado (sercivil.go.cr).

(Fallas, 2008, 13 de febrero, p. 23A).<sup>15</sup>

La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo, CINDE, se ha sumado al reclamo, al denunciar el rezago en el estímulo de carreras de alta demanda, situación que generó el déficit de personal calificado que ahora enfrenta el sector productivo. Ante esto, el INA ha aceptado “*que algunos de los programas están desfasados, pero declaró que la institución es incapaz de preparar la cantidad de técnicos requeridos*” (Fallas, 2008, 11 de febrero, p 25A).<sup>16</sup>

Otra alternativa para satisfacer los requerimientos de personal técnico calificado, se identifica con la formación que brindan los colegios técnicos a los jóvenes que cursan sus estudios en ellos.

Ambas alternativas de formación de la juventud para satisfacer los planteamientos del sector productivo, entiéndase, el INA y los colegios técnicos profesionales (como dependientes del Ministerio de Educación), constituyen organizaciones que se encuentran dentro del ámbito de acción de la DGSC y, en ambos casos, en la actualidad se cuenta con una cantidad importante de nombramientos pendientes de resolver (que suman aproximada-

mente, para el caso del INA, 800 plazas y en el del Ministerio de Educación 3.200 vacantes, ello sin contar otra cifra importante de nombramientos interinos).

La resolución de los nombramientos pendientes no es la panacea que logre evacuar de forma inmediata la limitante denunciada por los sectores productivos y afines, pues además del personal que forma a los nuevos técnicos, también se requiere la actualización de planes de estudios, la infraestructura y el tiempo de capacitación. Sin embargo, ello no priva que desde la perspectiva de la función pública y, específicamente de la DGSC, el evacuar, de manera prioritaria, los concursos que tienen relación directa con la formación de talento humano requerido por el sector productivo, es una forma efectiva de contribuir a los desafíos que el país debe responder ante las mayores y cada vez más exigentes demandas del mercado abierto.

### ***Superando paradigmas en el incentivo de idiomas***

El cultivo de habilidades basadas en el conocimiento se ha convertido en una condición básica del desarrollo, particularmente en el contexto económico de la globalización, pues como destaca Monge (2004):

*“La globalización es un proceso mundial y, dentro de ella, la*

15. Fallas, H. (2008, 13 de febrero). Empresarios proponen formar su propio personal técnico. *La Nación*. p. 23A.

16. Fallas, H. (2008, 11 de febrero). Sectores claman por reformas a educación. *La Nación*. p. 25A.

*liberalización de los flujos de comercio e inversión impone cada día mayor presión a los diferentes países para ser más competitivos (...) hablar de retos y oportunidades en el contexto de la globalización y la EBC [Economía basada en el conocimiento], equivale a hablar del tema de competitividad, no limitándose al enfoque tradicional de la competitividad, sino también incluyendo los nuevos elementos de eficiencia que caracteriza a la economía basada en el conocimiento". (p. 347).*

Dentro de los elementos de conocimiento que más reclama el sector productivo de Costa Rica, está el dominio de otros idiomas, que por tradición se ha visto como el dominio del inglés, no obstante cada vez se oye más hablar de la necesidad de terceros idiomas como mandarín. En todo caso, los requerimientos de idiomas ya se han convertido en el requisito de moda en las contrataciones de una gran cantidad de puestos de trabajo. Así se nota en la mayoría de los anuncios de empleos que se publican en los diarios nacionales y lo evidencian las ferias de empleo bilingües, donde han participado empresas como Sykes, Intel, Procter and Gamble, Hewlett Packard, también lo manifiestan entidades privadas y públicas como el Instituto Nacional de Estadística y Censos, y ha sido motivo para que varios centros de educación vuelquen su oferta académica hacia el

inglés y otras lenguas, como estrategias para atraer estudiantes o firmar convenios con empresas e instituciones.

No obstante los diversos esfuerzos que a nivel nacional se han estado articulando para atender la urgente necesidad de otro idioma, particularmente referido el inglés, los frutos aún parecen distantes para satisfacer las demandas de los sectores productivos (especialmente de servicios). Sin embargo, dado el motivo del presente trabajo, es necesario voltear la mirada hacia la atención que este tema recibe a lo interno del RSC, para identificar una amplia brecha entre los impulsos o, al menos intentos, del sector privado y las modestas iniciativas para capacitar al servidor público.

Dado el carácter pragmático de este estudio, debe de reconocerse que los medios de que dispone el RSC son más limitados que los que están al alcance del sector privado, por lo que es necesario hacer un mayor uso de la imaginación para potenciar los escasos recursos accesibles, con el propósito de que los servidores públicos no queden sentenciados a un rezago que los convierta en los neanalfabetos de las condiciones bilingües que impongan él entorno en un futuro cada vez más cercano. De hecho, ya se dan casos de capacitaciones, pasantías y proyectos, cuya realización se ven limitados por la falta de disponibilidad de personal bilingüe en instituciones públicas.

La primera alternativa identificada para estimular el aprendizaje de idiomas, es una redefinición del instrumento de reconocimiento de carrera profesional en lo atinente al estímulo del efectivo aprendizaje de otro idioma.

En ese sentido, de la revisión de la normativa que regula el reconocimiento del estímulo por carrera profesional, se tiene que la resolución DG-080-96 de la DGSC, del 3 de octubre de 1996, en su Artículo primero establece:

*“Denominase Carrera Profesional a uno de los procedimientos de la Administración de Recursos Humanos del Estado por medio del cual se concede un incentivo económico a los funcionarios que laboran en el Poder Ejecutivo y que posean como mínimo el título universitario de Bachiller (...) El incentivo se concederá con base en grados académicos, capacitación recibida (...) (p. 3)”.*

El Artículo quinto de la misma resolución agrega que *“La suma máxima que se podrá otorgar por cada actividad de capacitación recibida será de 5 (cinco) (p. 5)”.*

Normativa que, para efectos prácticos se termina de afinar con el oficio circular AI-CCD-194-2003, del 8 de agosto del 2003, Directrices sobre el reconocimiento de actividades de Capacitación, que en lo perti-

nente (centrándose en el inglés) señala:

*“Las actividades de Capacitación estructuradas en módulos, como por ejemplo, los cursos de idioma Inglés dados por la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, deben valorarse como una sola actividad y, en esa medida, se les concederá una puntuación máxima de cinco (5) puntos por concepto de carrera profesional”.* (p.3).

Consecuentemente, se tiene que el reconocimiento para efectos del beneficio de carrera profesional, de la capacitación recibida en idiomas (que en este caso se ha referido al inglés), se hace con base en una normativa que se aplica de manera idéntica a la de otras capacitaciones que no necesariamente implican el desarrollo y dominio de una habilidad o conocimiento como lo es un idioma. Si a esto se suma que el aprendizaje del idioma es una labor que implica altos grados de esfuerzo y dedicación, que superan por mucho las horas lectivas y que las limitaciones presupuestarias del RSC hacen que las opciones de capacitación sean limitadas, resulta imperativo diferenciar el reconocimiento del aprendizaje de idiomas de otros tipos de capacitación, para lograr su efectivo estímulo, que sea consecuente con el interés que el país como un todo le está tratando de dar a este aprendizaje, para responder

a las necesidades actuales del entorno.

En ese sentido, se plantea la necesidad de realizar una nueva resolución de la DGSC que, considerando los argumentos expuestos en cuanto a prioridades nacionales de capacitación, establezca normas para la aplicación de la Carrera Profesional para el aprendizaje efectivo de la lectura, escritura y conversación de otro idioma. Estas normas no necesariamente deben estar regidas por la cantidad de horas de capacitación recibidas, sino por el efectivo cumplimiento del objetivo buscado y podrían sustentarse en certificaciones de niveles de dominio del idioma, emitidas por entidades debidamente acreditadas y reconocidas en el medio. En ese sentido, se conocen antecedentes como los del Banco Central de Costa Rica, que ya hacen uso de instituciones acreditadas para certificar el nivel de inglés de los aspirantes a concursos internos.

Más aún, como el conocimiento del idioma es una habilidad que puede verse afectada por el uso o desuso que se haga del mismo, la normativa por emitir podría incluir que la certificación deba de actualizarse cada cierto tiempo (por ejemplo, cada dos o cuatro años), para mantener el interés en el funcionario público en conservar o superar el nivel alcanzado del aprendizaje del idioma.

En suma, la capacitación en las diversas acepciones aquí

desarrolladas y a las que de seguro se le pueden agregar otras más, debe resurgir con mayor fuerza y brillo, para ser el faro que ilumine el camino del progreso que ofrece la apertura; ello implica romper con algunos mitos profundamente arraigados en la cultura nacional y de la función pública, pero que necesariamente deben de ceder ante la urgencia del cambio, pues el mismo no es un capricho, sino una condición de sobrevivencia del RSC y de responsabilidad para con la ciudadanía.

### **Condiciones de trabajo**

Las condiciones de trabajo del funcionario público son elementos que tradicionalmente han marcado la diferencia entre éstos y los trabajadores del sector privado, por lo que cualquier planteamiento respecto a ellas, debe analizarse con mucho cuidado pues por su naturaleza puede ser tema sumamente sensible. Sin embargo, ello no es limitante para buscar nuevas formas de interpretar estas condiciones y adecuarlas para que respondan de mejor manera a las condiciones del competitivo entorno globalizado.

### ***Empleabilidad más que estabilidad***

El trabajo en el Régimen de Servicio Civil se ha caracterizado por



su estabilidad, lo que para efectos prácticos también se denomina como trabajo de por vida o inamovilidad laboral. Ahora, este concepto intrínseco en el contrato de trabajo psicológico, está mutando al de *empleabilidad*, entendida como las facilidades para que los funcionarios desarrollen capacidades que les permitan desempeñarse en diversas posiciones, con lo que se pretende garantizar la obtención de empleo en todo momento, más que la permanencia en un único puesto de trabajo.

Este concepto, de empleabilidad se desprende de otro que rige el servicio público, que es la idoneidad, pero en una perspectiva de largo plazo, donde:

*“La profesionalidad de la función pública depende no sólo de una adecuada selección inicial, sino también un seguimiento sistemático de las capacidades de las personas a lo largo de su carrera administrativa [por lo que] la idoneidad de los servidores se divide en dos tipos: Idoneidad previa: La que debe demostrar en el inicio, todo servidor que pretende optar en forma libre y voluntaria por un cargo público. Idoneidad permanente: Corresponde a la superación académica, actitudinal y cognoscitiva, que los servidores deben conservar y mejorar mediante la capacitación y actualización de sus condiciones, para el desempeño efi-*

*ciente en cargos de la función pública.”* (Arguedas, 2008, p. 10).

Recientemente Isabel Roman (2007, 23 de diciembre), investigadora del Programa Estado de la Nación, ha vuelto a poner el tema de la empleabilidad sobre la mesa, y en una forma más amplia ha indicado que ahora de lo que se trata es que:

*“las personas mejoren su capacidad de generar ingresos mediante el ‘reciclaje formativo’ y la ampliación de estudios. Se habla entonces, ya no tanto de seguros de desempleo como antes, sino de ‘seguros de empleo’ que toman en cuenta el conjunto de la vida laboral, no solo un momento determinado. Se busca alentar a las personas para que dediquen tiempo a fortalecer su propia empleabilidad a través de programas de aprendizaje continuo que les permitan ir mejorando su calificación laboral (...) El Estado Bienestar se renueva así en su papel, ya no para atender riesgos y efectos negativos a posteriori, sino para prevenirlos con políticas activas de empleo, que ayuda a las persona a ayudarse a sí mismas y que implica cambios en las relaciones entre trabajadores y empleadores, pues ya no sólo se trata de negociar salarios y condiciones laborales, sino también de acordar períodos para que el empleo pueda*

*combinarse con proceso de formación en contextos que promuevan a la vez deberes y derechos entre las partes involucradas.*<sup>17</sup>

Bajo esta perspectiva, el tema de la profesionalización de la función pública toma mayor vigencia, como el actuar de una Administración Pública bajo la orientación, y no del dominio, de la autoridad política. Lo anterior implica necesariamente, independencia y objetividad en su accionar, con una estabilidad sustentada en la empleabilidad que, al tener su asidero en la idoneidad permanente, requiere de una actualización constante en capacitación de competencias, que le garanticen al funcionario la posibilidad de adaptarse a los cambios de la apertura mundial.

Pero la capacitación por competencias representa un cambio paradigmático en la función de capacitación, pues

*“las competencias son procesos complejos que integran componentes de carácter individual y colectivo para la resolución de problemas y la realización de actividades, permiten una adecuada adaptabilidad a las condiciones cambiantes del contexto labo-*

*ral (funcionales, tecnológicas, estructurales, culturales, sociales, etc). Las competencias contribuyen al logro de los objetivos, y por lo tanto, al incremento en el desempeño.”* (Arguedas, 2008, p. 12).

Por lo tanto, la capacitación en competencias, que permitan desarrollar la empleabilidad, es otro de los desafíos planteados para el RSC, ante los cambios inducidos como parte del proceso mundial de apertura, en el que como indica Barrientos (2008), la democracia se valora contra sí misma, y ello implica una comparación con el desempeño del funcionario público que, debe redimensionarse no solo como aporte al desarrollo del país, sino también como impulsor de la recuperación de la confianza al sistema democrático, conjuntamente con el desarrollo de la capacidad gerencial (2008, 15 de febrero).<sup>18</sup>

### **Flexibilización del trabajo**

El traspaso de las fronteras económicas está acompañado del traspaso de las barreras horarias de los países y de los hábitos laborales de las culturas. Es así como los empresarios requieren cubrir puestos de trabajo durante 24 horas en 365 días al año (y para los años bisiestos como el 2008, la demanda se amplía a 366 días).

Concientes de esta situación, parte del sector estatal que ha esta-

17. Román, I. (2007, 23 de diciembre). Creación de nuevas capacidades laborales. *La Nación*. p. 32A.

18. Barrientos, G. (2008). Entrevista con Guido Barrientos, del Equipo Técnico del Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica, 15 de febrero, 2008.

do más estrechamente vinculado a la actividad productiva nacional, ha visto ampliar sus horarios en forma que hace unas décadas era impensable. Efectivamente, los bancos públicos han ampliado sus horarios desde las 7:00 a.m. hasta horas de la noche y el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, también ha adecuado de manera significativa la atención a sus clientes.

Pero estos casos, más que la excepción, están llamados a ser el ejemplo a seguir en un mercado cada vez más urgido de soluciones sin dilación, donde el tiempo es dinero en efectivo, que se gana o se deja de ganar, es decir, se pierde.

Arguedas (2008) apunta que *“en este contexto, la flexibilidad laboral se perfila como la orientación que debe asumir el sistema de recursos humanos público, aplicable especialmente en contextos donde la gestión de las personas no esté enmarcada por la rigidez normativa y procedimental.”* (p. 8). A lo que agrega que la flexibilidad se puede ver desde su perspectiva numérica, es decir, la capacidad de ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los requerimientos, desde la óptica funcional que implica la facilidad de reorganizar las tareas, la visión salarial, referida al margen de maniobra que permita retribuir el esfuerzo y rendimiento individual de los funcionarios, y la flexibilidad física o de distanciamiento de la contratación del trabajo por medio de figuras mercantiles.

En ese mismo sentido, Longo afirma:

*“Las demandas de alta calificación técnica coexisten en el mundo del trabajo contemporáneo con las de flexibilidad. El carácter dinámico de los entornos en los que muchas organizaciones se mueven acentúan las necesidades de adaptación al cambio y un exceso de especialización podría jugar en su contra. Disponer de activos humanos adaptables es, cada vez más, una fuente de ventaja competitiva en el mundo empresarial. En las administraciones públicas, las crecientes necesidades de eficiencia y optimización de recursos escasos van en la misma dirección.”* (2004, p. 260).

A todos estos planteamientos, se agrega la flexibilidad en el lugar físico de trabajo, que como señala Delgado (2008) el desarrollo de los modelos económicos y el avance de la tecnología, han marcado pautas en la transformación de las condiciones laborales, a las que los trabajadores deben responder para ser competitivos. Es así, como el *teletrabajo* ha dejado de ser una visión futurista tratada en los textos universitarios, para integrarse a la realidad laboral de algunas empresas e instituciones, donde los funcionarios, en determinados momentos, negocian con sus superiores la posibilidad de laborar en sus casas, con la finalidad de atender con una mayor calidad,

conseguida en menor tiempo, asignaciones de trabajo que regularmente resulta difícil resolver en la jornada regular dentro de las oficinas, en medio de inevitables distracciones. Incluso se dan casos en que son las mismas jefaturas las que recomiendan a sus colaboradores esta opción, ante la urgencia de finiquitar determinada tarea. Por ello, es conveniente que la DGSC, como Órgano Rector del Régimen de Servicio Civil, se aboque a valorar esta modalidad de trabajo, de manera que sea el impulsor de las condiciones y regulaciones mínimas de la misma, antes de que se popularice y autorregule, a la buena fe de cada cual.

Algunos elementos que podrían considerarse para el RSC son:

- Valoración de los beneficios económicos que el Teletrabajo genere, tanto a la institución como al trabajador: reducción de tiempo efectivo para la obtención de resultados, ahorros en alquiler del espacio físico necesario por trabajador, necesidades de mantenimiento de este espacio, gastos indirectos como agua y electricidad, pasajes, alimentación y vestido, entre otros.
- Definición y actualización periódica, de los criterios para determinar las labores susceptibles de aplicación de esta modalidad de trabajo, pues pueden darse casos en los que del todo no sea de-

seable su utilización y otros en los que resulte sumamente rentable.

- Resolución de las condiciones físicas que se deben cumplir para implementar el Teletrabajo y la medida en que las instituciones puedan (y deban) contribuir a dotar estas condiciones, como parte de las Obligaciones de los Patronos establecidas en el Capítulo V del Título II del Código de Trabajo, lo que incluso podría abarcar temas como riesgos laborales y seguros de equipos de trabajo en la casa del funcionario.
- Análisis jurídico de los cambios laborales, con el propósito de determinar si las modificaciones internas requeridas en los contratos de trabajo, pueden hacerse vía resoluciones de la DGSC, o si es necesario hacerlas por medio de decretos ejecutivos o de aprobación legislativa.

En todo caso, es altamente conveniente el estudio de experiencias similares en otras instancias (empresas privadas, instituciones descentralizadas, organismos internacionales, instituciones en otros países, etc.), con la finalidad de identificar situaciones que puedan ser útiles para el RSC, particularmente en lo relativo a la medición y control de los resultados, que es uno de los aspectos críticos del éxito de este tipo de iniciativas.

La implicación en este particular para el RSC, se resume como el planteamiento o impulso de las condiciones, incluyendo normativa que tienda a flexibilizar la relación de trabajo en todas sus acepciones, respetando (y en el caso respectivo adecuando) las condiciones legales aplicables, de manera que se pueda responder a las demandas de la globalización.<sup>19</sup>

Estos dos desafíos identificados en cuanto a las condiciones de trabajo, a saber, empleabilidad y flexibilización, son solo dos ejemplos que invitan al monitoreo constante, de las diversas aristas posibles de redefinición, ante los aportes a la competitividad país, exigida a la función pública para responder a la caída de las fronteras comerciales.

---

19. A la fecha de edición de este trabajo, se tiene que la Primera Vicepresidencia en Ejercicio de la Presidencia de la República, el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por medio del Decreto Ejecutivo N° 34704-MP-MTSS: Promoción del Teletrabajo en las Instituciones Públicas. La Gaceta No. 162, del 22 de agosto del 2008, conforma un Equipo Coordinador de los planes o programas de Teletrabajo, adscrito a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, e integrado por una persona representante de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, quien lo presidirá, una del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, una del Instituto Costarricense de Electricidad, una de la Dirección General del Servicio Civil, una del Ministerio del Planificación, y una del Instituto Nacional de Seguros.

## **Casos crónicos**

En las instituciones se suelen dar limitaciones que, por su constancia en el tiempo y trascendencia, se pueden catalogar como crónicas, por lo que su resolución, además de implicar un importante avance en la gestión, representan el descongestionamiento de cargas y desembarazo de efectos negativos de la imagen ante terceros e incluso, pueden traducirse en la creación o reforzamiento de elementos sumamente positivos de esta imagen. La reducción de los plazos de resolución de los concursos de reclutamiento y selección para acceder a cargos públicos, apunta a limpiar la imagen, mientras que lo que se ha titulado como la reforma de los microestados pueden catapultarla en un campo urgido de apoyo y que, ambos en su conjunto, son esenciales como parte del respaldo en competitividad que el Régimen puede dar al país ante la apertura.

### ***Uno de los grandes pendientes: reducción de plazos***

Es una realidad evidente y manifiesta que los procesos de reclutamiento y selección en la DGSC distan de ser lo ágiles que las instituciones dependientes de él, los candidatos por contratar y la misma DGSC, desearían. Es usual que estos procesos, en el mejor de los casos duren seis meses y con fre-

cuencia se extienden hasta por dos años y medio, lo que por sí mismo dice más que suficiente sobre la necesidad de mejorarlos. Precisamente, como efecto de esta situación se tienen los atrasos en los nombramientos del INA y del Ministerio de Educación, arriba indicados.

La solución a esta problemática es bastante compleja, pues para que su resolución sea efectiva y sostenible, deben de considerarse las regulaciones legales que rigen el RSC, algunas de las cuales incluso son de orden constitucional; éstas deben armonizarse con la concepción de gestión de talento humano que se considere mejor responda a los conocimientos actuales en la materia y las necesidades futuras del país y, finalmente, deben implementarse en el nivel operativo, con todo lo que ello implica en modificación de las formas de hacer las cosas que se ha venido utilizando durante décadas, es decir, los procesos y procedimientos.

Aún cuando la solución al problema de los atrasos en los nombramientos se plantean de forma laboriosa, ello de ninguna manera significa que sean insuperables, por el contrario, solo indican que su atención debe ser cuidadosa. Conciente de ello, la DGSC ha respondido con el planteamiento de dos proyectos estratégicos, que ocupan

conjuntamente, el primer lugar de prioridad dentro de la definición de estrategias institucionales, pues ambos están interrelacionados: El proyecto de Implantación de un Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo, y el proyecto de Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Servicio Público para la Modernización y Fortalecimiento de la Dirección General de Servicio Civil y las instituciones públicas, basado en las Normas ISO-9001:2000, lo que incluye el objetivo de simplificación y reducción de trámites. Según los cronogramas respectivos, ambos proyectos deberán de estar implementados a mediados del 2010.

La implementación de los proyectos estratégicos indicados en el párrafo anterior, replicaría en la automatización de una serie de pasos que usualmente consumen mucho tiempo y esfuerzo de los profesionales del Área de Reclutamiento y Selección, como lo son la confirmación de cursos y títulos con los principales centros de educación superior y las consultas de los registros judiciales. Esto no niega que adicionalmente, sería conveniente revisar la carga de trabajo asignada a esta área, toda cuenta que las demandas de servicios han subido durante los últimos años y la capacidad instalada de personal, en términos generales, se ha mantenido invariable.<sup>20</sup>

La recién aprobada resolución DG-279-2007, de la DGSC, del 29 de noviembre del 2007, modifica el Manual de Clases Anchas de la serie

---

20. Bejarano, R. (2008). Entrevista con Rafael Ángel Bejarano Naranjo, Director Área de Reclutamiento y Selección de la Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica. 18 de febrero del 2008.

profesional, con lo que suprime una gran cantidad de descripciones y especificaciones de clases de puesto, que en términos prácticos significa pasar de un total inicial de 279 clases a únicamente 15, representa un importante avance en cuanto a la simplificación del proceso de clasificación de cada candidato que aplique para un puesto en cada concurso.

Entre las causas identificadas que generan el exceso en los plazos de resolución de reclutamiento, se tiene el que no se está reclutando únicamente desempleados, sino que con frecuencia los candidatos son los mismos funcionarios del RSC. Es decir, personas que participan en los concursos por *especular*, en el sentido de experimentar la posibilidad de obtener una mejor posición, pero que, al proponerlas dentro de una terna, es muy probable que no acepten pues las condiciones de trabajo que se les ofrecen, son muy similares o ligeramente superiores a las condiciones de trabajo de que ya disponen y, por lo tanto, consideran que no se justifica el cambio laboral... sin embargo, siguen concurriendo *por si acaso*.

Siempre dentro de la situación anterior, se puede dar el caso de que el postulante efectivamente acepte la nueva posición, pero también aquí se genera otro inconveniente, pues si el postulante proviene de otro puesto del RSC, su movimiento implica *desvestir un santo para vestir otro*, es decir, que la plaza que ocupaba anteriormente que-

da vacante, con lo que el número de requerimientos de personal sigue invariable.

Esta situación podría mejorar significativamente si se impulsara la aplicación del Artículo 33 del Estatuto del Servicio Civil (1953) que establece que *“las promociones de un grado al inmediato superior las podrán hacer los Jefes tomando en cuenta en primer término las calificaciones periódicas de sus empleados”* (p. 9). Si los jefes respectivos hicieran un mayor uso de esta facultad, se estimularía el desarrollo de la carrera administrativa dentro de las instituciones, con lo que se evitaría convocar a concursos externos para resolver nombramientos que por su naturaleza, acaban siendo atendidos y resueltos de manera interna. En ese sentido, la DGSC ya está trabajando en una directriz para impulsar la aplicación de este artículo.

Resulta sumamente valioso que ya se haya identificado el camino a seguir y que se esté trabajando en ello, queda pendiente el darle un cuidadoso seguimiento para garantizar que el producto satisfaga las expectativas, de manera que la institución llegue a contar con los criterios sobre gestión de talento humano, incluyendo los servicios de reclutamiento y selección, y la calidad en sus procesos y procedimientos de ejecución, que le permita responder adecuadamente, tanto en tiempo como en forma, a los requerimientos que reciba en tan importante materia.

### **La reforma de los microestados**

La reforma del Estado se ha centrado prioritariamente en la atención de la cuestión estatal en sus principales instituciones, con un alto sesgo hacia la urbe. Sin embargo, dadas las condiciones de organización política del país, particularmente la autonomía municipal consagrada en la Constitución Política, se tiene que mucha de la acción del Estado se da, o se deja de dar, por medio de los gobiernos locales que, en muchas de sus funciones, pueden operar como pequeños estados (microestados) dentro de los cánones que la legislación los faculta.

No obstante, los gobiernos locales durante décadas han estado ayunos de desarrollo de capacidades profesionales, ya sea en temas técnicos o gerenciales, con los consecuentes perjuicios en cuanto a desarrollo para sus comunidades y, por lo tanto, para las empresas que se radican en estas localidades y desde las que se pretenden atender sus requerimientos productivos, ya sean de bienes o servicios.

Para Ferrer (1998), entre los dilemas de América Latina para el

desarrollo y subdesarrollo en un mundo global, está la reconstrucción del área de la acción social y pública, donde el objetivo no debe de estar en desmantelar y reducir el Estado, sino en reforzar los instrumentos de promoción del desarrollo y la equidad, lo que necesariamente incluye las escalas inferiores del Estado, es decir, las provincias y municipios. (p. 204).

En esa línea, se tiene que la DGSC dispone de un Área de Asistencia Técnica al Sector Descentralizado, cuya misión es *“Fomentar el mejoramiento continuo de los gobiernos locales, mediante acciones de formación y facilitación técnica, en el área de recursos humanos, con el fin de contribuir a su desarrollo humano y empresarial”*. (Rodríguez, 2008).<sup>21</sup>

Por medio de esta área, se le brinda a los gobiernos locales, asistencia técnica en los temas de mapa básico de organización, manual de puestos, escala salarial, manual de evaluación del desempeño, manual de concursos internos y externos, manual para el reclutamiento y selección de personal, manual de inducción, actualización del reglamento autónomo de organización y servicios, manuales de procesos, políticas y procedimientos, y manual para el seguimiento y actualización de los instrumentos.

En suma, esto se puede plantear como el impulso de la profesionalización de los recursos humanos. También se hacen esfuerzos simul-

---

21. Rodríguez, J. (2008). *Entrevista con José Alberto Rodríguez Salazar, Director Área de Asistencia Técnica al Sector Descentralizado de la Dirección General de Servicio Civil*. San José, Costa Rica. 14 de febrero del 2008.



táneos en cuanto a mejorar la cultura organizacional, es decir, se desarrollan charlas en aspectos tales como trabajo en equipo, liderazgo, definición de valores y la misma polifuncionalidad de los puestos.

Sin embargo, los importantes aportes que la DGSC ha realizado hasta la fecha, se han visto limitados por los escasos recursos, que contrastan con los grandes esfuerzos que realizan los profesionales destacados en el área respectiva. El reto que la situación actual de competitividad contempla en este sentido, estaría marcado por el planteamiento de un proyecto agresivo, acompañado con los recursos suficientes para potenciar esta labor, de manera que sus beneficios puedan ser disfrutados por una mayor cantidad de gobiernos locales, en un horizonte de tiempo más corto, con el consecuente beneficio de competitividad para el país y de satisfacción con niveles de excelencia en los servicios públicos municipales que requieren, tanto los empresarios como los ciudadanos.

Los dos casos crónicos planteados, reducción de plazos y reforma de los microestados, son sinónimos de que hay mucho trabajo por realizar, labor que requiere gran valentía por la magnitud de los desafíos y una fuerte dosis de perseverancia, que eventualmente hasta puede llegar a caer en necesidad, para lograr ver sus frutos.

### **Apertura respecto a los vecinos**

La apertura como concepto ha sido tema de múltiples debates que incluso ha generado distanciamientos en algunas naciones centroamericanas. Particularmente, Costa Rica ha mantenido una mayor resistencia que se ha hecho evidente en su oposición a iniciativas de corte político como el Parlamento Centroamericano. Sin embargo, en otras latitudes, sí se ha dado consenso en cuanto a la necesidad de una mayor permeabilidad e integración regional, para poder aprovechar ventajas competitivas al actuar como equipo y ejemplos de ello, han sido las diversas negociaciones de tratados comerciales según se mostró al inicio de este documento.

Respecto a la apertura, a continuación se abordan dos elementos que pueden tener viabilidad por cuanto coadyuvan a los esfuerzos comerciales, sin desgastarse en las discusiones políticas, el primero se refiere al tema de la contratación del personal proveniente del extranjero y el segundo, a la cooperación regional como estrategia ante la apertura económica.

### ***Contratación del personal proveniente del extranjero***

La Ley de Migración vigente en Costa Rica, en un afán por proteger al trabajador nacional, impone

una serie de requisitos para poder realizar contrataciones de personal foráneo, condición que incluso hace requerir la demostración de *inopia* para autorizar el ingreso de profesionales a laborar en suelo nacional, demostración que, por lo complejo de su realización, se convierte en un importante desestímulo, tanto para el empresario contratista como para el posible sujeto por contratar.

Esta legislación quizás haya respondido adecuadamente a las condiciones nacionales del tiempo de su promulgación, pero en el contexto actual, donde el flujo de inversión extranjera directa es superado cada año, la creación de nuevas empresas es una constante y la satisfacción de mano de obra especialmente calificada constituyen factores que con frecuencia no se pueden superar con la disponibilidad del mercado de trabajo nacional. Por lo tanto, es necesario revisar este marco legal.

A lo anterior hay que sumar que el desarrollo económico aparejado a la globalización, ha implicado la incursión en actividades productivas de mayores niveles de complejidad, o simplemente de actividades nuevas que, por lo tanto, hacen indispensable el personal extranjero, no sólo para que atiendan la demanda laboral puntual insatisfecha, sino para que se conviertan en los nuevos formadores en campos novedo-

sos, como por ejemplo, gerentes de hoteles de lujo bilingües, ingenieros civiles especializados en poliductos, técnicos en audio y vídeo, profesores de físico química.

Por lo tanto, la fuerza laboral inmigrante, en lugar de ser marginada o restringida, debe ser incorporada, sin prejuicios, al sistema productivo, recibiendo la capacitación adecuada, estimulando su productividad, haciéndola participe de las cargas impositivas y aportando a la producción nacional:

*“Mientras persistan las diferencias salariales y desempleo en los países, habrá presiones migratorias. Es inevitable. Por eso, es mejor regular que prohibirla tajantemente. (...) incluyendo trabajadores especializados que aporten tecnología y conocimiento.(...). Lo peor que le podría pasar a Costa Rica y los demás países involucrados es impedir la competencia de trabajo, prohibiéndola, sin evitar que la oleada de trabajadores extranjeros se refugien ilegalmente en el sector informal, ampliando los anillos de pobreza y demandando servicios de salud.”* (La Nación, 2007, 21 de noviembre, p. 34A).<sup>22</sup>

Como bien indica el Director de Migración *“Si el país no produce la clase de personal que se necesita, los extranjeros pueden contribuir con sus conocimientos a que se solvete esa deficiencia”* (Zamora, citado por

---

22. Política laboral integral. Editorial. (2007, 21 de noviembre) *La Nación*, San José, Costa Rica. p. 34A.

Fallas, 2008, 11 de febrero, p. 25A).<sup>23</sup>

Curiosamente, a lo interno de la DGSC no se han identificado limitaciones relevantes para que los extranjeros se incorporen al RSC, por el contrario, ante la dificultad de comprobar sus atestados judiciales y profesionales, pueden llegar a encontrarse en ventaja frente a los oferentes nacionales. En todo caso, tampoco se han identificado criterios que permitan garantizar reciprocidad en el trato de los nacionales que participen en concursos para ocupar puestos públicos en los países de los cuales se recibe la mayor cantidad de emigrantes.

Otra situación importante de señalar en cuanto al personal proveniente del extranjero, es la experiencia de China, en la que se identificó la importancia de tratar el tema de la *fuga de cerebros* para superar la competitividad nacional.

Zweig (2006) plantea que el gobierno chino estableció una serie de directrices estratégicas para estimular el retorno de los talentos locales que en algún momento habían emigrado. Dentro de estas directrices figuran la apertura de centros de inserción laboral para cerebros repatriados, facilidades para obtención de vivienda, fundación de una asociación de estudiantes repatriados, apoyo a la investiga-

ción, pasantías temporales en su propio país (con la intención de que una vez ahí opten por volver a radicarse), exenciones de impuestos, escolarización de los hijos, empleos para sus cónyuges, descuentos en la adquisición de casa, y si se demostraba que los avances tecnológicos que aportaban eran significativos, podían recibir importantes bonificaciones. (pp. 72-98).

Un planteamiento como el chino no obstante que resulta de difícil asimilación en el contexto nacional, no deja de ser interesante como reacción de una nación que se ha declarado dispuesta a asumir el desafío de la competitividad ante la apertura y en su accionar ha tomado medidas que, pese a sus cuestionamientos y errores identificados, lograron recuperar una importante cantidad de la fuga de talentos que había experimentado.

Consecuentemente, este apartado plantea como implicación de la apertura para el RSC, en cuanto a la contratación del personal proveniente del extranjero, la necesidad de definir una directriz o política para la contratación de los foráneos, que en lo posible considere condiciones mínimas de reciprocidad respecto a aquellos países de los que se reciben la mayor cantidad de emigrantes. También sería conveniente la definición de directrices o políticas relacionadas con el potencial costarricense, que frecuentemente emigra y cuya reinserción en el mercado laboral en general, y en el sector público en particular, puede ser de-

---

23. Zamora M. Citado por Fallas H. (2008, 11 de febrero) Ley de Migración complica contratar foráneos. *La Nación*. p. 25A.

terminante para sortear los agresivos embates de la competitividad internacional.

***La cooperación regional  
como estrategia  
ante la apertura económica***

Las ideas hasta aquí expuestas, en buena medida se apoyan en la necesidad de ser competitivos entre países para responder a los desafíos de la apertura comercial, sin embargo, sin pretender contradecir esta postura, hay que distinguir entre la competencia entre iguales y la competencia entre desiguales. No es lo mismo identificar como competencia a una vecina nación, que tradicionalmente se ha visto como hermana, por ejemplo Nicaragua, que asociar este adjetivo a los Estados Unidos Mexicanos, China, Estados Unidos de Norteamérica y otros similares en nivel de desarrollo o tamaño de mercado.

Conviene distinguir la competencia en su acepción tradicional, de corte empresarial y deportiva, donde el triunfo necesariamente implica la pérdida del otro, con la competencia en cooperación, donde los jugadores que en algún momento y determinadas circunstancias compiten, para ciertos fines específicos se alían, cual alianza estratégica en lenguaje empresarial o carrera de relevos en el mundo deportivo, como señala Streetn. (1998).

*“entre los países, dado que las ganancias de uno pueden servir de modelo para que otro también las obtenga (...) si el concepto de competencia se aplica mal o se abusa de él, puede conducir a la protección, que perjudica a todos.”*  
(p. 150).

Por eso, se hace la distinción del planteamiento de bloques regionales como una estrategia para integrarse a la globalización y no para frenarla, pues es innegable que los Estados Unidos como país, aglutina a un grupo importante de Estados, algunos de los cuales son por sí solos del tamaño de Centroamérica, y otro tanto se puede decir de la Unión Europea y China. De hecho la negociación del CAFTA se hizo en forma regional con la nación norteamericana.

En este sentido, conviene no confundirse con los intentos fallidos de integración política centroamericana, pues no parece que se tenga el ambiente regional para ello. En su lugar, resulta mejor aprovechar esfuerzos existentes que ya han demostrado importantes grados de avance, como la conformación y funcionamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y fortalecerlos para que puedan tomar una dimensión mayor en cuanto al apoyo que las distintas instancias del RSC puedan requerir en los países que atiende.

En un tema de tanta relación externa como lo es la apertura económica, el apoyo con el personal proveniente del extranjero, sea éste foráneo o repatriado y la cooperación entre los países vecinos, resulta un componente natural del accionar país, donde la discusión sólo es válida en cuanto a la forma de orientar este accionar, para el mayor beneficio nacional y regional.

### **A manera de conclusión**

En cada uno de los apartados se ha tratado de concluir explícitamente con el desafío o reto que el tema tratado tiene en el contexto de las Implicaciones de la Apertura Comercial para el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica. Aunque se ha tomado el caso de Costa Rica como referencia, por el enfoque dado al tema, se espera haber cumplido la expectativa de ser aplicable, por lo menos en alguna medida, al resto de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, países con los que se comparten un conjunto de condiciones políticas, culturales y económicas similares, que las han unido a la apertura comercial y la constitución del ICAP.

El proceso de apertura comercial y la *nula participación del RSC* en el mismo, son una primera llamada de atención, en el sentido que no se puede ser invitado ausente de la mesa donde se sirven los banquetes socioeconómicos del futuro. Esto

hace pensar, entre otras cosas, en las dificultades que enfrenta la DGSC de Costa Rica, por carecer de un *estatus legal* que la faculte para actuar con la investidura que su función sustantiva le demanda, como lo sería por ejemplo, tener el rango de Ministerio o Secretaría de Estado, tal como lo tiene en la actualidad República Dominicana. Este particular se menciona por su importancia, no obstante, por exceder los límites del presente estudio, resulta tema propicio para un posterior desarrollo.

*Respecto a los recursos*, se identifica la necesidad de un mayor apoyo económico para el RSC en diversos aspectos, que van desde el presupuesto para el fortalecimiento del Órgano Rector como tal, principalmente su infraestructura y tecnología disponible, hasta las definiciones salariales de los funcionarios que están amparados a este Régimen, y que evidentemente se han encontrado en una posición desventajosa respecto a otros funcionarios públicos. Los avances obtenidos, deben de servir como motivador, para seguir en la lucha para obtener los recursos que la investidura y desafíos de esta institución reclaman. Internamente, también es importante que el RSC resuelva la asignación efectiva de parte de esos recursos a labores de investigación y desarrollo, como parte de una estrategia de competitividad nacional.

La *capacitación* se presenta como una de las áreas que requieren mayor atención por parte del RSC, pero con orientaciones particu-

lares conforme a los dictados de los tiempos y condiciones, es decir, brindado especial atención a las competencias, evacuando aquellos elementos como nombramientos en instituciones que ofrecen capacitación a potenciales trabajadores del sector privado y, enfrentando y superando paradigmas en el incentivo del estudio de idiomas.

Estando referido el RSC a la gestión del talento humano, no es de extrañar que surjan elementos relacionados con las *condiciones de trabajo*, tales como la empleabilidad y la flexibilización, que deben realizar su aporte a la competitividad país, pero más que ese par de aspectos, conviene la constante y concienzuda revisión de los diversos vértices de análisis, que pueden surgir para responder a la apertura comercial.

Se identificó la urgente necesidad de superar algunos *casos crónicos*, que afectan a la DGSC como Rector del Régimen, entre los que destaca la urgencia de reducir los plazos en los procesos de reclutamiento y selección, donde afortunadamente ya se han tomado medidas importantes, que no obstante, requieren un celoso seguimiento para garantizar su efectividad. Otro caso importante, que es susceptible de ser explotado como una forma de magnificar el impacto positivo del RSC para la sociedad y la economía, es el apoyo a la reforma del Estado desde la óptica de los gobiernos municipales, donde se han realizado importantes avances, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Finalmente, se resalta la necesidad de definir políticas sobre contratación del personal proveniente del extranjero y la conveniencia de aprovechar y, en la medida que sea posible, apoyar el desarrollo de, organismos de cooperación regional, como estrategia para enfrentar la globalización económica.

No obstante lo dicho, son muchas las aristas que podrían seguir explorándose en cuanto al tema de esta investigación, pues como bien plantea Ulrich (2006):

*“Una función eficaz de recursos humanos tiene profesionales de recursos humanos que reconocen las realidades externas del negocio y adaptan las prácticas de recursos humanos y asigna sus recursos en concordancia [retomando el entendimiento de las realidades internas agrega que] las realidades que influyen en los negocios pueden agruparse bajo tres epígrafes: Tecnología. Economía y cambios legales. Demografía de la fuerza de trabajo. Un cuarto factor, la globalización, pasa a través e influye en la otros tres”.* (pp. 33-43).

Por lo tanto, sin desacreditar lo expuesto, se concluye que más importante que identificar las implicaciones de la apertura comercial para el RSC, es crear la conciencia de que esta apertura tiene incidencias o impacto para el RSC y que la función eficaz de recursos humanos,

debe pasar por su identificación sistemática para incorporarlas luego a su quehacer. Si el presente trabajo ha logrado contribuir en esta dirección, habrá conseguido su objetivo.

### Lista de referencias

- Arguedas, J. (2008). Los nuevos retos del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica ante la demanda del entorno globalizado. *Revista de Servicio Civil*. Volumen 19. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica. p. 5.
- \_\_\_\_\_. *Ob. Cit.* p. 6.
- \_\_\_\_\_. *Ob. Cit.* p. 8.
- \_\_\_\_\_. *Ob. Cit.* p. 10.
- \_\_\_\_\_. *Ob. Cit.* p. 12.
- Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Presentada y actualizada por Rivera, G. (2001) 8ª ed. EDITEC Editores. San José, C. R. p. 69.
- \_\_\_\_\_. (1953). Estatuto del Servicio Civil. Publicaciones Jurídicas. San José, Costa Rica. p. 9.
- Delgado A. (2007). Sinopsis Económica N° 09 del 15 al 21 de octubre del 2007: El despertar del gigante asiático – El crecimiento económico de China y sus efectos en Costa Rica. DGSC.
- \_\_\_\_\_. (2008). Sinopsis Económica N° 21 del 14 al 20 de enero del 2008: Preparándose para el Teletrabajo. DGSC.
- Dirección General de Servicio Civil (1996). Resolución DG-080-96 Carrera Profesional. Normas para su aplicación. San José, Costa Rica. DGSC. p. 3
- \_\_\_\_\_. *Ob. Cit.* p. 5
- \_\_\_\_\_. (2003). Oficio Circular AI-CCD-194-2003 Directrices sobre el reconocimiento de actividades de capacitación. San José, Costa Rica. DGSC. p. 3.
- \_\_\_\_\_. (2007). Resolución DG-279-2007 del 29 de noviembre del 2007 – Modificación del Manual de Clases Anchas. DGSC. San José, Costa Rica.
- Ferrer A. (Comp.) (1998). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global: los dilemas de América Latina). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA. p. 204.
- González, A. (Comp.) (2005). Estudios Jurídicos sobre el TLC

entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. San José, Costa Rica. Litografía e Imprenta LIL, S. A. p. 3.

Hirono R. (Comp.) (1998). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (La Globalización y la competitividad en el siglo XXI: una perspectiva japonesa). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA. p. 159.

Longo, F. (2004). Mérito y Flexibilidad. Piados Empresa. Barcelona, España. p. 260.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. MIDEPLAN. San José, Costa Rica. p. 94

Monge González, R. (Comp.) (2004). Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait. (Costa Rica ante la Globalización y la Economía Basada en el Conocimiento: el legado del maestro). San José, Costa Rica. Academia de Centroamérica. p. 351.

\_\_\_\_\_. *Ob. Cit.*  
p. 347.

Ramírez, J. (2007). El Servicio Civil en Costa Rica – Conceptos, Naturaleza, Antecedentes, Organización. CECADES – DGSC. San José, Costa Rica.

Real Academia Española (2001). Diccionario de la Lengua Española. (Vigésima Segunda Edición, Vol. 1). Madrid, España. Editorial Espasa Calpe, S. A. p. 1139.

Streeten, P. (Comp.) (1998). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (Globalización y competitividad: ¿cuáles son las implicaciones para la teoría y práctica del desarrollo? Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA. p. 150.

\_\_\_\_\_. *Ob. Cit.*  
p. 151.

Ulrich D. (2006). La propuesta de valor de recursos humanos. Ediciones Deusto. España. pp. 33-43.

Wikipedia enciclopedia libre (2008) APEC. Recuperado el 25 de febrero, de <http://www.es.wikipedia.org/wiki/APEC>.

Zweig, D. (2006). Estrategia de china para dar un vuelco al éxodo de talentos. *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 125. pp. 72-98.

## Bibliografía

Arguedas, J. (2008). Los nuevos retos del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica ante la



- demanda del entorno globalizado. *Revista de Servicio Civil* Volumen 19. Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.
- Costa Rica (1943). *Código de Trabajo*. (1943). Investigaciones Jurídicas, S. A. (1997). San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Presentada y actualizada por Rivera, G. (2001) 8ª ed. EDITEC Editores. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (1953). *Estatuto del Servicio Civil*. Publicaciones Jurídicas. San José, Costa Rica.
- Delgado, A. *Sinopsis Económica Nº 09 del 15 al 21 de octubre del 2007: El despertar del gigante asiático – El crecimiento económico de China y sus efectos en Costa Rica*. DGSC.
- \_\_\_\_\_. *Sinopsis Económica Nº 18 del 17 al 23 de diciembre del 2007. Desafíos económicos de la DGSC para el 2008*. DGSC.
- \_\_\_\_\_. *Sinopsis Económica Nº 21 del 14 al 20 de enero del 2008: Preparándose para el Teletrabajo*. DGSC.
- \_\_\_\_\_. *Sinopsis Económica Nº 25 del 11 al 17 de febrero del 2008: Aspirando a los Goces de Europa*. DGSC.
- Dirección General de Servicio Civil (1996). *Resolución DG-080-96 Carrera Profesional. Normas para su aplicación*. San José, Costa Rica. DGSC.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Oficio Circular AI-CCD-194-2003 Directrices sobre el reconocimiento de actividades de capacitación*. San José, Costa Rica. DGSC.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Perfiles de Proyectos Estratégicos*. Manuscrito no publicado. San José, Costa Rica. DGSC.
- \_\_\_\_\_. *Resolución DG-279-2007, del 29 de noviembre del 2007 – Modificación del Manual de Clases Anchas*. San José, Costa Rica. DGSC.
- \_\_\_\_\_. *Resolución DG-280-2007 del 29 de noviembre del 2007 – Asignación a la Escala de Sueldos de la Administración Pública, las clases de puestos creadas en la Resolución DG-279-2007*. San José, Costa Rica. DGSC.

- González, Anabelle (Comp.) (2005). *Estudios Jurídicos sobre el TLC entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos*. San José, Costa Rica. Litografía e Imprenta LIL, S. A.
- Hirono R. (Comp.) (1998). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (La Globalización y la competitividad en el siglo XXI: una perspectiva japonesa). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA. *Manejo de Fuentes de Información para Trabajos Académicos del ICAP. Referencia de citación para el Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública 2008*. Recuperado el 15 de enero de 2008, de <http://www.icap.ac.cr/>.
- Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad*. Piados Empresa. Barcelona, España.
- Mankiw, G. (1999). *Principios de Economía*. Mc Graw Hill, México.
- Mattey. S. y Delgado A (2007). *Propuesta de presupuesto de los cinco proyectos estratégicos aprobados por el despacho del director general*. DGSC. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010*. MIDEPLAN. San José, Costa Rica.
- Monge González, R. (Comp.) (2004). *Ensayos en honor a Eduardo Lizano Fait. (Costa Rica ante la Globalización y la Economía Basada en el Conocimiento: el legado del maestro)*. San José, Costa Rica. Academia de Centroamérica.
- Programa Estado de la Nación (Costa Rica) (2007). *Resumen Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Litografía e Imprenta Guilá. San José, C. R.
- Ramírez, J. (2007). *El Servicio Civil en Costa Rica – Conceptos, Naturaleza, Antecedentes, Organización*. CECADES – DGSC. San José, Costa Rica.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. (Vigésima Segunda Edición, Vol. 1). Madrid, España. Editorial Espasa Calpe, S. A.
- Streeten, P. (Comp.) (1998). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI (*Globalización y competitividad: ¿cuáles son las implicaciones para la teoría y práctica del desarrollo?*) Banco

Interamericano de Desarrollo.  
Washington. USA.

febrero, de <http://www.es.wikipedia.org/wiki/APEC>.

Ulrich D. (2006). *La propuesta de valor de recursos humanos*. Ediciones Deusto. España.

Zweig, D. (2006). Estrategia de china para dar un vuelco al éxodo de talentos. *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 125. – AMDG ◇

Wikipedia enciclopedia libre (2008) APEC. Recuperado el 25 de

# Función pública y desarrollo del Estado\*

José Alberto Bonifacio\*\*

---

ABORDA UNA SERIE DE CUESTIONES CENTRALES QUE ASIGNAN A LA FUNCIÓN PÚBLICA, UN PAPEL DESTACADO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MAYOR CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA / MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / REFORMA DEL ESTADO

Los cambios ocurridos en el mundo durante el actual período de transición secular, así como el paralelo fracaso de políticas que pretendieron confiar al mercado el resultado del orden social, volvieron a poner al Estado en el centro de la

escena, reconociendo en sus capacidades, actuales o posibles, el recurso para superar las crisis que desafían a las distintas sociedades en el espacio global.

Pero que se haya desarmado el discurso (único) a favor del retiro del Estado como condición de viabilidad del desarrollo económico y social, no supone el retorno del Estado a su estadio anterior, como si la dinámica histórica obedeciera a un movimiento pendular (no obstante algunas simplificaciones nostálgicas), sino que reclama de un salto en calidad para enfrentar con éxito los desafíos de la gobernanza en la etapa de globalización, esto es, permitiendo a las sociedades ser

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Político. Director del Sistema Nacional de Capacitación, del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, de Argentina. Director de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo y Profesor de Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Rosario. Vice-Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

---

Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, entre 1996 y 2000.

Recibido: 4 de agosto del 2008.

Aceptado: 18 de setiembre del 2008.

incluidas en los beneficios del desarrollo en un marco de justicia y plenitud democrática.

La llamada matriz "estado-céntrica" ha agotado su ciclo, y se agotó la confianza sin reservas en el Estado como motor del desarrollo económico y social, así como la idea de que éste es el portador exclusivo y excluyente del interés público, papel que ahora comparte con la sociedad. (Echebarría, 2001:11). El Estado requiere ahora de nuevas capacidades en consonancia con el avance de la sociedad civil sobre el espacio público, lo que supone agregar a la institucionalidad democrática resultante del liberalismo la impronta republicana caracterizada por la dedicación de los ciudadanos a perseguir el bien común y actuar en consecuencia. (Bauman, 2003:76). En otros términos, la forma tradicional del ejercicio del gobierno mediante la asignación autoritativa de valores, se torna más compleja, y al mismo tiempo incorpora mayor incertidumbre como consecuencia de extender el reconocimiento democrático a un mayor número de actores que legítimamente reivindican su participación en las transacciones que se despliegan en el proceso de formación de las políticas públicas.

En el caso de la función pública, la consagración de marcos legales que habilitan el tránsito del unilateralismo al multilateralismo en las relaciones laborales al interior del Estado, da cuenta del cambio que mencionamos. Mediante la negocia-

ción colectiva de las condiciones de trabajo, el Estado asume su rol "patronal", abandonando el enfoque clásico de determinar con decisiones de autoridad las reglas de la carrera administrativa, admitiendo el pluralismo en la interpretación del interés público y aviniéndose a la concertación con las asociaciones representativas de los trabajadores estatales.

Partimos del supuesto de que el desarrollo del Estado es deseable, y entendemos que el mismo consiste en la mejora de sus capacidades institucionales para hacer posible el desarrollo sustentable con inclusión y equidad. Las reflexiones que siguen tienen el propósito de explorar distintas dimensiones en las que puede observarse la incidencia de la función pública en el proceso de desarrollo del Estado.

La exposición se realizará a partir de una serie de cuestiones centrales que asignan a la función pública un papel destacado en la construcción de una mayor capacidad institucional del Estado, a saber:

- La conformación de una función pública profesional impacta positivamente en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- La existencia de una función pública profesional es un factor relevante en el proceso de desarrollo económico y social.
- La profesionalización de la función pública es condición

necesaria para implementar cambios en la gestión asociados al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.

- Una función pública profesional contribuye a un mejor desempeño del sector público.
- El establecimiento de reglas de profesionalización en la función pública introduce incentivos que impactan positivamente sobre el desempeño del servicio público.
- Los cambios característicos de la gobernanza contemporánea requieren de una función pública profesionalizada.

Todas estas cuestiones están relacionadas, pero analíticamente es pertinente abordarlas como si fueran singulares, lo que a su vez resultará funcional para exponer distintas facetas que pueden dar lugar a intervenciones de reforma, cuyo impacto puede ser apreciado con mayor claridad.

### **La función pública**

Los esfuerzos que realizan los países de América Latina para establecer la profesionalización de su función pública en los últimos años han sido evidentes, pero la tarea no se encuentra libre de obstáculos, también presenta retrocesos y en otros casos los progresos no han sido satisfactorios. (Bonifacio, 2005;

Zuvanic, Iacoviello y Dalbosco, 2004; Longo, 2005).

La función pública en la región carga todavía el lastre del clientelismo electoral, el tráfico de influencias, su asociación a conductas ritualistas, la falta de transparencia y de aplicación del principio del mérito; así se mantiene ajena a los asuntos centrales del Estado y pierde legitimidad ante la ciudadanía (Bau Aedo, 2005). A ello se suma que, al amparo del Estado mínimo, la función pública no sólo fue relegada sino que formó parte de los argumentos para desactivar programas y servicios públicos. (Alonso-Jiménez, 2006).

Independientemente del tamaño relativo del aparato estatal de cada uno de los países, sin duda sus estructuras organizativas están caracterizadas por la complejidad, y ésta suele estar reflejada en las características de una función pública que presenta rasgos diferenciados según el espacio institucional del que se trate, observándose que progresos en algunos sectores no son acompañados por otros que conservan formas tradicionales de organización del empleo público, incluso contrapuestas a los esfuerzos de la profesionalización. Heredia aprecia que "...muchos gobiernos de la región han introducido reformas para mejorar la calidad del gobierno en aquellos sectores que más les interesan a los inversionistas -en particular, a los más móviles internacionalmente. El poder fortalecido y los intereses específicos de estos grupos ayudan a

entender, así, los progresos observados en materia de administración y de personal en los sectores financieros del gobierno –bancos centrales, presupuesto, por ejemplo”. (Heredía, 2002:29).

En la presentación del amplio estudio promovido hace pocos años por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, sobre el servicio civil en América Latina (Echebarría, 2006), se enfatiza que estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil, como ocurre en los casos mencionados de prácticas de clientelismo y corrupción, pero que su adecuada organización facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de estas políticas sobre la realidad económica, social y política de un país, incidiendo en el desarrollo económico, la legitimidad del Estado y en la consolidación de la democracia.

La función pública, o servicio civil, puede ser entendida como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las

personas que integran éste, en una realidad nacional determinada, comprendiendo normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.<sup>1</sup>

La diversidad de situaciones que se presentan en cada caso nacional, así como las reglas y prácticas características de los sectores más extendidos o representativos del empleo público en cada uno de los países, no debiera impedir que una mejor institucionalidad de la función pública pueda ser construida con base en unos pocos principios generales, como por ejemplo, publicidad, transparencia y objetividad centradas en el mérito para los procesos de incorporación al empleo público.

Un indicador de la creciente importancia asignada a la cuestión es el número de trabajos de análisis e investigación producidos en los últimos años sobre esta temática. Sólo en los tres últimos congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, que incluyeron la temática de modo explícito en la convocatoria (también para el que se realizará en noviembre del 2008), fueron presentados más de 160 documentos. Las reflexiones originadas en su presentación y debate, puede ser sintetizada a partir de las relatorías correspondientes, e ilustran sobre la

---

1. La definición está tomada de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Existen muchas otras en la literatura, pero la incorporación de esta en un consenso regional intergubernamental le otorga un mayor significado, porque se convierte en referencia para los procesos de reforma que encuentran en el acuerdo, un punto de legitimación.

pertinencia del marco de análisis propuesto más arriba para incentivar la reflexión sobre la función pública y el desarrollo del Estado. (Bau Aedo, 2005; Alonso-Jiménez, 2006; Pérez Fuentes, 2007).

De acuerdo con las observaciones de relatoría de Alonso-Jiménez (2006), la administración pública es la responsable de la ejecución de las políticas públicas gestadas por el gobierno, por lo tanto la profundización de las medidas de cambio tiene como plataforma la función pública y en ello involucra un marco institucional. A partir de este marco se aprecia que la función pública no es un empleo ni puede situarse en los criterios del mercado laboral, sino como parte de un modelo sostenible y estable que garantice los mínimos administrativos diferenciados del mercado. Las políticas públicas y su articulación con lo privado no solamente depende del tamaño y resonancia del reclamo del mercado para incursionar en lo público, sino de mejores capacidades en la conducción de la gestión y dimensión del rol y papel del Estado, asegurando la institucionalidad fortalecida de entidades estatales y gubernamentales para formar la masa crítica de especialistas, gestores y técnicos con "pensamiento de Estado". La función pública en el entramado político demanda la demarcación de fronteras clara con la función política, tanto como el instrumento de aseguramiento de la institucionalidad como para garantizar los roles de la función pública.

También Alonso-Jiménez subraya que la nueva institucionalidad de la función pública demanda que las reformas legales del servicio civil no estén limitadas a reformas procesales, sino que deben asumir su inclusión en la tendencia del "retorno de lo público", que requiere generar reglas de juego entre lo público y lo privado, fortaleciendo el papel del Estado en el aseguramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Por otra parte, agrega que la calidad del Estado se mide por el buen desempeño del gobierno, pero al ser las instituciones de la administración pública las responsables por delegación de competencias constitucionales del cumplimiento del servicio y gestión pública, el papel de la función pública deberá constituir uno de los bastiones más estables en la conducción institucional. Será la estabilidad institucional, el buen desempeño y la calidad de la gestión la plataforma que asegure la institucionalidad gubernamental, por lo que la clave de la institucionalidad está en capacidad del desempeño de un Estado con visión de largo plazo.

Pérez Fuentes (2007) reconoce la necesidad de contar con directivos con competencias y habilidades para gestionar personas, con especial énfasis en la gestión de la innovación. Menciona que el establecimiento de programas de gestión del desempeño implica el desarrollo de instrumentos que permitan fijar las metas a las que se compromete el alto directivo, identificar cuáles son tareas propias del ejercicio de un cargo de alta dirección y, al mismo



tiempo, establecer los supuestos necesarios para que estas metas puedan ser alcanzadas. Estos instrumentos además promueven la transparencia al posibilitar la *accountability*, ayudan en el necesario alineamiento gubernamental y promueven el diálogo entre la autoridad política y los gerentes públicos. También destaca que los sistemas de incentivos, especialmente ligados a remuneraciones adecuadas al nivel de responsabilidades y exigencias del cargo, constituye uno de los temas más críticos para el éxito de un sistema de profesionalización de los niveles directivos. En el plano de los incentivos también sobresale la necesidad de vislumbrar actividades específicas que posibiliten el desarrollo de carrera de los altos directivos más allá de su continuidad en estos cargos, tales como alternativas de desarrollo a partir de la propia experiencia directiva.

Bau Aedo (2005) recupera argumentos relacionados con los desafíos de la globalización, que reclaman un profundo cambio cultural de todos los servicios públicos, y se la debe ver como un elemento fundamental para realizar el Buen Gobierno al servicio de los ciudadanos. También en el marco de los nuevos enfoques sobre la relación gobierno-ciudadanos, observa que los servidores públicos deben estar preparados para acoger, escuchar y comprender las realidades de las personas, comprometiendo al servidor público con la ciudadanía mediante un mejor servicio público. Según las observaciones de Bau

Aedo, la reforma de la función pública requiere consensos, recursos, inclusión dentro del esfuerzo mayor por modernizar y tecnificar el Estado, y visión de la profesionalización como democratización de las relaciones de trabajo y el desarrollo continuo de competencias.

### **Capacidades institucionales**

Dror reconocía hace tiempo que los desafíos que debe afrontar la gobernación contemporánea superan las capacidades de proveer soluciones en distintos niveles, desde las calificaciones insuficientes del liderazgo político a la ausencia de instituciones con los recursos necesarios para afrontar problemas nuevos y cambios acelerados: la gobernación global es incapaz de proveer solución eficaz a los problemas globales. (Bonifacio, 2007:1) Esta afirmación lleva a reflexionar sobre las capacidades institucionales del Estado para responder a desafíos que provienen tanto desde el interior de la sociedad como del contexto global. Al respecto, nuestra apreciación es que la profesionalización de la función pública tiene un papel crucial en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, como destaca Echebarría (2006) "...una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la Nación."

Zuñanic, Iacoviello y Dalbosco (2004:4) distinguen las capacidades políticas de las técnicas, donde las primeras remiten a la posibilidad de crear y sostener consensos para establecer reformas, mientras que las segundas se refieren a la acumulación de saber hacer de funcionarios dotados de competencia y estabilidad con el propósito de proveer al Estado de cierta autonomía decisoria. Si se armonizan, las capacidades políticas aseguran la viabilidad de las reformas, y las capacidades técnicas movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos políticos.

El desarrollo de las capacidades institucionales a las que se hace mención permitirían contar con los requisitos para gobernar a los que se refiere Peters (2003:13s), entendidos como la posibilidad de que se debe obtener:

- Articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad, asignando un mecanismo a través del cual pueda emerger el consenso respecto de esas prioridades y objetivos, incluyendo el rol mediador que pueden ejercer las instituciones públicas que son percibidas como legítimas representantes del interés ciudadano.
- Coherencia, por la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados dentro de una visión más amplia y un equilibrio de intereses.

- Logro de metas como capacidad para lograr los objetivos y las metas que se han planteado, a través de medios tradicionales de ejercer autoridad, como la regulación, el suministro directo y los subsidios, incluyendo también a los actores del sector privado.
- Retroalimentación y rendición de cuentas (accountability) para evaluar lo que efectivamente ha sucedido para mejorar la gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado.

La corriente neoinstitucional (North, Olson) ha sido la que destacó la importancia de los factores institucionales que inciden en el desarrollo de la economía de mercado: el grado de desarrollo de las instituciones determina el coste de los intercambios que la economía de mercado exige reducir, siendo la incertidumbre uno de los principales factores de descuento y las instituciones constituyen el mecanismo adecuado para su reducción, estableciendo garantías para el ejercicio de derechos y obligaciones, que reducen el riesgo de comportamientos arbitrarios. En la perspectiva neoinstitucional el desarrollo de los países sería tributario de la capacidad de desarrollar instituciones capaces de perfeccionar la economía de mercado, superando las formas más limitadas y primitivas de intercambio. El Estado va más lejos, asumiendo la garantía, no sólo del funcionamiento de los mercados, sino de los derechos políticos y sociales en los que se basa el desarrollo.

llo humano. El Estado debe asumir la responsabilidad por la provisión de bienes y servicios públicos esenciales, y erigirse en un agente activo de la equidad, la cohesión territorial y la igualdad de oportunidades. (Echebarría, 2000, p.8).

Más recientemente, los estudios de Rauch y Evans (2000) atribuyen al sistema de mérito en el empleo público una contribución decisiva a la calidad de las instituciones, en mayor medida que buena gestión del empleo público, remuneraciones adecuadas y/o sistemas de carrera profesional.

### **Función pública y desarrollo**

El segundo argumento que se propone exponer sostiene que una función pública profesional es importante para consolidar en los países procesos de desarrollo sustentable.

Echebarría destaca que son cada vez más abundantes los trabajos econométricos comparativos que establecen correlaciones favorables entre diversos índices de calidad institucional (medida a través del grado de corrupción percibida, la calidad burocrática o la eficiencia administrativa) y niveles de capital humano, productividad, inversión y crecimiento económico. Se estima que más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los de

América Latina, se asocian a deficiencias en las instituciones de éstos últimos.

Evans y Rauch (1999) recogieron estimaciones de expertos con el objeto de determinar en qué medida las principales organizaciones de la administración económica, en una muestra de países en vías de desarrollo, se aproximaban a los rasgos básicos de una verdadera burocracia tal como la definió Max Weber: en qué medida, por ejemplo, el reclutamiento a nivel de los cargos públicos se hacía de acuerdo a criterios impersonales que responden a una meritocracia y en qué medida las personas reclutadas podían esperar una carrera a largo plazo que constituyera una recompensa semejante a la que se puede esperar en el sector privado, incluyendo la formación previa. Concluyeron que es lícito afirmar que sin la cooperación de la burocracia estatal es difícil, si no imposible, implementar o mantener un entorno de políticas conducente al desarrollo económico. Asimismo, es válido suponer que salarios competitivos, promoción interna, estabilidad en la carrera y reclutamiento con base en los méritos constituyen los ingredientes claves de las burocracias estatales efectivas. Controlando variables tales como el ingreso nacional, el nivel de educación y la diversidad etnolingüística, sus estudios muestran que las medidas mencionadas referidas a la estructura burocrática son determinantes, estadísticamente significativas en lo concerniente al desempeño burocrático. Los resulta-

dos del estudio indican que el reclutamiento con base en los méritos es el elemento de la estructura burocrática más importante para el mejoramiento del desempeño burocrático. La promoción interna y la estabilidad en la carrera son factores de importancia secundaria en este aspecto, y el efecto de los salarios competitivos sobre el desempeño burocrático no resulta claro.

Sobre esa base, fundaron una escala de "weberianismo" para predecir el crecimiento económico. Controlando el PTB per cápita inicial y el endeudamiento inicial en capital humano, la presencia de altos niveles de "weberianismo" resultó ser un estímulo para el crecimiento del PTB per cápita, al menos tan poderoso como cualquiera de los indicadores utilizados en los modelos tradicionales de crecimiento. (Evans, 2003:14).

Si como se afirma, el propósito del "regreso del Estado" es alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y social, la reconstrucción y consolidación de sus capacidades para el desarrollo, consiguen en la profesionalización de la función pública una base significativa.

### **Función pública y cambios en el modelo de gestión**

En nuestra opinión, también existen sólidos argumentos para sostener que la profesionalización de

la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociados con un mejor desempeño del sector público, indispensable a su vez para el desarrollo de las capacidades estatales.

Analizando distintos casos nacionales (Bonifacio, 2007), no resultó posible recoger evidencia suficiente como para establecer la existencia de un grado significativo de vinculación entre los objetivos de profesionalizar la función pública y la incorporación de innovaciones en la gestión, en particular, la gestión por resultados. En todo caso, existen iniciativas no suficientemente consolidadas para establecer contratos de desempeño o compromisos de gestión en niveles directivos de la función pública, pero la función pública directiva, no obstante los progresos recientes, no se ha consolidado dentro de estatutos definitivos de profesionalización en los que el mérito cumpla un papel destacado en la selección y, menos aún, que haya dado origen al establecimiento de carreras profesionales razonablemente estables.

Cabe destacar en relación con la observación anterior, que la incorporación de sistemas de gestión orientados a resultados llevan implícitos modelos de contractualización que restringen las alternativas para adoptar un modelo de función pública directiva.

Conforme con el criterio que se sustenta, la consolidación de una función pública profesional es una

condición necesaria para promover innovaciones, en consonancia con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática, porque detenta la capacidad de hacer sustentable y previsible el modelo de gestión. Además, contribuye al fortalecimiento de la calidad institucional pública, por la valoración positiva que puede esperarse en la sociedad por la vigencia efectiva del principio del mérito.

Finalmente, por resultar decisiva para superar el clientelismo, la falta de incentivos o su asignación arbitraria o indiscriminada, la dificultad de constituir equipos de trabajo sustentables, la ausencia de una ética pública orientadora del desempeño, entre otros obstáculos para una gestión efectiva de los asuntos públicos. Es este conjunto de argumentos lo que hace plausible la afirmación de que la decisión sobre el modelo de función pública directiva es más decisiva para la innovación que el modelo de gestión, incluso dentro de un abanico de alternativas para el tipo de función pública conveniente de ser fortalecido en cada país. (Bonifacio, 2007:13s).

## **Función pública y desempeño**

El establecimiento de reglas de profesionalización en la función pública permite el desarrollo más efectivo de innovaciones orientadas a mejorar el desempeño de la gestión pública.

La frecuente insistencia en que la gestión por resultados es compatible con modelos de contratación de personal que permiten supeditar la continuidad en el empleo al logro de metas o resultados pactados previamente, se presenta en contraposición con el principio de estabilidad del empleo público, que muchas veces es un punto medular en un sistema meritocrático, para limitar el clientelismo y el patrimonialismo, poniendo resguardos al despido arbitrario.

Pero las implicancias de la profesionalización de la función pública sobre la mejora del desempeño gubernamental tienen una proyección más amplia. La Carta Iberoamericana de la Función Pública concibe a la función pública en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (CIFP, 2003:5-6). Los principios rectores del sistema de función pública promovido por la Carta postulan el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Asimismo, incluye los principios de eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública, y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas, y la transparencia, objetividad e imparcialidad, y el pleno sometimiento a la ley y al derecho, como condiciones bajo las cuales los principios anteriores tienen sentido.

Los postulados de la Carta, que se presentan sin conformar una

prescripción de reformas, al tiempo que promueve principios y valores generales, sugieren instrumentos eficaces para mejorar el desempeño de la función pública, y dotar de recursos calificados a las instituciones del Estado en consonancia con la complejidad de los desafíos que afronta.

En definitiva, se pretende mostrar que las orientaciones de política para la función pública exceden con creces el establecimiento de unas reglas de juego orientadas a proteger a los funcionarios de la discrecionalidad, sino que el marco de garantías cobra sentido para reforzar el desempeño al servicio del interés general, dotando a la acción pública de eficacia, efectividad y eficiencia. De esta manera la función pública se conecta con el desarrollo de capacidades institucionales que permiten al Estado orientar la acción colectiva de la sociedad.

En otro plano, también corresponde destacar el impacto que sobre el desempeño puede tener la moral que desarrolla una organización, ya sea por la internalización del valor que se le reconoce a la misión asignada, así como por el reconocimiento de la calidad de los servicios percibidos por el público. Evans (2003:15) destaca que la internalización entre los administradores de la creencia que brindan invaluable servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática.

## **Reglas de profesionalización e incentivos sobre el desempeño**

La existencia de un sólido marco normativo y las expectativas para el desarrollo de la carrera pública, cuando se aplican de manera efectiva y previsible, juegan un papel importante que en el compromiso de los funcionarios para sostener como valores la honestidad, la dedicación y la efectividad en el servicio que brindan. Su construcción es laboriosa y su destrucción hace gravosa una reconstrucción necesaria. Evans (2003:16) subraya que la estima y el reconocimiento público son factores que pueden jugar un papel importante entre las compensaciones a los funcionarios públicos, y agrega que expandir esa parte del paquete puede costar muy poco en términos fiscales, y tener una alta tasa de retorno en términos de rendimiento.

En términos generales, puede preverse razonablemente que la existencia de incentivos y su adecuada gestión como parte del diseño institucional de la carrera administrativa, tienen una influencia positiva en el ejercicio de la función pública, impactando en la mejora del desempeño y la obtención de resultados. La obviedad de este argumento no se corresponde con las prácticas habituales en contextos donde la profesionalización está insuficientemente desarrollada: la valoración del desempeño que puede apreciarse en las culturas administrativas es débil o inexistente, existen tendencias a la nivelación de los sistemas

remunerativos, y la falta de discriminación del desempeño en los sistemas de incentivos no contribuyen a la mejora de las actividades de la administración pública.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública destaca que los incentivos tienen la capacidad de contribuir efectivamente al rendimiento de las personas en el trabajo, lo que requiere la existencia de sistemas de evaluación como parte de las políticas de gestión de recursos humanos.

También el principio de mérito puede operar como incentivo en el desempeño de las personas si es incluido en la promoción a puestos de trabajo de nivel superior, asumiendo que la misma tenga sustento en la valoración del rendimiento, potencial y desarrollo de competencias, con base a instrumentos que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo.

En otros casos, la gestión por resultados puede administrar incentivos que aplican en la escala de la organización, y se han adelantado experiencias relacionadas con la flexibilización de reglas a las organizaciones que demuestran mayor efectividad en el logro de los objetivos. En este caso como en los antes mencionados, el desvío de las reglas muestra tendencias a una falsa democratización, por la que la asignación de los incentivos es incapaz de discriminar contribuciones que debieran ser diferenciadas para que se valore su función. Por otra parte,

también debiera ser sopesada la pertinencia de una "discriminación positiva", con el propósito de no re-tacear el acceso a recursos y herramientas funcionales a la mejora de la gestión en organismos que "no califican" en su desempeño, atendiendo al interés público puesto en juego.

En definitiva, los sistemas de incentivos relacionados con la vigencia efectiva de un sistema de premios y castigos, debieran permitir a todos los actores involucrados, percibir efectivamente las ventajas de adoptar conductas responsables respecto de los objetivos precisamente identificados, y de relevancia apreciable en lo que hace a su contribución a fines públicos. (Bonifacio, 2007:22).

Debe considerarse que la profesionalización de la función pública puede impactar favorablemente sobre la opinión pública, si se consolidan sistemas meritocráticos de selección para el acceder a la administración, atendiendo al rechazo que suscitan las prácticas del clientelismo en la incorporación de personal.

## **Función pública y gobernanza**

En lo que se considera "modelo tradicional" de ejercicio del gobierno, el Estado es un actor relativamente autónomo en la toma de decisiones con base en la autoridad que le es conferida por la ley, tanto

en el interior de las organizaciones públicas como en las relaciones entre éstas y la sociedad. La sociedad no participa activamente después de pronunciarse en las elecciones de quienes van a conformar el gobierno, dando lugar a la denominada por O'Donnell "democracia delegativa". Es evidente que la transferencia electoral del poder, celebrar elecciones regulares y proteger los derechos civiles, no es una base suficiente para definir las metas de desarrollo o la asignación de recursos colectivos. (Evans, 2003:24s).

En la actualidad una variedad de mecanismos se fueron desarrollando para dar lugar a una mayor participación de los intereses organizados de la sociedad en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, incluyendo su implementación. Esta visión más comprensiva de la gobernanza, involucra una diversidad de actores, y si bien amplía las manifestaciones de la democracia, dificulta las decisiones que se adoptan en el marco de consensos más amplios.

Peters dice que un modelo de gobernanza que dependa de manera muy significativa del grado de involucramiento de los actores de una particular red que gire en torno a un tema específico, puede generar una forma localizada de democracia, pero también puede excluir al público en general u otros grupos e individuos interesados en el área de política en cuestión. Estas dificultades no impiden que la gobernanza continúe siendo una meta para las

sociedades humanas, pero se debe reconocer que las "soluciones" que se han descubierto para los problemas de la gobernanza de carácter democrático, es igual al número de decepciones que produjeron las reformas. (Peters 2003:28s).

Así, la gobernanza moderna pone en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional, colocándola en situación de interdependencia con otras fuerzas sociales, incluyendo una ciudadanía activa y en condiciones de asumir responsabilidades públicas que tradicionalmente fueron exclusivas del gobierno. El "buen gobierno" logra que las cosas se hagan pero no a partir de la autoridad y la jerarquía, sino haciendo posible la cooperación entre múltiples actores para lograr resultados. Así se señala que debe ser cuestionada la tendencia a identificar la capacidad del Estado con la posibilidad de que éste se encuentre aislado de las influencias societales sino que, por el contrario, la capacidad transformadora del Estado requiere la combinación de una coherencia interna, y de una inserción en la sociedad, que Evans (2007) llama autonomía insertada.

Los cambios característicos de la gobernanza contemporánea requieren de una función pública profesionalizada, porque la gobernanza efectiva tiene más probabilidades en sociedades más disciplinadas, confiables y organizadas, lo que supone una institucionalidad pública estable, predecible y también confiable, lo



que además es requerido por estar el sector público colocado, al decir de Peters (2003:13), en la paradójica y delicada situación de tener que conservar gran parte de la responsabilidad por la gobernanza, mientras se debilitan muchos de los mecanismos concretos que hacen posible la gobernanza desde el centro.

Alcanzar la gobernanza en los términos descritos hace necesario superar situaciones de autoritarismo, corrupción, captura del Estado por intereses privados, clientelismo, corporativismos burocráticos, entre otras cuestiones. En todos estos casos una función pública profesionalizada juega un papel importante, debido a que las reglas de juego sobre las que se basa, tales como el mérito, la transparencia, la equidad y la responsabilidad, reducen el margen de discrecionalidad que da lugar a las distorsiones que, como las citadas, afectan los valores cívicos y democráticos.

## **Conclusiones**

La idea de una institucionalidad administrativa republicana propuesta por Schweinheim (2006), puede complementar y precisar los argumentos que se han esgrimido para sustentar que una función pública profesional es necesaria para el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, que le permitan a éste constituirse en el recurso efectivo de la acción colectiva de la

sociedad para construir un orden social con justicia para todos los habitantes. La institucionalidad administrativa republicana se caracteriza por la limitación de las autoridades políticas a los roles de formulación de políticas, concertación social, y evaluación de resultados de los procesos de implementación a cargo de los órganos de ejecución; la designación sobre el principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias y organismos autónomos, con estabilidad y plazos preestablecidos y evaluación de desempeño con base en acuerdos de gestión o resultados; la designación sobre el principio del mérito y selección transparente dentro del cuerpo del servicio civil para los cargos directivos de la administración; mecanismos de responsabilización política de autoridades ejecutivas sobre los resultados de políticas con control del congreso, y responsabilidad administrativa y de gestión para autoridades de entes autónomos y directivos del servicio civil; institucionalización de modelos de gestión orientados a resultados. Esta institucionalidad se encuentra en la base de sectores públicos eficaces, eficientes, económicos, equitativos, sustentables, transparentes y participativos.

Según Schweinheim, en los países que pasaron por procesos de democratización, reforma económica y del Estado orientadas al mercado, se materializó una especie de contramodelo, que denomina de institucionalidad administrativa delegativa,

y que se caracteriza por la discrecionalidad administrativa y de gestión: menor responsabilización de los gobernantes, mínima responsabilidad fiscal, escasa orientación a la gestión por resultados, menos continuidad y coordinación de programas y políticas, menor transparencia, reducida participación y control ciudadano de la gestión pública y menor auditabilidad.

En las expresiones de O'Donnell se puede encontrar reflejada esta noción de la institucionalidad, cuando destaca la necesidad de construir un mejor Estado para revertir una época en la que fue desmantelado, pero observando que esa intención choca con los incentivos de corto plazo de la mayor parte de los políticos, para los que es cómodo tener un Estado desmembrado, clientelista y fácilmente manipulable. Aprecia que un mejor Estado es un Estado más "ancho", realmente dispuesto a abrirse a las voces, identidades, demandas de todos los sectores sociales. Y que, dentro de un régimen democrático, inscriba diversos derechos de ciudadanía y pueda y quiera implementarlos junto con las respectivas obligaciones. Para ello hace falta una sociedad que lo demande, un poder político comprometido en esa tarea y burocracias capaces y motivadas para llevarlo a cabo.<sup>2</sup> Para O'Donnell, lo estatal, en América Latina tiene una

gran deuda en lograr un carácter propiamente público, en el sentido de estar auténticamente al servicio de la ciudadanía, cumpliendo lo que dice ser como servidor de aquélla. Si no se avanza en la construcción de un Estado adecuado al sustento y expansión de la democracia, las democracias van a seguir siendo incompletas y deficitarias: tendremos democracias políticas pero nos falta un Estado verdaderamente democrático, y hay una muy baja institucionalidad estatal. (Bonifacio, 2007:17-18).

## Bibliografía

- Alonso-Jiménez, Caryl. Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006. <http://www.clad.org.ve>
- Bau Aedo, Catalina. Informe de Conclusiones. Área temática: La profesionalización de la función pública y la promoción de la gerencia pública. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. <http://www.clad.org.ve>
- Bauman, Zygmunt. En busca de la política. Fondo de Cultura

---

2. Entrevista a Guillermo O'Donnell, publicada en Zona, Diario Clarín, Buenos Aires, 10.06.2007.

- Económica. Buenos Aires, 2003.
- Bonifacio, José Alberto. "Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional". En *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, No. 6, México, segundo semestre del 2006. ISSN 1665-8078
- 
- \_\_\_\_\_. "Instituciones y políticas sustentables para la innovación como recurso de la gobernanza". XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, 2007.
- 
- \_\_\_\_\_. "La función pública en el buen gobierno". En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, San José: Nos. 50-51 (Ene.-Dic. 2006), pp. 9-35. ISSN 1409-0937.
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo, ed. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina I. - Washington : BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2006. - 610 p.
- Evans, Meter. "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 25. (Feb. 2003). Caracas.
- \_\_\_\_\_. "El Estado como problema y como solución". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Editado por el Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2007.
- Evans, Peter y Rauch, James (1999). "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian', State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, N° 64
- Heredia, Blanca. "La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis". Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre del 2002.
- Longo Martínez, Francisco. La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma. Caracas: CLAD, 2005. - 24 p. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6).

- Pérez Fuentes, Rossana C. Informe de Conclusiones. Área Temática Profesionalización de los niveles directivos de la administración pública. XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007. <http://www.clad.org.ve>
- Peters, B. Guy. "La capacidad para gobernar : retrocediendo hacia el centro". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27, pp. 7-32. Caracas, Oct. 2003.
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries en *Journal of Public Economics* 75, ps. 49-71, 2000.
- Schweinheim, Guillermo F. F. "Sistemas de gestión orientados a resultados e instituciones político administrativas. En Krieger, M. comp. "El presupuesto del Estado. Un camino hacia una nueva gestión pública. Fundación Unión, Buenos Aires, 2006
- Zuñanic, Laura; Iacoviello, Mercedes y Dalbosco, Hugo. "Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno, 2004. 13 p. ◇

## **Estadísticas de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana\***

Rethelny Figueroa de Jain\*\*

---

PRESENTA ESTADÍSTICAS RELEVANTES EN RELACIÓN A LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS FUNCIONARIOS QUE LABORAN PARA EL SECTOR PÚBLICO DE LOS PAÍSES QUE INTEGRAN EL FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA.

PALABRAS CLAVES: CENTROAMÉRICA / INDICADORES / FUNCIÓN PÚBLICA, PANAMÁ / REPÚBLICA DOMINICANA

En el marco de los esfuerzos de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica, Panamá y

República Dominicana, a finales del pasado siglo y principios del presente, se identificó como una área sensible de mejoramiento, la gestión del personal gubernamental, centrándose los procesos de renovación en las instancias y regímenes de servicio civil, función pública y/o carrera administrativa.

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Especialista en Gestión Pública, Coordinadora Técnica del ICAP y Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Recibido: 30 de junio del 2008.  
Aceptado: 2 de setiembre del 2008.

Uno de los avances de estos esfuerzos se refiere a la implementación de sistemas de información sobre los funcionarios públicos al servicio del Estado, en todos los países miembros del ICAP. Estos sistemas de información constituyen un componente de recursos humanos de los Sistemas Integrados de

Administración Financiera, SIAF, que están actualmente en ejecución en todos los países del área.

Estos componentes de recursos humanos gubernamentales en el marco de los SIAF, han contribuido a ordenar la gestión del personal público desde la perspectiva de las finanzas públicas, es decir, número de funcionarios en planilla, por contrato, etc., gasto por concepto de salarios, etc., aportando a la transparencia en la ejecución del presupuesto público y en los recursos asignados a sueldos y salarios de los empleados de las administraciones del Estado.

A continuación se presenta para cada uno de los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, que junto con Nicaragua constituyen los miembros del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, algunas características

en relación a los recursos humanos del sector público, destacándose entre otras, el

- Número de funcionarios por institución, sexo, nivel educativo y grupo ocupacional.
- Monto del gasto público en sueldos y salarios por institución, grupo ocupacional y sexo.
- Series históricas de tres años sobre la evolución del número de funcionarios públicos por institución, relación de trabajo, grupo ocupacional y sexo.
- Número de funcionarios públicos en carrera administrativa y/o cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, RSC, por institución, sexo, grupo ocupacional y su relación con el total de empleados gubernamentales ◇

**CUADRO No. 1**  
**GUATEMALA**  
**ORGANISMO EJECUTIVO**  
**NÚMERO DE PUESTOS POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO, SEGÚN INSTITUCIÓN**  
**PERÍODO 2006 AL 2008**

Institución	2006			2007					2008 (a mayo)				
	Reglón 011	Reglón 022	Total	Reglón 011	Reglón 022	Reglón 022 Directivos temporales	Reglón 021	Total	Reglón 011	Reglón 022	Reglón 022 Directivos temporales	Reglón 021	Total
Presidencia de la República	895	7	902	982	4	3	-	989	974	4	8	-	986
Secretarías y otras dependencias	1.756	447	2.203	2.615	453	262	122	3.452	2.710	455	302	159	3.626
Ministerios													
- Relaciones Exteriores	552	-	552	559	-	-	-	559	559	-	-	-	559
- Gobernación	28.702	164	28.866	29.428	224	196	-	29.848	29.565	224	193	-	29.982
- Finanzas Públicas	873	595	1.468	854	585	-	-	1.439	854	585	-	-	1.439
- Educación	96.134	5.774	101.908	99.785	4.579	466	24.977	129.907	99.786	4.736	119	26.250	130.891
- Salud Pública	20.448	25	20.473	20.419	215	82	1.091	21.807	20.419	229	101	1.103	21.852
- Trabajo y Previsión Social	709	11	720	699	41	13	-	753	699	41	13	-	753
- Economía	365	51	416	368	51	-	-	419	368	51	-	-	419
- Agricultura, Ganadería y Alimentación	489	3	492	489	78	55	-	622	489	78	55	-	622
- Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4.337	30	4.367	3.604	79	121	43	3.847	3.604	78	135	105	3.922
- Energía y Minas	278	4	282	353	-	9	-	362	335	-	9	-	344
- Cultura y Deportes	984	122	1.106	984	261	30	145	1.420	984	261	30	145	1.420
- Ambiente y Recursos Naturales	152	65	217	154	-	66	10	230	151	1	67	10	229
Otras dependencias													
- Procuraduría General de la Nación	148	-	148	164	-	-	-	164	174	-	-	-	174
<b>Gran total por año</b>	<b>156.822</b>	<b>7.298</b>	<b>164.120</b>	<b>164.072</b>	<b>7.123</b>	<b>1.565</b>	<b>26.510</b>	<b>199.270</b>	<b>164.381</b>	<b>7.198</b>	<b>1.334</b>	<b>27.931</b>	<b>200.844</b>

Nota: Reglón 011 "Personal Permanente", Reglón 022 "Personal por Contrato" y Reglón 021 "Personal Supernumerario".

Fuente: Información elaborada por el Departamento de Administración de Puestos y Remuneraciones y Auditorías Administrativas, con base al Presupuesto Analítico de Sueldos proporcionado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, a diciembre de cada año. El 2008 con información hasta mayo. Incluye puestos de tiempo parcial.

**CUADRO No. 2**  
**GUATEMALA**  
**ORGANISMO EJECUTIVO**  
**NÚMERO DE PUESTOS POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**  
**CUBIERTAS POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, SEGÚN INSTITUCIÓN**  
**PERÍODO 2006 AL 2008**

Institución	2006			2007			2008 (a mayo)		
	Renglón 011	Renglón 022	Total	Renglón 011	Renglón 022	Total	Renglón 011	Renglón 022	Total
Consejo Nacional para la Protección de Antigua	109	4	113	140	4	144	140	4	144
Contraloría General de Cuentas	645	-	645	1.023	-	1.023	1.023	-	1.023
Cuerpo Voluntario de Bomberos	405	38	443	405	38	443	405	38	443
Ferrocarriles de Guatemala	-	4	4	-	11	11	-	11	11
Instituto General de Cooperativas, INGECOP	153	-	153	153	-	153	153	-	153
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, ICTA	129	20	149	175	37	212	175	37	212
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP	55	-	55	45	-	45	62	-	62
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	20	4	24	20	17	37	20	17	37
Instituto Nacional de Cooperativas, INACOP	230	-	230	229	-	229	229	-	229
CONALFA	861	-	861	861	-	861	861	-	861
Instituto Nacional de Estadística	270	75	345	270	75	345	270	75	345
Zona de Libre Comercio e Industria, ZOLIC	115	-	115	115	-	115	115	-	115
<b>Gran total por año</b>	<b>2.002</b>	<b>145</b>	<b>3.137</b>	<b>3.436</b>	<b>181</b>	<b>3.618</b>	<b>3.453</b>	<b>182</b>	<b>3.635</b>

*Fuente: Información elaborada por el Departamento de Administración de Puestos y Remuneraciones y Auditorías Administrativas, con base al Presupuesto Analítico de Sueldos proporcionado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, a diciembre de cada año. El 2008 con información hasta mayo. Incluye puestos de tiempo parcial.*



**CUADRO No. 3**  
**GUATEMALA**  
**ORGANISMO EJECUTIVO**  
**NÚMERO DE PUESTOS POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**  
**NO CUBIERTAS POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, SEGÚN INSTITUCIÓN**  
**PERÍODO 2006 AL 2008**

Institución	2006			2007			2008 (a mayo)		
	Renglón 011	Renglón 022	Total	Renglón 011	Renglón 022	Total	Renglón 011	Renglón 022	Total
Instituto Técnico de Capacitación y Praoductividad, INTECAP	673	-	673	643	-	643	643	-	643
Instituto Técnico de Recreación para los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala, IRTRA	580	11	591	704	4	708	704	4	708
Aporte para la Descentralización Cultural, ADESCA	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.	No disp.
Comité Permanente de Exposiciones, COPEREX	46	51	97	47	228	275	47	228	275
Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT	238	125	363	238	143	381	238	143	381
Instituto de Fomento Municipal, INFOM	351	-	351	351	30	381	351	30	381
Instituto Nacional de Bosques, INAB	-	4	4	-	68	68	-	68	68
Fondo de Tierras, FONTIERRAS	-	249	249	-	249	249	-	249	249
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, CDAG	365	132	497	384	471	855	384	471	855
Instituto de Previsión Militar, IPM	129	-	129	131	-	131	131	-	131
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, GUATEL	7	-	7	9	12	21	9	12	21
Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, EMPORNAC	784	-	784	786	-	786	786	-	786
Empresa Portuaria Quetzal, EPQ	741	-	741	741	-	741	741	-	741
Empresa Portuaria Nacional Champerico	23	-	23	23	-	23	23	-	23
Instituto Nacional de Electrificación, INDE	1.337	444	1.781	1.660	-	1.660	1.660	-	1.660
Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, PPEM	28	-	28	28	-	28	28	-	28
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, FHA	73	-	73	69	1	70	69	1	70
Corporación Financiera Nacional, CORFINA	19	-	19	16	-	16	16	-	16
Crédito Hipotecario Nacional, CHN	839	478	1.317	839	478	1.317	839	478	1.317
<b>Gran total por año</b>	<b>6.233</b>	<b>1.494</b>	<b>7.727</b>	<b>6.669</b>	<b>1.684</b>	<b>8.353</b>	<b>6.669</b>	<b>1.684</b>	<b>8.353</b>

*Fuente: Información elaborada por el Departamento de Administración de Puestos y Remuneraciones y Auditorías Administrativas, con base al Presupuesto Análítico de Sueldos proporcionado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, a diciembre de cada año. El 2008 con información hasta mayo.*

**CUADRO No. 4**  
**GUATEMALA**  
**ORGANISMO EJECUTIVO**  
**COSTO TOTAL DE SALARIOS POR INSTITUCIÓN**  
**PERÍODO 2006 AL 2008**

Institución	Año		
	2006	2007	2008 (a mayo)
Presidencia de la República	Q. 75.461.016.64	Q 79.085.363.09	32.227 516.21
Secretarías	240.381 257.33	274.688.576.76	131.047 310.10
Ministerios			
- Relaciones Exteriores	132.766.230.06	142.769.004.76	57.903.389.94
- Gobernación	1.062.178.214.71	1.176.258.457.74	494.343.471.12
- Finanzas Públicas	117.652.059.19	118.301.447.03	45.974.803.65
- Educación	3.111.099.960.78	3.350.487.266.76	1.467.878.240.47
- Salud Pública	966.893.885.44	1.078.778.467.54	451.997.645.73
- Trabajo y Previsión Social	35.275.994.52	34.814.037.62	12.537.731.67
- Economía	51.420.065.43	52.364.040.08	20.356 918.60
- Agricultura, Ganadería y Alimentación	69.818.435.67	70.680.297.03	29.163 231.77
- Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	245.691 001.64	245.719.281.36	108.531.101.70
- Energía y Minas	22.142 884.21	24.669.693.14	11.575 015.27
- Cultura y Deportes	89.659.135.37	101.774.889.27	41.553.410.64
- Ambiente y Recursos Naturales	25.032 326.58	28.249.661.97	11.906.061.73
Otras dependencias			
- Procuraduría General de la Nación	26.694.236.78	28.903.255.71	12.043.023.21
<b>Gran total por año</b>	<b>Q 6.272.166.704.35</b>	<b>Q 6.807.543.739.86</b>	<b>Q.2.929.038.871.81</b>

*Fuente: Información elaborada por el Departamento de Administración de Puestos y Remuneraciones y Auditorías Administrativas, con base al Presupuesto Analítico de Sueldos proporcionado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, a mayo del 2008.*

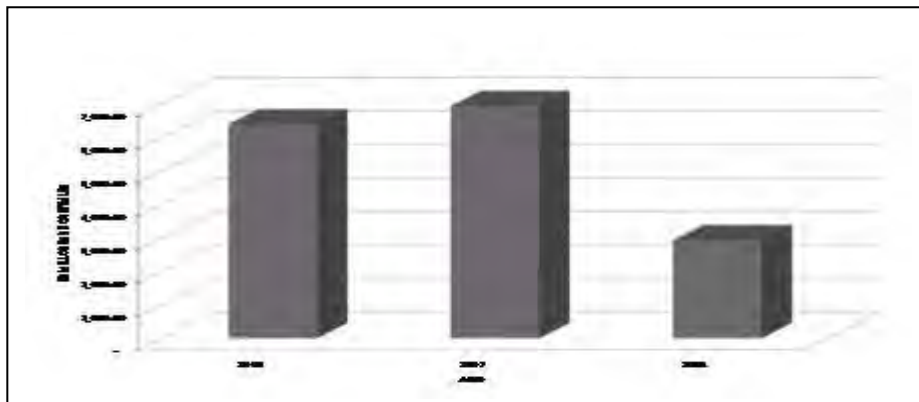
---

**GRÁFICO No. 1**

**GUATEMALA**

**MONTO ANUAL DE SUELDOS PAGADOS A LOS FUNCIONARIOS  
DE LOS MINISTERIOS, SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS**

**PERÍODO 2006 AL 2008**



*Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas. El 2008 con información hasta mayo.*

**CUADRO No. 5**  
**GUATEMALA**  
**ORGANISMO EJECUTIVO**  
**COSTO TOTAL DE SALARIOS POR INSTITUCIÓN**  
**DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS CUBIERTAS**  
**POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**  
**PERÍODO 2006 AL 2008**

Institución	Año		
	2006	2007	2008
Consejo Nacional para la Protección de Antigua	Q. 5.043.817.00	Q. 5.070.857.00	Q. 1.987.267.14
Contraloría General de Cuentas	121.323.367.53	153.777.044.00	73.875.782.86
Cuerpo Voluntario de Bomberos	15.809.986.00	15.864.131.00	9.173.140.00
Ferrocarriles de Guatemala	2.433.222.00	2.593.002.00	846.699.29
Instituto General de Cooperativas, INGECOP	7.422.140.00	7.442.540.00	2.810.227.14
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, ICTA	16.581.751.00	16.438.097.00	5.565.281.79
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP	6.332.234.00	6.058.796.00	3.970.883.21
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	3.512.278.00	3.528.434.00	1.580.381.43
Instituto Nacional de Cooperativas, INACOP	8.283.233.00	8.266.849.00	4.026.539.64
CONALFA	52.063.415.00	52.063.415.00	18.594.076.79
Instituto Nacional de Estadística, INE	29.517.644.00	31.306.867.00	11.376.624.64
Zona de Libre Comercio e Industria, ZOLIC	5.243.622.00	5.557.281.00	1.965.678.93
<b>Gran total por año</b>	<b>Q 273.566.709.53</b>	<b>Q 307.967.313.00</b>	<b>Q. 135.772.582.86</b>

Nota: Renglón 011 "Personal Permanente", Renglón 022 "Personal por Contrato".

Fuente: Información elaborada por el Departamento de Administración de Puestos y Remuneraciones y Auditorías Administrativas, con base al Presupuesto Analítico de Sueldos proporcionado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, a diciembre de cada año. El 2008 con información hasta mayo.

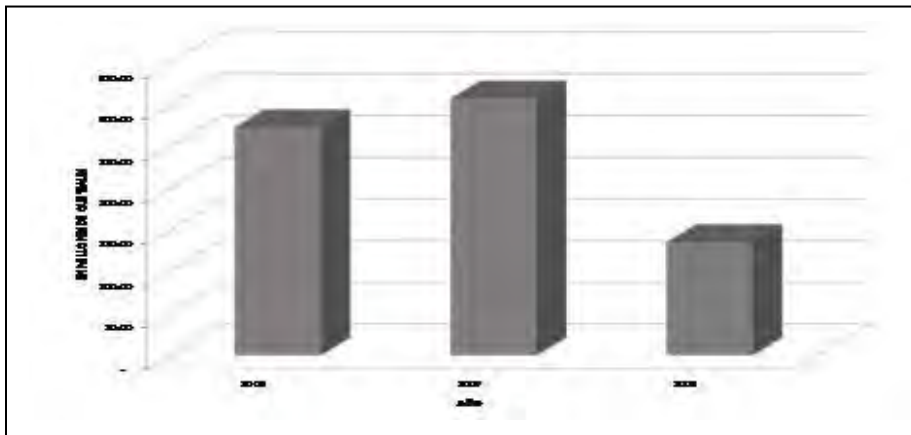


**GRÁFICO No. 2**

**GUATEMALA**

**MONTO TOTAL ANUAL DE SUELDOS PAGADOS A FUNCIONARIOS  
DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS CUBIERTAS  
POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, ONSEC**

**PERÍODO 2006 AL 2008**



*Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas. El 2008 con información hasta mayo.*





**CUADRO No. 6**

**GUATEMALA**

**ORGANISMO EJECUTIVO  
COSTO TOTAL DE SUELDOS POR INSTITUCIÓN  
DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS NO CUBIERTAS  
POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL**

**PERÍODO 2006 AL 2008**

Institución	Año		
	2006	2007	2008
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP	Q. 114.490.097.00	104.411.370.00	40.826.894.29
Instituto Técnico de Recreación para los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala, IRTRA	136.449.680.00	159.508.850.00	68.104.708.57
Aporte para la Descentralización Cultural, ADESCA	902.763.00	1.140.528.00	490.261.43
Comité Permanente de Exposiciones, COPEREX	5.358507.00	8.481.248.00	2.326.898.93
Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT	46.011.594.00	46.011.594.00	17.206.263.93
Instituto de Fomento Municipal, INFOM	72.496.350.00	67.872.411.00	23.317.442.86
Instituto Nacional de Bosques, INAB	32.673.944.00	25.953.391.00	13.052.579.29
Fondo de Tierras, FONTIERRAS	32.700.944.00	34.005.606.00	12.559.625.36
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, CDAG	44.582.834.00	61.447.989.00	22.840.714.29
Instituto de Previsión Militar, IPM	12.046.659.00	12.048.759.00	4.265.750.36
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, GUATEL	12.251.908.00	12.375.771.00	4.816.114.29
Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, EMPORNAC	102.250.060.00	103.563.259.00	39.051.798.21
Empresa Portuaria Quetzal, EPQ	104.426.617.00	103.724.446.00	39.637.835.36
Empresa Portuaria Nacional Champérico	855.815.00	962.079.00	347.660.71
Instituto Nacional de Electrificación, INDE	254.574.043.00	286.342.970.00	104.427.419.64

Continúa...

...viene

Institución	Año		
	2006	2007	2008
Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, PPEM	3.160.679.00	3.118.330.00	981.062.14
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, FHA	11.168.937.00	12.865.165.00	4.660.701.43
Corporación Financiera Nacional, CORFINA	3.143.977.00	2.381.901.00	784.635.71
Crédito Hipotecario Nacional, CHN	109.727.316.00	62.901.700.00	27.876.428.57
<b>Gran total por año</b>	<b>1.099.272.724.00</b>	<b>1.109.117.367.00</b>	<b>427.574.795.36</b>

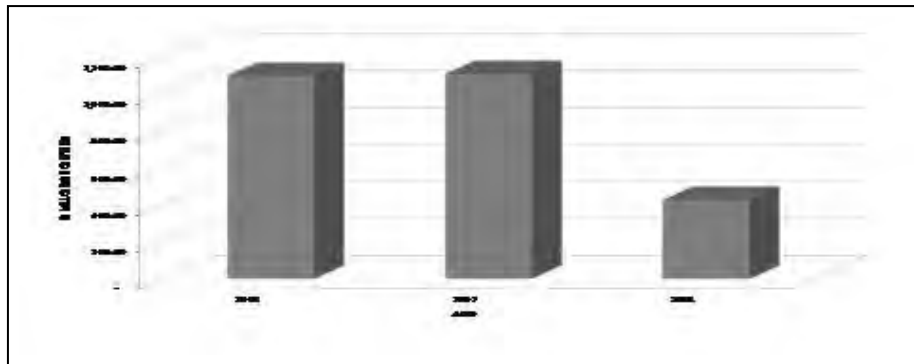
Nota: Renglón 011 "Personal Permanente", Renglón 022 "Personal por Contrato".

Fuente: Información elaborada por el Departamento de Administración de Puestos y Remuneraciones y Auditorías Administrativas, con base al Presupuesto Analítico de Sueldos proporcionado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, a diciembre de cada año. El 2008 con información hasta mayo.

### GRÁFICO No. 3

#### GUATEMALA

#### MONTO TOTAL ANUAL DE SUELDOS PAGADOS A FUNCIONARIOS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS NO CUBIERTAS POR LA ONSEC PERÍODO 2006 AL 2008



Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas. El 2008 con información hasta mayo.

**CUADRO No. 7**  
**GUATEMALA**  
**NIVEL ACADÉMICO DEL SERVIDOR PÚBLICO POR SERIE**

SERIE OPERATIVA: hasta tercer grado de educación primaria  
 SERIE ESPECIALIZADA: hasta sexto grado de educación primaria  
 SERIE TÉCNICA: título o diploma de una carrera del nivel de educación media (diversificado)  
 SERIE TÉCNICO PROFESIONAL: desde el segundo hasta el sexto semestre de una carrera universitaria  
 SERIE INFORMÁTICA: desde diploma de bachiller en computación, título de perito en computación o carrera de nivel medio con orientación en computación hasta cursos equivalentes al sexto semestre en una carrera universitaria en una carrera informática  
 SERIE PROFESIONAL: título universitario a nivel de licenciatura  
 SERIE OFICINA: título o diploma del nivel de educación media; secretaria oficinista o bilingüe  
 SERIE TÉCNICO ARTÍSTICA: desde un año de estudios en la disciplina o género del arte que se requiera hasta maestro o bachiller en artes  
 SERIE EJECUTIVA: título universitario a nivel de licenciatura  
 SERIE PARAMÉDICA: diploma de capacitación específica hasta título de enfermera profesional  
 SERIE ASISTENCIA PROFESIONAL: desde el quinto hasta el octavo semestre de una carrera universitaria  
 SERIE ASESORÍA PROFESIONAL ESPECIALIZADA: título universitario a nivel de licenciatura

*Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.*

**GRÁFICO No. 4**  
**GUATEMALA**  
**NIVEL ACADÉMICO DEL SERVIDOR PÚBLICO DE LOS PUESTOS CUBIERTOS POR EL PLAN DE CLASIFICACIÓN**



*Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.*



**CUADRO No. 8**  
**GUATEMALA**  
**RÉGIMEN O LEGISLACIÓN POR LA CUAL ESTÁN REGULADOS**  
**O SUJETOS LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**  
**2008**

En Guatemala, en lo referente a la Administración del Recurso Humano en el Sector Público la mayoría de instituciones se rigen por las siguientes disposiciones legales:

- Decreto No. 1748 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Servicio Civil; y
- Acuerdo Gubernativo No. 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil.
- Decreto No. 11-73 Ley de Salarios de la Administración Pública
- Decreto No. 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo.

**NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA**

Actualmente 43.462 servidores públicos comprendidos dentro del Plan de Clasificación administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, se encuentran dentro del proceso de Carrera Administrativa del Sector Público. El desarrollo de los mismos en las distintas instituciones dependerá del desempeño laboral, experiencia, capacidad y formación académica.

*Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.*

**CUADRO No. 9**  
**GUATEMALA**  
**FUNCIONARIOS PÚBLICOS CAPACITADOS ANUALMENTE O SUJETOS**  
**A ACCIONES DE PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL**  
**2006-2008**

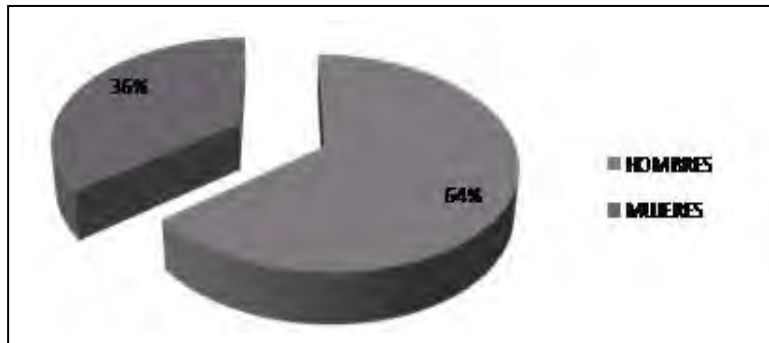
Año	Número de formados y capacitados por año	Instituciones
2006	10.349	Sector Público, Universidades, ONG´s, Partidos Políticos, CDUR, Gobernaciones, Municipalidades.
2007	11.959	Sector Público, Universidades, ONG´s, Partidos Políticos, CDUR, Gobernaciones, Municipalidades.
2008	4.220 (Hasta mayo del 2008)	Sector Público, Universidades, ONG´s, Partidos Políticos, CDUR, Gobernaciones, Municipalidades.

*Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Dirección de Formación y Capacitación.*

La participación de género en Guatemala en el sector público actualmente está representado por un 64.38% de hombres y un 35.62% para mujeres.

---

**GRÁFICO No. 5**  
**GUATEMALA**  
**PARTICIPACIÓN DE GÉNERO EN EL SECTOR PÚBLICO**  
**2008**



*Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.*

---

**CUADRO No. 1**

**HONDURAS**

**SERVIDORES PÚBLICOS Y MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES  
PAGADOS POR LAS SECRETARÍAS DE ESTADO  
BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL  
2008**

Nº	Secretarías de Estado	Nº de Servidores Públicos	Erogación Mensual	Erogación anual	% de erogación
1	Agricultura y Ganadería	595	4,750,955.54	66,513,377.56	1.60%
2	Industria y Comercio	191	1,979,168.72	27,708,362.08	0.66%
3	Educación	5337	31,906,585.35	446,692,194.90	10.72%
4	Salud	17.763	198,076,883.44	2,773,076,368.16	66.54%
5	Recursos Naturales y Ambiente	284	2,636,727.00	36,914,178.00	0.89%
6	Trabajo y Seguridad Social	581	4,631,659.91	64,843,238.74	1.56%
7	Gobernación	479	4,136,615.00	57,912,610.00	1.39%
8	Técnica y De Cooperación	30	282,390.00	3,953,460.00	0.09%
9	Cultura, Artes y Deporte	282	2,559,476.42	35,832,669.88	0.86%
10	Relaciones Exteriores	383	3,420,721.80	47,890,105.20	1.15%
11	Seguridad	183	1,650,884.76	23,112,386.64	0.55%
12	Finanzas	2.726	29,804,372.14	417,261,209.96	10.01%
13	Obras Publicas, Transporte y Vivienda	949	9,120,260.86	127,683,652.04	3.06%
14	Defensa	49	724,906.30	10,148,688.20	0.24%
15	Despacho Presidencial	128	1,821,830.30	25,505,624.20	0.61%
16	Turismo	3	185,000.00	2,590,000.00	0.06%
<b>Total</b>		<b>29.963</b>	<b>297,688,437.54</b>	<b>4,167,638,125.56</b>	<b>100.00%</b>

*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*

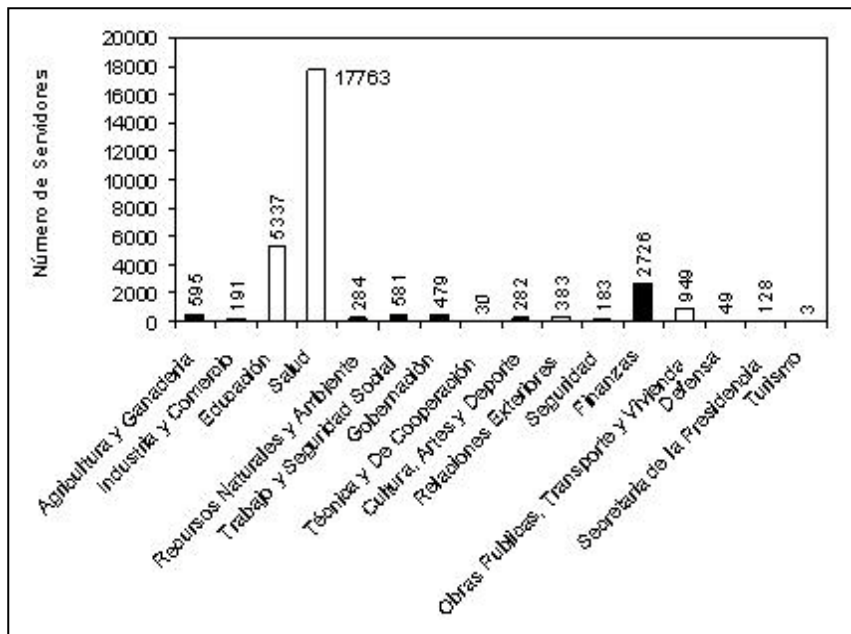


**GRÁFICO No. 1**

**HONDURAS**

**RELACIÓN DEL NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS  
DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO  
BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**

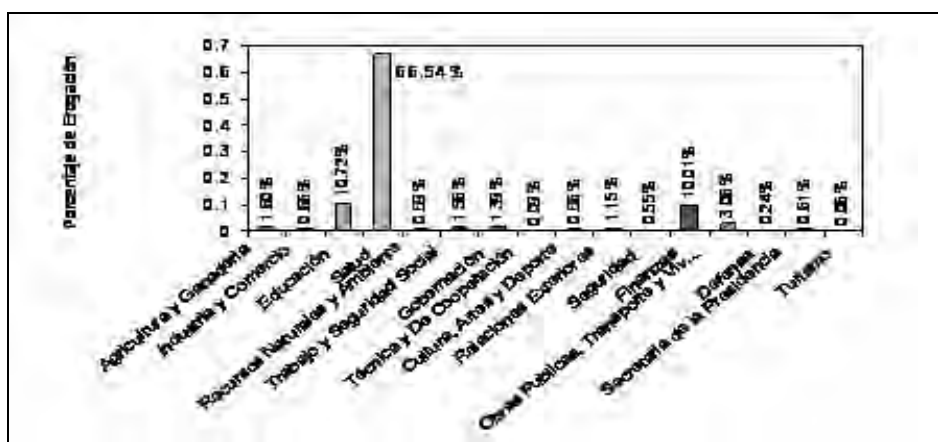
**2008**



*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*



**GRÁFICO No. 2**  
**HONDURAS**  
**PORCENTAJE DE EROGACIÓN SALARIAL POR SECRETARÍA**  
**DE ESTADO BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**  
**2008**



Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.

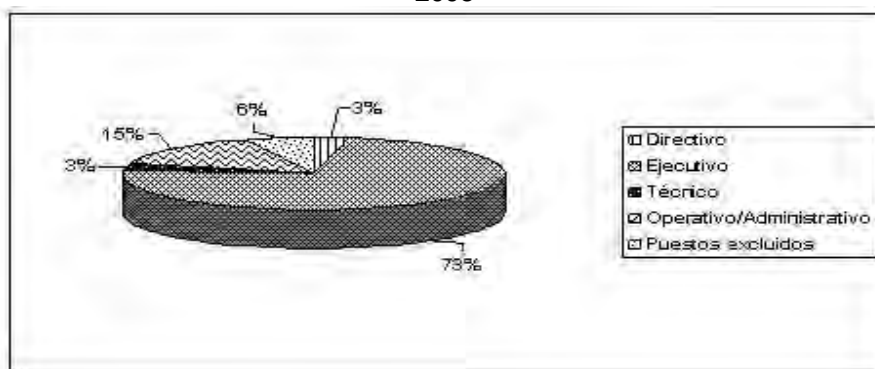
**CUADRO No. 2**  
**HONDURAS**  
**NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS Y MONTO TOTAL**  
**DE SALARIOS ANUALES PAGADOS Y DISTRIBUIDOS**  
**SEGÚN TIPO DE PUESTO BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**  
**2008**

Tipos de Puestos/ Grupo Ocupacional	Número de Servidores Públicos	Erogación Mensual Lps.	Erogación Anual Lps.
Directivo*	4	57,187.55	800,625.70
Ejecutivo	93	1,471,965.55	20,607,517.70
Técnico	3,804	37,544,228.78	525,619,202.92
Operativo / Administrativo	18,673	131,207,590.00	1,836,906,260.00
Puestos Excluidos	7,389	127,407,465.66	1,783,704,519.24
<b>Total</b>	<b>29,963</b>	<b>297,688,437.54</b>	<b>4,167,638,125.56</b>

\* Los puestos directivos en su mayoría se encuentran ubicados dentro de la categoría de puestos excluidos.

Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.

**GRÁFICO No. 3**  
**HONDURAS**  
**RELACIÓN TIPO DE PUESTO / NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS**  
**BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**  
**2008**



Los datos reflejados en el cuadro estadístico y plasmados en el gráfico, muestran la distribución del recurso humano respecto del grupo ocupacional en el cual se enmarca, los que se conceptualizan a continuación:

**Directivo:** Grupo profesional que comprende puestos de dirección general de las áreas funcionales clave de las Secretarías de Estado e Instituciones del Gobierno Central, con un carácter claramente estratégico y a los cuales se les encomienda la responsabilidad de un área muy amplia y para lo cual requieren un alto grado de conocimientos técnicos y de gestión, adquiridos a través de una formación de alto nivel y de una muy amplia experiencia.

**Ejecutivo:** Grupo profesional que comprende puestos de dirección o de jefatura a los que se les encomienda la responsabilidad de un área especializada y que requieren un conocimiento teórico y práctico de los principios y formas de hacer de dicha área, adquiridos normalmente a través de una formación de alto nivel y/o una experiencia amplia.

**Técnico:** Grupo profesional que comprende puestos a los que se les encomienda la responsabilidad de una sección especializada y/o trabajos en procedimientos técnicos y/o administrativos complejos o muy complejos, que requieren habilidades especializadas no puramente teóricas, adquiridas a través de una experiencia amplia de trabajo y en parte también por calificaciones profesionales.

**Operativo / Administrativo:** Grupo que comprende puestos a los que se les encomienda trabajos que exigen eficacia en procedimientos de una sección especializada, o trabajos rutinarios sujetos a instrucciones de trabajo constantes. Son puestos que desarrollan su actividad en el plano operativo proporcionando apoyo administrativo u operativo a puestos superiores.

**Puestos Excluidos (Servicio Excluido):** Es el conjunto de puestos a los que no se aplica el Régimen de Servicio Civil por estar taxativamente separados del sistema por el artículo 3º de la Ley.

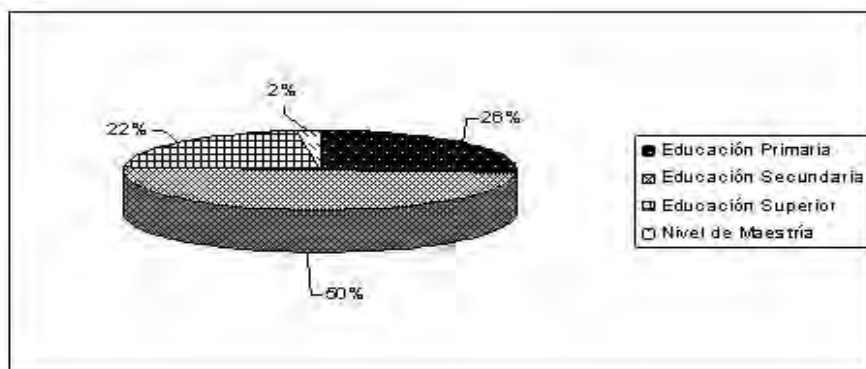
*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*

**CUADRO No. 3**  
**HONDURAS**  
**DISTRIBUCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE ACUERDO**  
**A NIVEL ACADEMICO BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**  
**2008**

Nivel Educativo	Nº de Servidores por Nivel Educativo
Educación Primaria	7.749
Educación Secundaria	15.120
Educación Superior	6.538
Nivel de Maestría	556
<b>Total</b>	<b>29.963</b>

*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*

**GRÁFICO No. 4**  
**HONDURAS**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ACUERDO A SU**  
**NIVEL ACADÉMICO CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**  
**2008**



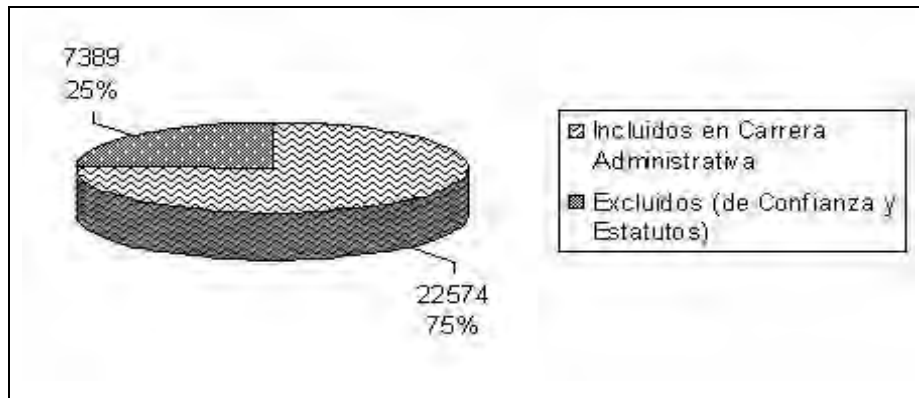
*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*

**CUADRO No. 4**  
**HONDURAS**  
**SERVIDORES PUBLICOS**  
**INCLUIDOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**2008**

CONCEPTO	No. Servidores Públicos	Total Salarios Mensuales	Total Salarios Anuales
Incluidos en Carrera Administrativa	22.574	170,280,971.88	2,383,933,606.32
Excluidos (De Confianza y Estatutos)	7.389	127,407,465.66	1,783,704,519.24
<b>TOTAL</b>	<b>29.963</b>	<b>297,688,437.54</b>	<b>4,167,638,125.56</b>

*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*

**GRÁFICO No. 5**  
**HONDURAS**  
**SERVIDORES PUBLICOS**  
**INCLUIDOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**2008**



*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*

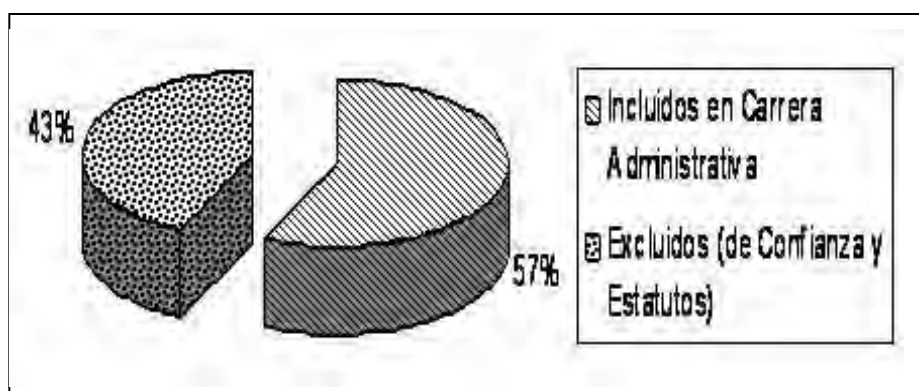


---

**GRÁFICO No. 6**

**HONDURAS**

**PORCENTAJE DE EROGACIÓN ANUAL DISTRIBUIDA POR PUESTOS  
INCLUIDOS Y EXCLUIDOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA  
2008**



Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.

---

**CUADRO No. 5**

**HONDURAS**

**DISTRIBUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS  
DE ACUERDO A GÉNERO BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL  
2008**

Género	Número de Funcionarios Públicos	%
Femenino	19.694	65,73
Masculino	10.269	34,27
<b>Total</b>	<b>29.963</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.

---

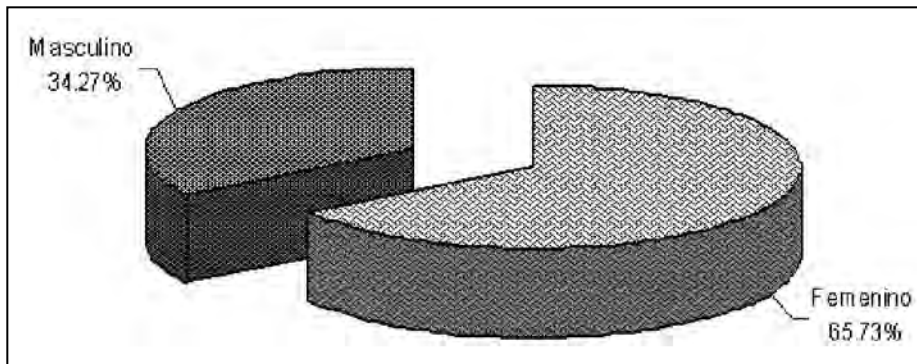


**GRÁFICO No. 7**

**HONDURAS**

**RELACIÓN DE GÉNERO CON RESPECTO AL NÚMERO  
DE SERVIDORES PÚBLICOS  
CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**

**2008**



*Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial.*

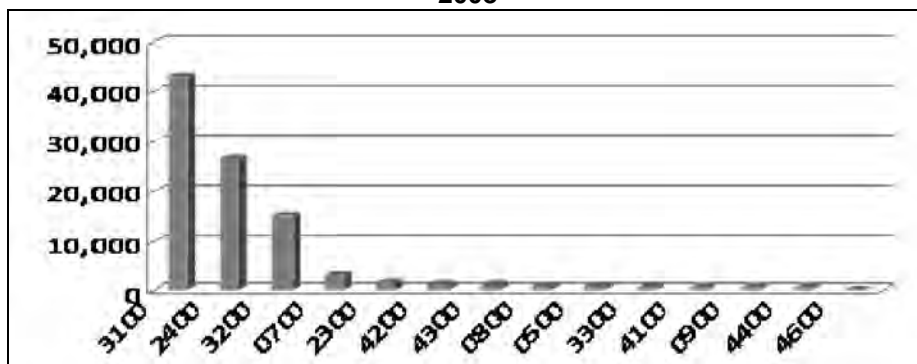


**CUADRO No. 1**  
**EL SALVADOR**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR MINISTERIO**  
**SOLO INCLUYE MINISTERIOS\***  
**2008**

Código	Ministerio	Cantidad	Masa Salarial Anual (Millones de \$)
3100	Ministerio de Educación	42,948	250.15
2400	Ministerio de Seguridad y Justicia	26,479	126.42
3200	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	15,007	131.45
0700	Ministerio de Hacienda	2,929	33.06
2300	Ministerio de Gobernación	1,652	9.80
4200	Ministerio de Agricultura y Ganadería	1,175	7.80
4300	Ministerio de Obras Públicas	1,044	7.95
0800	Ministerio de Relaciones Exteriores	875	19.76
0500	Presidencia de la República	712	7.73
3300	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	660	5.05
4100	Ministerio de Economía	483	5.37
0900	Ministerio de la Defensa Nacional	396	2.47
4400	Ministerio del Medio Ambiente	373	4.37
4600	Ministerio de Turismo	11	0.21
<b>TOTAL</b>		<b>94,744</b>	<b>611.59</b>

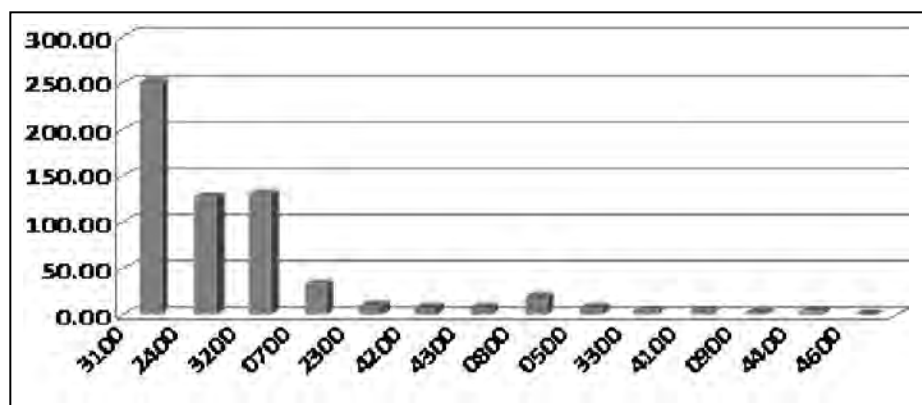
\* Ministerio de Defensa, solo personal administrativo.  
Fuente: Ministerio de Hacienda.

**GRÁFICO No. 1**  
**EL SALVADOR**  
**CANTIDAD DE EMPLEADOS POR MINISTERIO**  
**2008**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

**GRÁFICO No. 2**  
**EL SALVADOR**  
**MASA SALARIAL POR MINISTERIO**  
**MILLONES DE US\$**  
**2008**



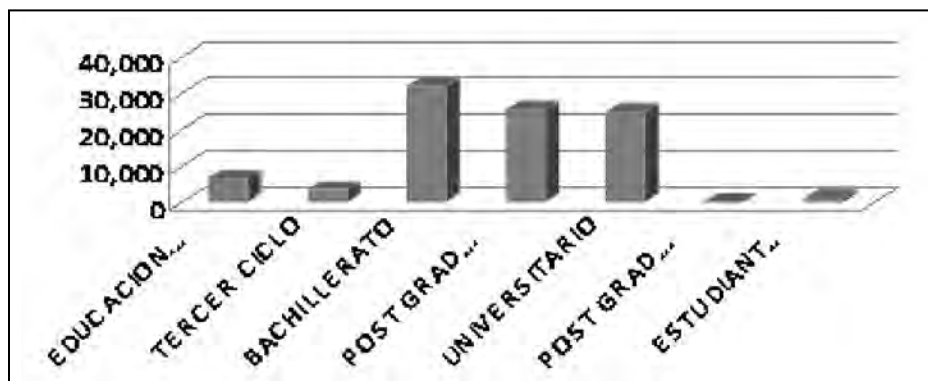
*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

**CUADRO No. 2**  
**EL SALVADOR**  
**NIVEL EDUCATIVO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**  
**SOLO INCLUYE MINISTERIOS**  
**2008**

Categoría	Cantidad	Masa Salarial Anual (Millones de \$)
Educación básica	6,711	38.35
Tercer ciclo	3,471	17.57
Bachillerato	32,169	166.64
Postgrado técnico	25,918	162.24
Universitario	25,031	213.37
Postgrado universitario	153	2.90
Estudiantes universitarios	1,291	10.52
<b>TOTAL</b>	<b>94,744</b>	<b>611.59</b>

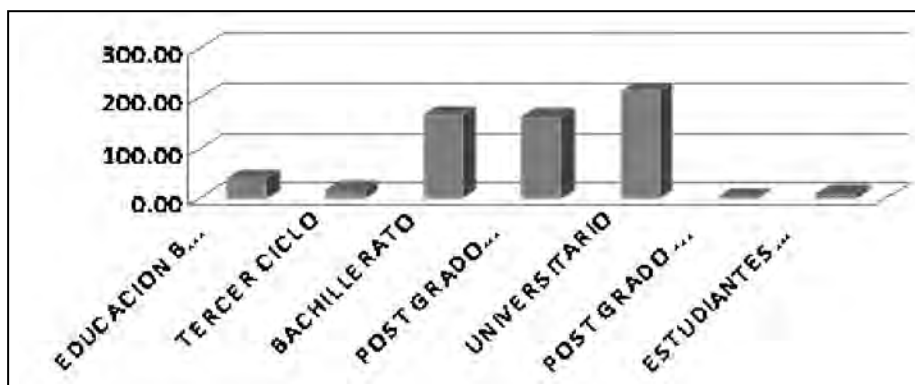
*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

**GRÁFICO No. 3**  
**EL SALVADOR**  
**CANTIDAD DE EMPLEADOS POR NIVEL EDUCATIVO**  
**2008**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

**GRÁFICO No. 4**  
**EL SALVADOR**  
**MASA SALARIAL ANUAL POR NIVEL EDUCATIVO**  
**MILLONES DE US\$**  
**2008**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

---

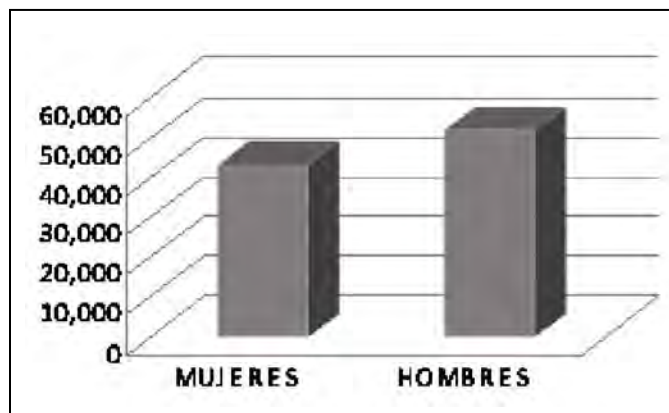
**CUADRO No. 3**  
**EL SALVADOR**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR GÉNERO**  
**SOLO INCLUYE MINISTERIOS**  
**2008**

Género	Cantidad	Masa Salarial Anual (Millones de \$)
Mujeres	42,999	298.96
Hombres	51,745	312.63
<b>TOTAL</b>	<b>94,744</b>	<b>611.59</b>

*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

---

**GRÁFICO No. 5**  
**EL SALVADOR**  
**CANTIDAD DE EMPLEADOS POR GÉNERO**  
**2008**



*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

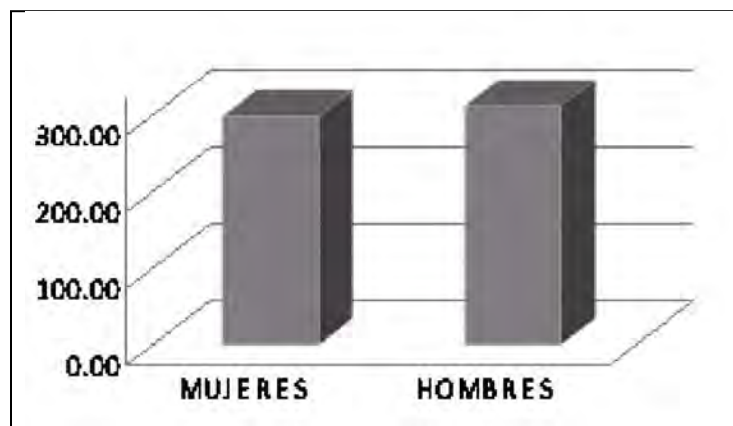
---

---

**GRÁFICO No. 6**

**EL SALVADOR**

**MASA SALARIAL ANUAL POR GÉNERO  
MILLONES DE US\$  
2008**



*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

---

**CUADRO No. 4**

**EL SALVADOR**

**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR SISTEMA DE PAGO  
SOLO INCLUYE MINISTERIOS  
2008**

Sistema de Pago	Cantidad	Masa Salarial Anual (Millones de \$)
Ley de Salarios	74,735	454.01
Contrato	20,009	157.57
Total	94,744	611.58

*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

---

---

**GRÁFICO No. 7**  
**EL SALVADOR**  
**CANTIDAD DE EMPLEADOS POR SISTEMA DE PAGO**  
**2008**



*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

---

**GRÁFICO No. 8**  
**EL SALVADOR**  
**MASA SALARIAL ANUAL POR SISTEMA DE PAGO**  
**MILLONES DE US\$**  
**2008**



*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

---

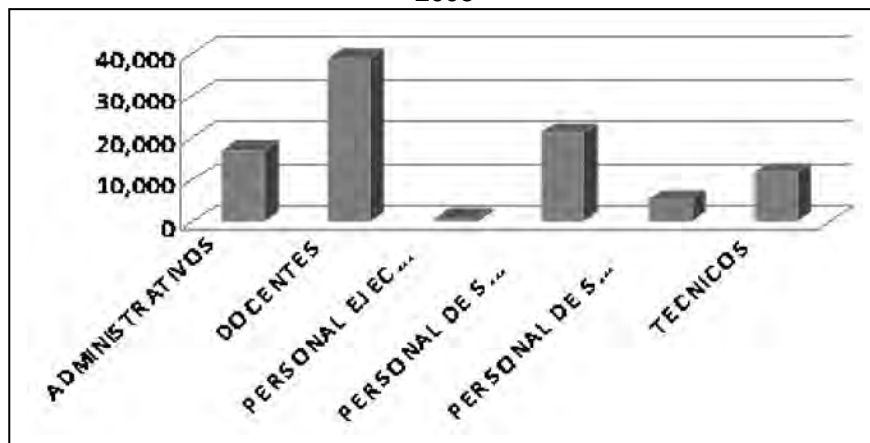


**CUADRO No. 5**  
**EL SALVADOR**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR TIPO DE PUESTO**  
**SOLO INCLUYE MINISTERIOS**  
**2008**

Categoría	Cantidad	Masa Salarial Anual (Millones de \$)
Administrativos	17,119	121.22
Docentes	38,670	218.97
Personal ejecutivo	995	24.41
Personal de seguridad	20,959	95.48
Personal de servicio	5,277	37.32
Técnicos	11,724	114.19
<b>TOTAL</b>	<b>94,744</b>	<b>611.59</b>

*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

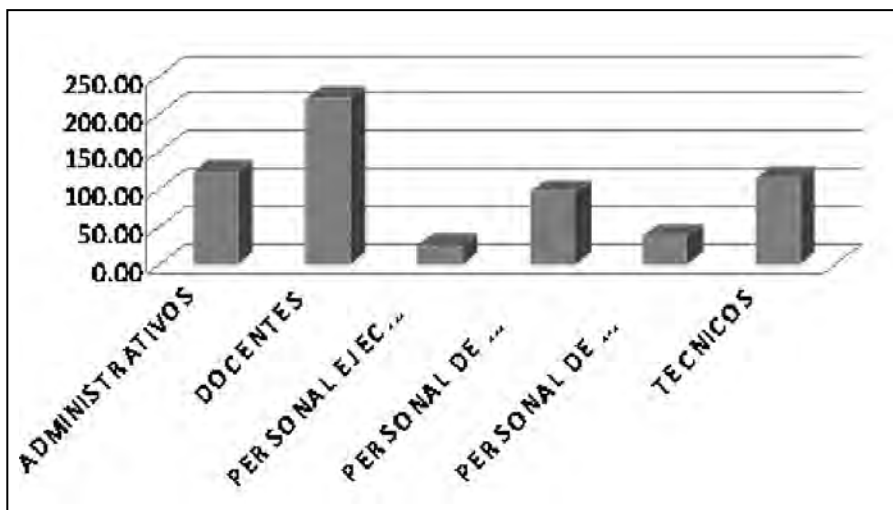
**GRÁFICO No. 9**  
**EL SALVADOR**  
**CANTIDAD DE EMPLEADOS POR TIPO DE PUESTO**  
**2008**



*Fuente: Ministerio de Hacienda.*

---

**GRÁFICO No. 10**  
**EL SALVADOR**  
**MASA SALARIAL ANUAL POR TIPO DE PUESTOS**  
**2008**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

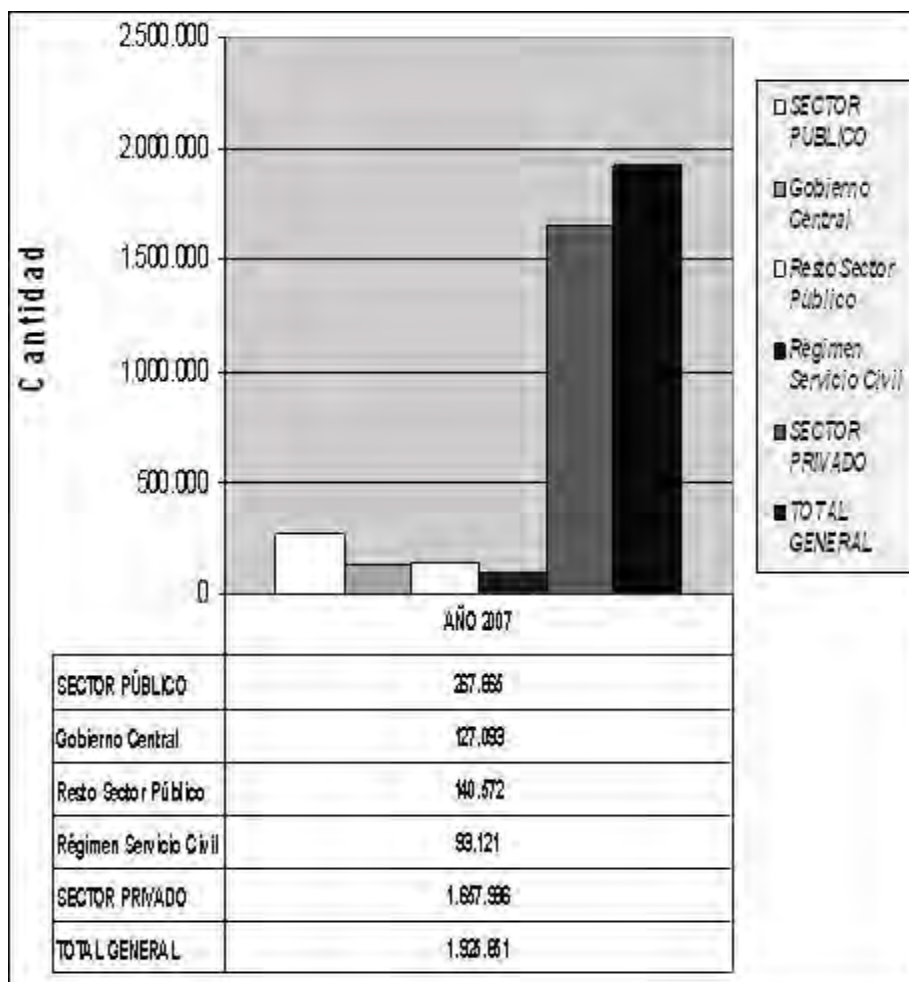
---

**CUADRO No. 1**  
**COSTA RICA**  
**POBLACIÓN OCUPADA POR GRUPO OCUPACIONAL**  
**SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**  
**PERÍODO A JULIO DEL 2007**

#	Grupo ocupacional	Sector público			Sector privado	Totales
		Gobierno Central	Resto sector público	Totales		
a	Nivel Directivo	7.522	10.250	17.772 27,24%	47.473 72,76%	65.245 100,00%
b	Nivel Profesional, Científico e Intelectual	66.376	36.693	103.069 54,09%	87.497 45,91%	190.566 100,00%
c	Nivel Técnico y Profesional medio	13.168	33.679	46.847 20,51%	181.574 79,49%	228.421 100,00%
d	Apoyo administrativo	7.649	27.477	35.126 21,62%	127.309 78,38%	162.435 100,00%
e	Venta en locales y prestación de servicios directos	19.346	4.759	24.105 8,53%	258.326 91,47%	282.431 100,00%
f	Agropecuarias, agrícolas y pesqueras calificadas	78	361	439 0,54%	80.758 99,46%	81.197 100%
g	Producción artesanal, construcción mecánica, artes gráficas y manufacturas calificadas	1.428	6.369	7.797 3,55%	211.791 96,45%	219.588 100,00%
h	Montaje y operación de instalaciones y maquinaria	1.967	8.178	10.145 5,99%	159.127 94,01%	169.272 100,00%
i	Ocupaciones no calificadas o no bien especificadas	9.559	12.806	22.365 4,25%	504.124 95,75%	526.489 100,00%
<b>Totales</b>		<b>127.093</b>	<b>140.572</b>	<b>267.666</b> <b>13.90%</b>	<b>1.657.986</b> <b>86.10%</b>	<b>1.925.652</b> <b>100.00%</b>

Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

**GRÁFICO No. 1**  
**COSTA RICA**  
**POBLACIÓN OCUPADA – SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**  
**2007**



Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

**CUADRO No. 2**  
**COSTA RICA**  
**POBLACIÓN OCUPADA POR GRUPO OCUPACIONAL Y SEXO**  
**SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**  
**PERÍODO A JULIO DEL 2007**

#	Región de Planificación y grupo ocupacional	Hombres	Mujeres	Totales	Hombres	Mujeres	Totales	Hombres	Mujeres	Totales
a	Nivel Directivo	9.343	8.429	17.772	38.299	9.175	47.474	47.642	17.604	65.246
b	Nivel Profesional, Científico e Intelectual	37.157	65.912	103.069	52.759	34.738	87.497	89.916	100.650	190.566
c	Nivel Técnico y Profesional medio	26.884	19.963	46.847	123.087	58.487	181.574	149.971	78.450	228.421
d	Apoyo administrativo	12.140	22.986	35.126	57.522	69.787	127.309	69.662	92.773	162.435
e	Venta en locales y prestación de servicios directos	18.470	5.635	24.105	111.023	147.303	258.326	129.493	152.938	282.431
f	Agropecuarias, agrícolas y pesqueras calificadas	439	0	439	72.941	7.817	80.758	73.380	7.817	81.197
g	Producción artesanal, construcción mecánica, artes gráficas y manufacturas calificadas	7.454	343	7.797	182.435	29.356	211.791	189.889	29.699	219.588
h	Montaje y operación de instalaciones y maquinaria	9.481	664	10.145	136.972	22.155	159.127	146.453	22.819	169.272
i	Ocupaciones no calificadas o no bien especificadas	13.604	8.763	22.367	312.588	191.542	504.130	326.192	200.305	526.497
<b>Totales</b>		<b>134.972</b>	<b>132.695</b>	<b>267.667</b>	<b>1.087.626</b>	<b>570.360</b>	<b>1.657.986</b>	<b>1.222.598</b>	<b>703.055</b>	<b>1.925.653</b>

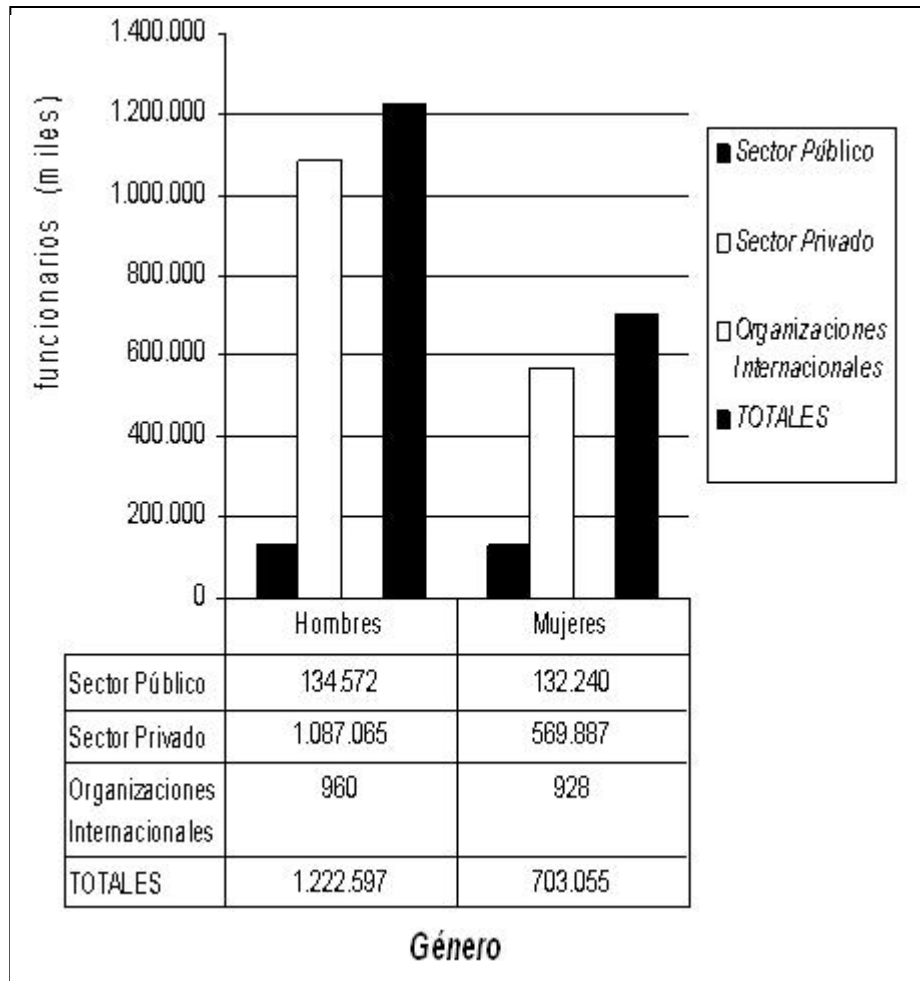
Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

**CUADRO No. 3**  
**COSTA RICA**  
**POBLACIÓN OCUPADA POR INSTITUCIÓN Y SEXO**  
**SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**  
**PERÍODO A JULIO DEL 2007**

#	Institución	Hombres		Mujeres		Totales	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
	<b>Sector público</b>	134.972	11,04	132.695	18,87	267.667	13,90
a	Gobierno Central	54.553	4,46	72.118	10,26	126.671	6,58
b	Instituciones autónomas y semiautónomas	70.682	5,78	57.150	8,13	127.832	6,64
c	Municipalidades	9.337	0,76	2.972	0,42	12.309	0,64
	<b>Sector privado</b>	1.087.065	88,91	569.887	81,06	1.656.952	86,05
a	Organizaciones internacionales	960	0,08	928	0,13	1.888	0,10
	<b>Totales</b>	<b>1.222.597</b>	<b>100,00</b>	<b>703.055</b>	<b>100,00</b>	<b>1.925.652</b>	<b>100,00</b>
	<b>Porcentaje del total</b>	<b>63,49</b>		<b>36,51</b>			

*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.*

**GRÁFICO No. 2**  
**COSTA RICA**  
**NÚMERO DE FUNCIONARIOS POR SECTOR Y GÉNERO**  
**2007**



Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

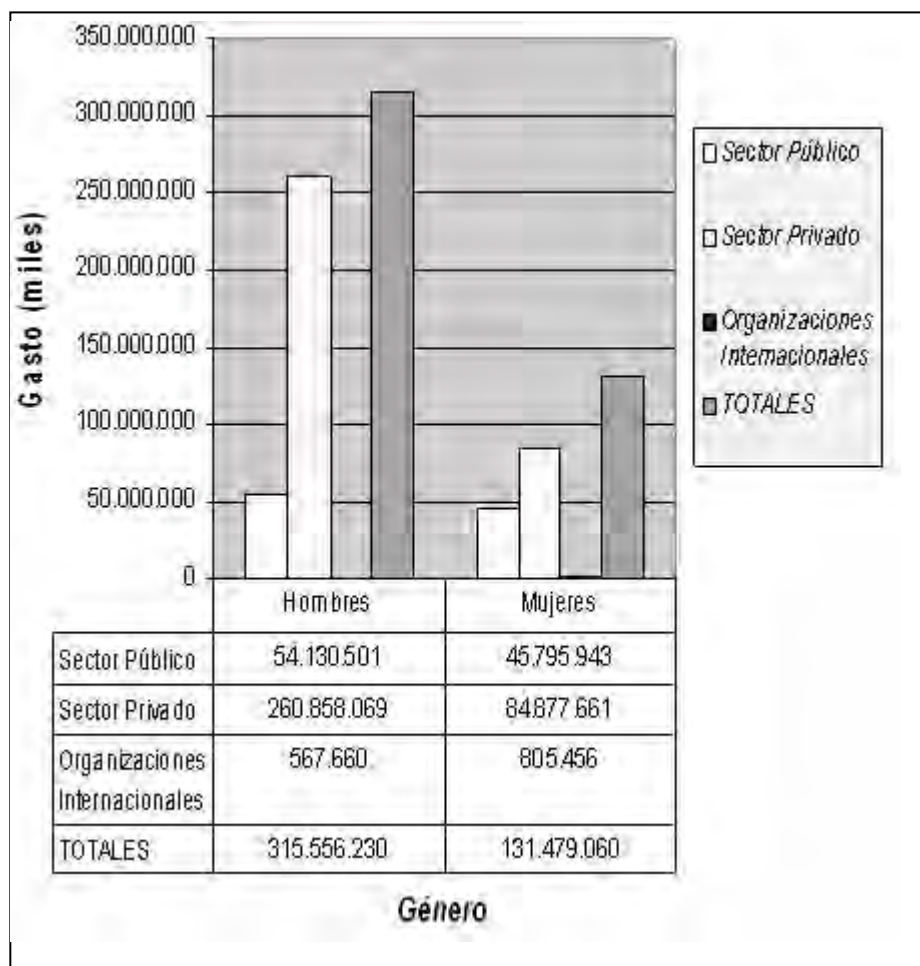
**CUADRO No. 4**  
**COSTA RICA**  
**SALARIOS PAGADOS POR SECTOR INSTITUCIONAL,**  
**GRUPO OCUPACIONAL Y SEXO**  
**SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**  
**PERÍODO A JULIO DEL 2007**

#	Sector Institucional y Grupo Ocupacional	ABSOLUTOS (COLONES)			RELATIVOS		
		Hombres	Mujeres	Totales	Hombres	Mujeres	Totales
	<b>GRUPO OCUPACIONAL</b>						
a	Nivel Directivo	43.287.767.352	11.642.617.284	54.930.384.636	13,72%	8,86%	12,29%
b	Nivel Profesional, Científico e intelectual	55.158.273.406	38.185.951.770	93.344.225.176	17,46%	29,04%	20,88%
c	Nivel Técnico y Profesional medio	47.938.178.624	20.360.744.636	68.318.923.260	15,19%	15,50%	15,28%
d	Apoyo Administrativo	15.848.182.493	18.515.015.983	34.361.198.476	5,02%	14,08%	7,69%
e	Venta en locales y prestación de servicios directos	25.882.740.462	18.930.426.188	44.813.166.650	8,11%	14,40%	9,98%
f	Agropecuarias, agrícolas y pesqueras calificadas	11.638.102.300	801.936.930	12.440.039.230	3,89%	0,46%	2,74%
g	Producción artesanal, construcción mecánica, artes gráficas y manufacturas	39.086.879.600	3.011.283.987	42.098.163.587	12,39%	2,29%	9,42%
h	Montaje y operación de instalaciones y maquinaria	34.212.434.496	3.344.742.961	37.557.177.457	10,84%	2,54%	8,40%
i	Ocupaciones no calificadas o no bien especificadas	42.808.874.456	16.866.061.148	59.674.935.603	13,57%	12,83%	13,39%
	<b>TOTALES</b>	<b>316.556.433.388</b>	<b>131.478.780.867</b>	<b>447.035.214.255</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
	<b>SECTOR INSTITUCIONAL</b>						
	<b>SECTOR PÚBLICO</b>						
A	Gobierno Central	20.084.168.782	22.658.227.106	42.742.395.888	6,36%	17,23%	9,56%
B	Instituciones Autónomas y Semiautónomas	31.742.582.113	22.230.685.162	53.973.267.275	10,09%	16,94%	12,07%
C	Municipalidades	2.303.751.606	907.030.488	3.210.782.094	0,73%	0,68%	0,72%
	<b>SECTOR PRIVADO</b>	<b>260.888.068.611</b>	<b>84.877.661.232</b>	<b>345.765.729.843</b>	<b>82,67%</b>	<b>64,56%</b>	<b>77,34%</b>
C	Organizaciones Internacionales	587.660.480	805.455.744	1.393.116.224	0,38%	0,61%	0,34%
	<b>TOTALES</b>	<b>316.556.229.602</b>	<b>131.479.059.732</b>	<b>447.035.289.334</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.



**GRÁFICO No. 3**  
**COSTA RICA**  
**SALARIOS PAGADOS POR SECTOR Y POR GÉNERO**  
**2007**



Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

**CUADRO No. 5**  
**COSTA RICA**  
**NÚMERO DE FUNCIONARIOS**  
**SECTOR PÚBLICO**  
**PERÍODO 2006-2007**

#	Sector / Institución	Cantidad 2006	Cantidad 2007	% de variación
A	PODERES	10.587	10.647	2,46%
B	MINISTERIOS	91.934	93.244	1,42%
C	ENTIDADES AUTÓNOMAS Y SEMIAUTÓNOMAS Y MUNICIPALIDADES	163.082	163.578	0,30%
A	PODERES	10.587	10.647	2,46%
1	Asamblea Legislativa	961	1.000	4,05%
2	Contraloría General de la República	582	597	2,58%
3	Defensoría de los Habitantes	149	152	2,01%
4	Poder Judicial	7.768	8.027	3,33%
5	Tribunal Supremo de Elecciones	1.127	1.071	-4,97%
B / C	SECTORES	161.725	163.519	1,11%
1	Sector Desarrollo Tecnológico	135	142	5,19%
2	Sector Agropecuario	3.012	2.394	-20,52%
3	Sector Obras Públicas y Transportes	6.374	6.449	1,18%
4	Sector Finanzas y Crédito Público	5.258	5.607	6,64%
5	Sector Ambiente y Energía	16.776	15.892	-5,27%
6	Sector Cultura y Recreación	1.395	1.606	15,96%
7	Sector Trabajo y Seguridad Social	2.385	2.402	0,71%
8	Sector Vivienda y Asentamientos Humanos	323	361	11,75%
9	Sector Economía, Industria y Comercio	713	781	9,54%
10	Sector Educación y Recursos Humanos	63.576	64.728	1,81%
11	Sector Salud	42.598	43.372	1,82%
12	Sector Gobernación y Seguridad	12.686	13.454	5,97%
13	Sector Presidencia y Planificación	1.102	742	-32,67%
14	Sector Condición de la Mujer	144	152	5,50%
15	Sector Relaciones Exteriores	369	376	1,90%
16	Sector Justicia	4.879	5.061	3,73%
	TOTALES	265.613	267.667	0,77%

Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

**CUADRO No. 6**  
**COSTA RICA**  
**RÉGIMEN SERVICIO CIVIL**  
**NÚMERO DE FUNCIONARIOS POR INSTITUCIÓN**  
**PERÍODO 2006-2007**

#	Institución	Cantidad 2006	Cantidad 2007	% de variación
1	Asamblea Legislativa	432	450	4,06
2	Instituto Nacional de Aprendizaje, INA	1.928	2.413	25,16
3	Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.299	1.586	22,09
4	Ministerio de Ambiente y Energía	992	1.013	2,12
5	Ministerio de Ciencia y Tecnología	39	47	20,51
6	Ministerio de Comercio Exterior	67	67	0,00
7	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	1.017	1.014	-0,31
8	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	253	254	0,40
9	Ministerio de Educación Pública	61.025	63.000	3,24
10	Ministerio de Gobernación y Policía	828	871	5,19
11	Ministerio de Hacienda	2.675	2.765	3,36
12	Ministerio de Justicia y Gracia	5.158	5.340	3,53
13	Ministerio de la Presidencia	371	174	-53,10
14	Ministerio de Obras Públicas y Transporte	5.323	5.321	-0,04
15	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	154	188	22,08
16	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	369	376	1,90
17	Ministerio de Salud	4.646	4.690	0,95
18	Ministerio de Seguridad Pública	1.800	2.509	39,43
19	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	570	555	-2,63
20	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	71	109	53,52
21	Presidencia de la República	577	380	-34,14
Totales		89.594	93.122	3,94

*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC*

**CUADRO No. 7**  
**COSTA RICA**  
**RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**  
**ACTIVIDADES IMPARTIDAS A NIVEL INSTITUCIONAL**  
**DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN**  
**Y DESARROLLO, SUCADES**  
**CANTIDAD DE CURSOS Y FUNCIONARIOS CAPACITADOS**  
**PERÍODO 2006-2007**

#	Nombre de la institución	2006		2007		Totales	
		Actividades impartidas	Funcionarios capacitados	Actividades impartidas	Funcionarios capacitados	Actividades impartidas	Funcionarios capacitados
1	Presidencia de la República	4	82	3	41	7	123
2	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2	40	3	48	5	88
3	Ministerio de Seguridad Pública	3	50	4	74	7	124
4	Ministerio de Salud	22	452	38	482	60	934
5	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1	5	0	0	1	5
6	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	0	0	2	80	2	80
7	Ministerio de Obras Públicas y Transporte	108	1.287	112	1.191	220	2.478
8	Ministerio de Justicia y Gracia	2	50	0	0	2	50
9	Ministerio de Hacienda	40	537	44	859	84	1.396
10	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4	30	2	41	6	71
11	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	5	266	8	100	13	366

Continúa...

...viene

#	Nombre de la institución	2006		2007		Totales	
		Actividades impartidas	Funcionarios capacitados	Actividades impartidas	Funcionarios capacitados	Actividades impartidas	Funcionarios capacitados
12	Ministerio de Ambiente y Energía	3	50		31	4	81
13	Ministerio de Agricultura y Ganadería	5	120	3	88	8	208
14	Registro Nacional	8	350	16	450	24	800
15	Procuraduría General de la República	0	0	2	350	2	350
16	Museo Nacional	0	0	1	46	1	46
17	Laboratorio Costarricense de Metrología, LACOMET	5	33	2	25	7	58
18	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, IAFA	2	114	2	45	4	159
19	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA	3	88	1	12	4	100
20	Imprenta Nacional	2	35	1	15	3	50
21	Fundación Omar Dengo	2	0	1	3	3	3
22	Escuela de Capacitación	4	74	7	195	11	269
23	Dirección General de Servicio Civil	15	256	7	467	22	723
24	Dirección General de Migración y Extranjería	5	67	10	239	15	306
25	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO	1	40	0	0	1	40
26	Consejo Nacional de Concesiones	2	0	1	50	3	50
27	Consejo de Seguridad Vial, COSEVI	4	46	2	33	6	79
28	Colegio de Contadores	2	18	0	0	2	18
29	Aviación Civil	0	0	3	73	3	73
30	Archivo Nacional	12	138	6	341	18	479
<b>Totales</b>		<b>266</b>	<b>4.228</b>	<b>282</b>	<b>5.379</b>	<b>548</b>	<b>9.607</b>

Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

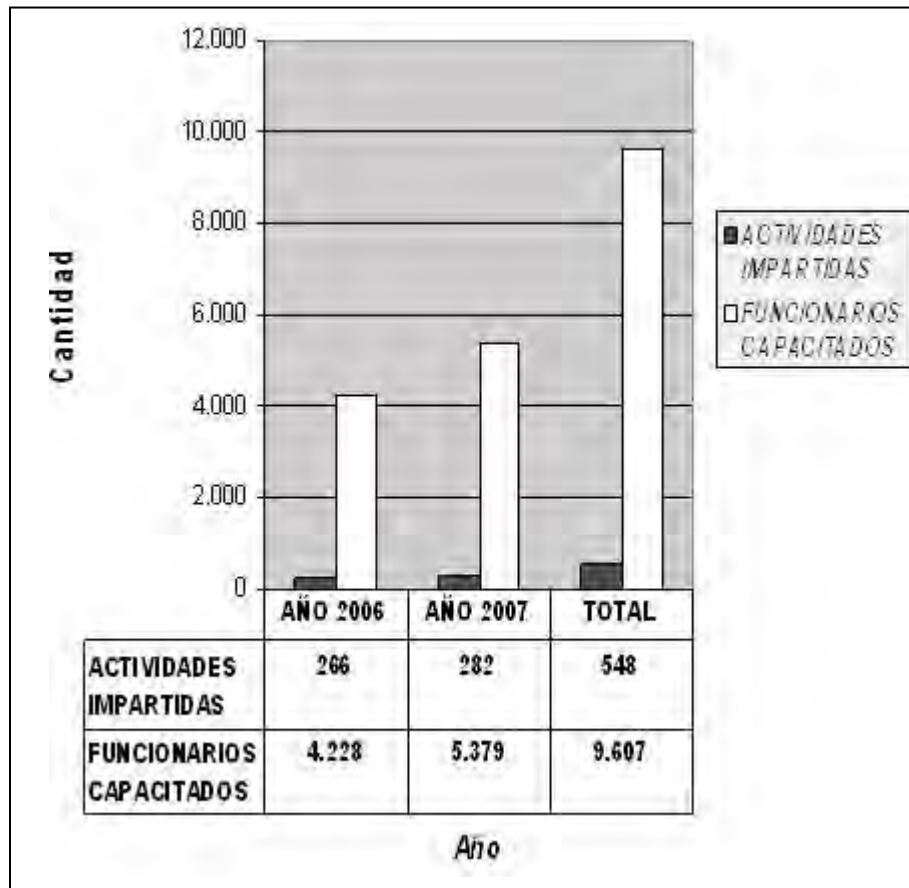
---

**GRÁFICO No. 4**

**COSTA RICA**

**FUNCIONARIOS CAPACITADOS  
EN EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**

**PERÍODO 2006 Y 2007**

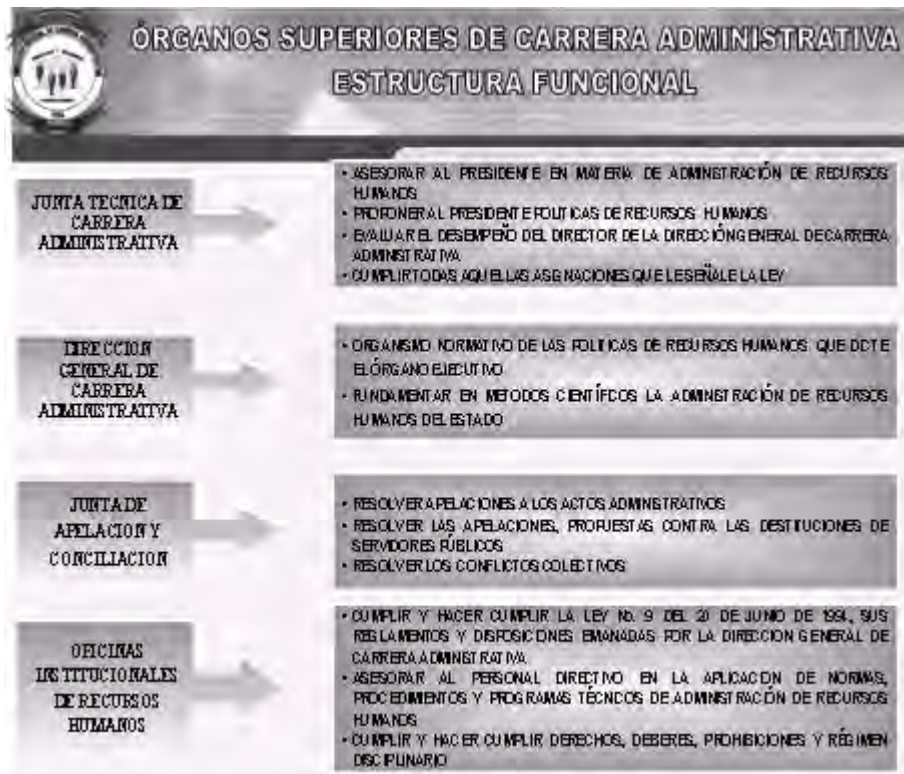


*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.*

---

**GRÁFICO No. 1**

**PANAMÁ  
2008**

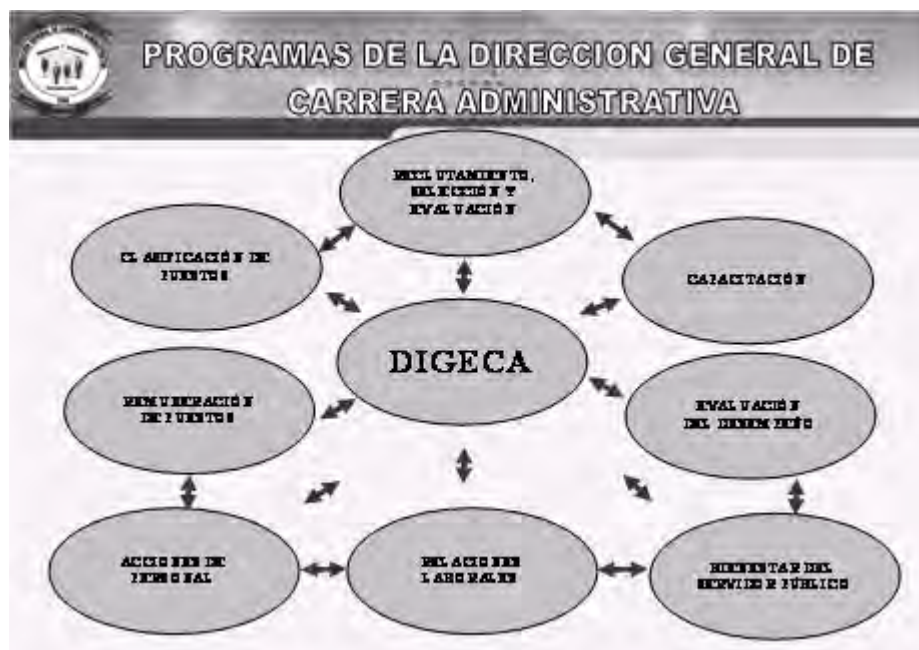


Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

GRÁFICO No. 2

PANAMÁ

2008



Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.



---

GRÁFICO No. 3

PANAMÁ

2008

 POBLACIÓN ACREDITADA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ POR AÑO 1998-2008 (A JUNIO 2008)		
PERIODO	CANTIDAD	CANTIDAD DE PUESTOS DE CARRERA EN EL SECTOR PÚBLICO
1998 -1999	7,476	58,198
2005	651	
2006	2,177	
2007	9,016	
2008	3,866	
TOTAL	23,186	40%



Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

---

**GRÁFICO No. 4**

**PANAMÁ**

**2008**

 <b>ACREDITACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE EL PERÍODO DEL PATRIA NUEVA</b>			
 <b>GOBIERNO NACIONAL</b>	<b>2005</b>	<b>651</b>	<b>ACUMULADO 1998-2008 23,186</b>
	<b>2006</b>	<b>2,177</b>	
	<b>2007</b>	<b>9,016</b>	
	<b>2008</b>	<b>3,866</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>15,710</b>	<b>68%</b>

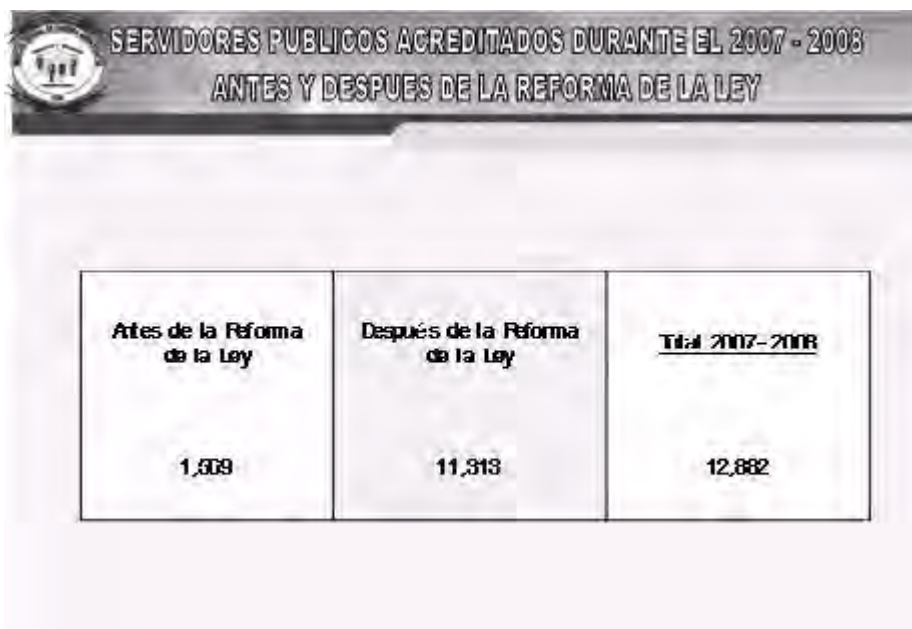
*Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.*

---

**GRÁFICO No. 5**

**PANAMÁ**

**2008**



*Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.*


---

---

**GRÁFICO No. 6**

**PANAMÁ**

**2008**



**RESUMEN DE ACREDITACIONES A SERVIDORES PÚBLICOS  
1999-2008  
(CIFRAS AL 6 DE JUNIO DEL 2009)**

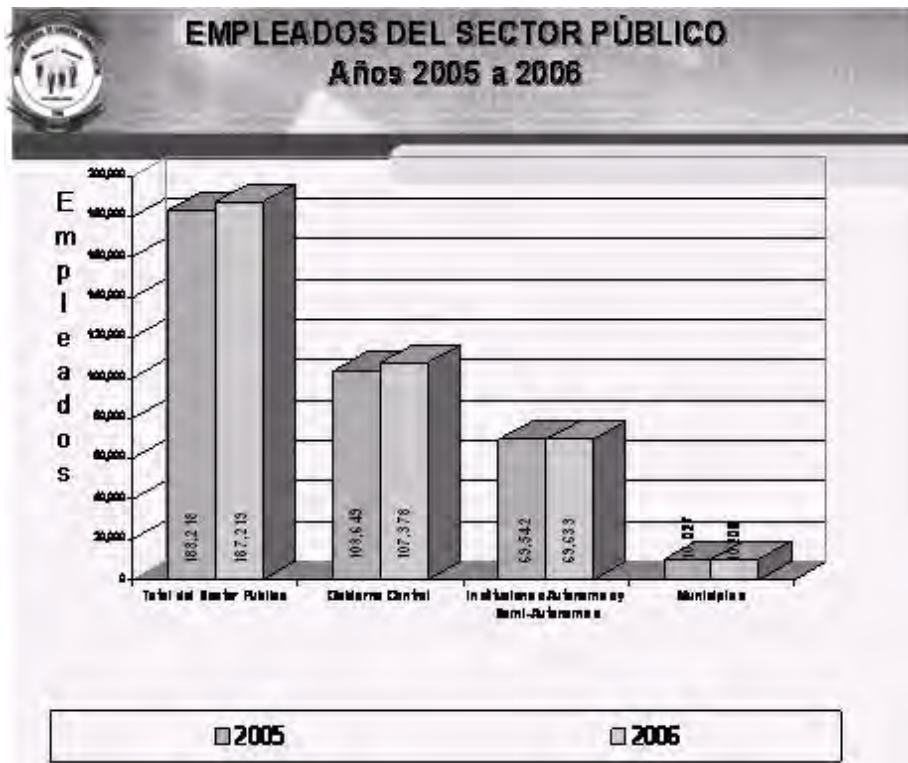
DETALLES	CANTIDAD
ACUMULADO DE SERVIDORES PÚBLICOS ACREDITADOS	23,186
RESTABLECIMIENTO DE STATUS DE CARRERA ADMINISTRATIVA A DESACREDITADOS DURANTE EL PERIODO PRESIDENCIAL 1990-2004	346
TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS INCORPORADOS AL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REPUBLICA DE PANAMA	23,532

*Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.*

---

GRÁFICO No. 7

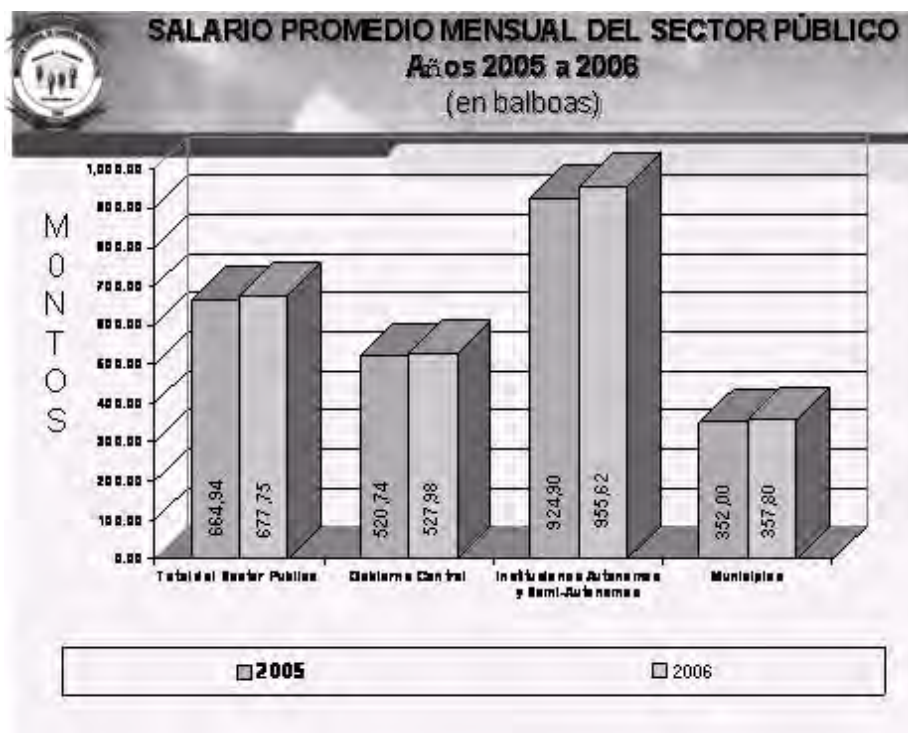
PANAMÁ



Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

**GRÁFICO No. 8**

**PANAMÁ**

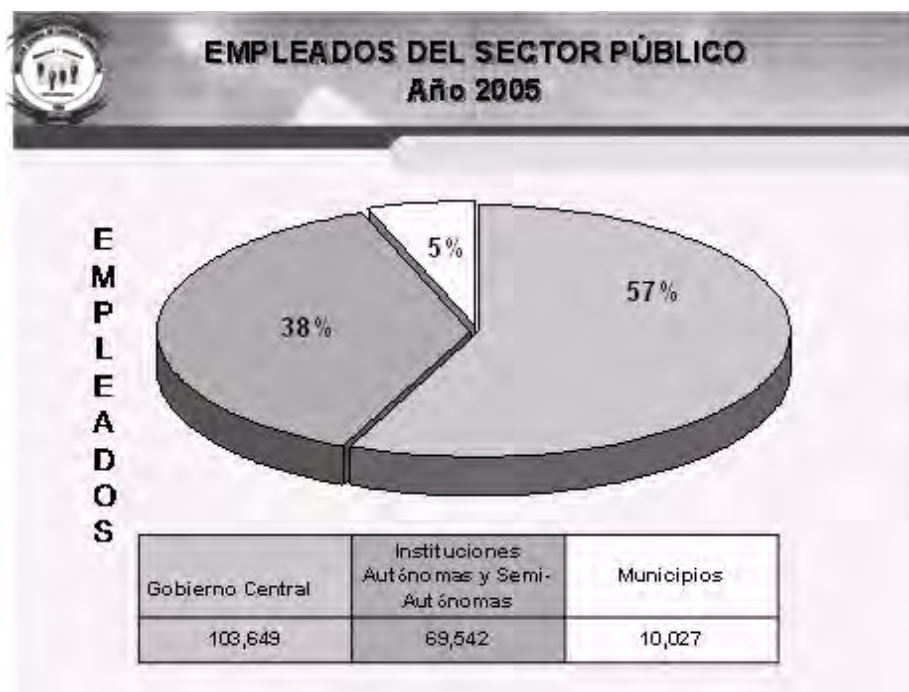


Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

---

GRÁFICO No. 9

PANAMÁ



Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

---

GRÁFICO No. 10

PANAMÁ



Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

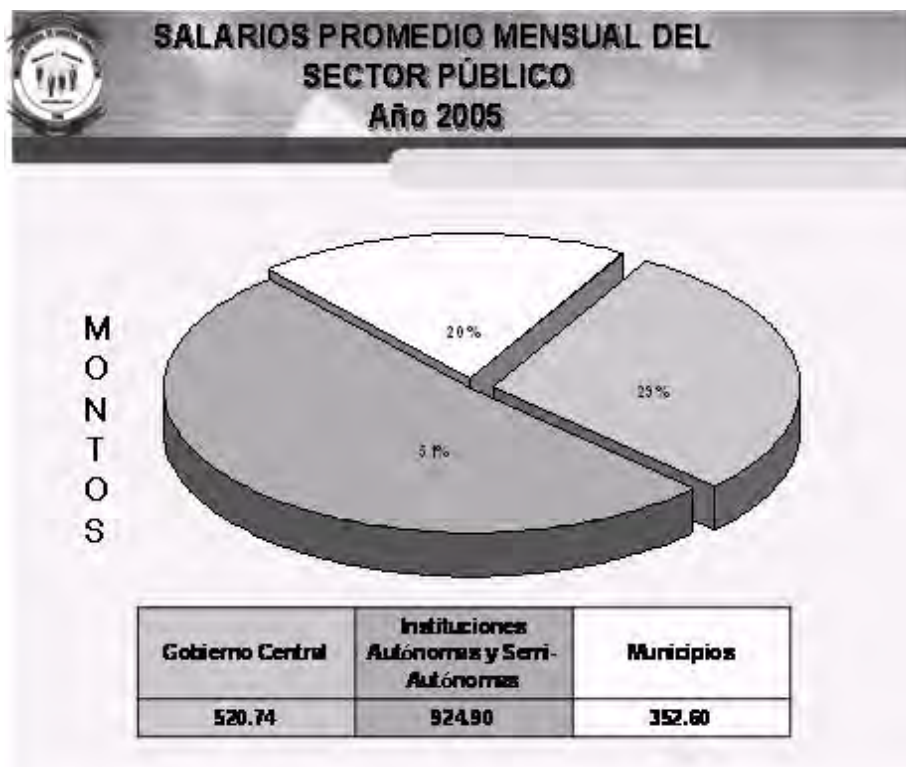
---



---

GRÁFICO No. 11

PANAMÁ



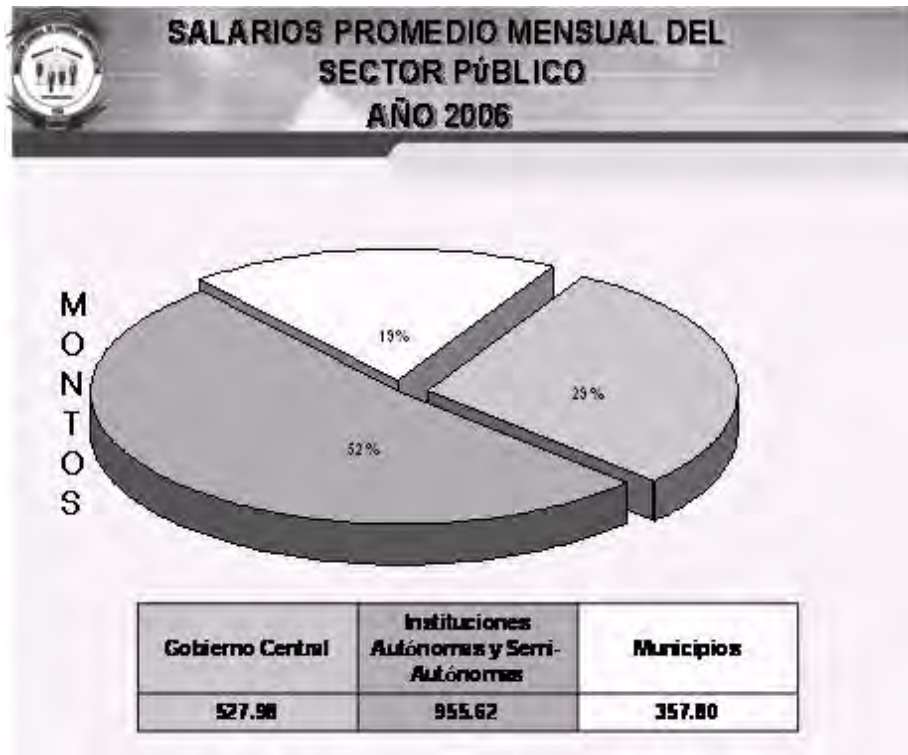
Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

---

---

GRÁFICO No. 12

PANAMÁ

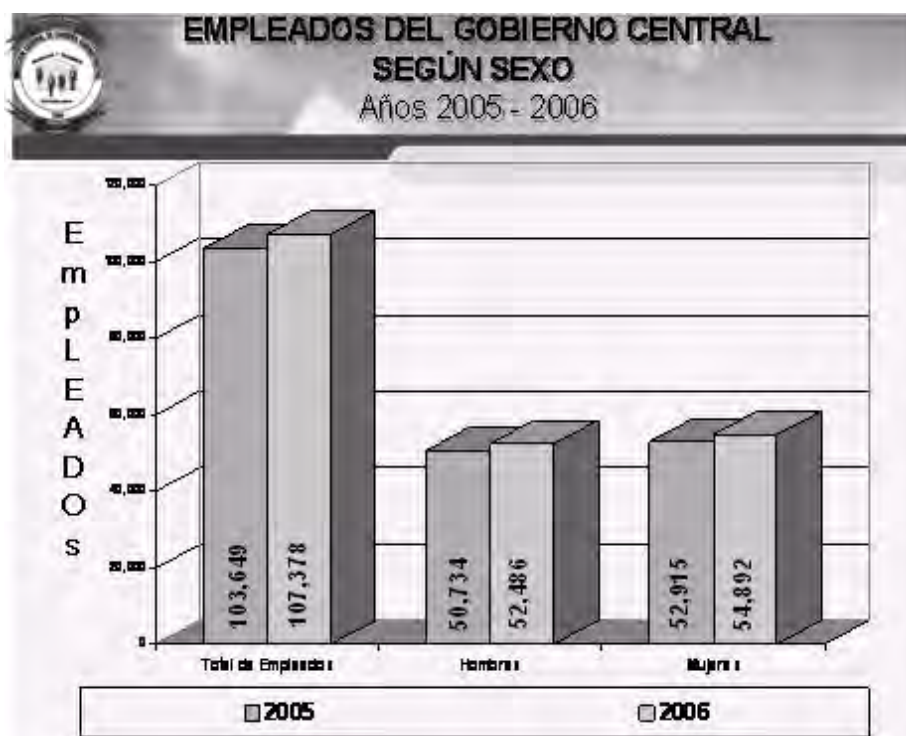


Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

---

GRÁFICO No. 13

PANAMÁ



Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.



---

**CUADRO No. 1**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**SERVIDORES INCORPORADOS POR EVALUACIÓN INTERNA**  
**Y CONCURSO PÚBLICO**  
**DIRECCIÓN DE SISTEMA DE CARRERA**  
**2008**

Incorporados por concurso	759
Incorporados por actos XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII	6.509
Gestión del Lic. Ramón Ventura Camejo	7.268
Servidores incorporados en Carrera Administrativa por evaluación interna y por concurso público	22.191
Servidores incorporados en la Carrera Docente	10.941
<b>Total general de servidores incorporados a Carrera Administrativa y Carrera Docente</b>	<b>33.132</b>

*Fuente: Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.*

---

**CUADRO No. 2**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DE SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**POR SEXO**  
**2008**

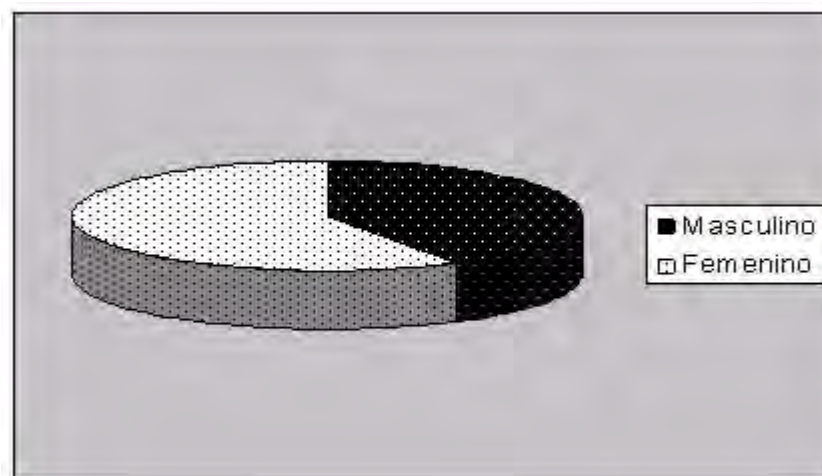
	Personas	%
Femenino	12.956	58,51
Masculino	9.186	41,49
<b>TOTAL</b>	<b>22.142</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.*

---

---

**GRÁFICO No. 1**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA POR SEXO**  
**2008**



*Fuente: Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.*

---

**CUADRO No. 3**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**RESUMEN DE SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA  
POR INSTITUCIÓN  
INCORPORADOS POR EVALUACIÓN EN EL XVII ACTO  
JULIO 2008**

Descripción	Personas	%
Administración General de Bienes Nacionales	1	0.20
Archivo General de la Nación	6	1.20
Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI)	10	2.00
Centro de Información Gubernamental	2	0.40
Consejo Nacional de Producción Pecuaria	5	1.00
Contraloría General de la República	2	0.40
Dirección General de Bellas Artes	31	6.20
Dirección General de Catastro Nacional	3	0.60
Dirección General de Desarrollo Fronterizo	7	1.40
Dirección General de Ganadería	3	0.60
Dirección General de Información, Publicidad y Prensa de la Presidencia	2	0.40
Dirección General de Migración	1	0.20
Dirección General de Minería	5	1.00
Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad	3	0.60
Dirección General de Pasaportes	3	0.60
Dirección General de Presupuesto	8	1.60
Dirección Nacional de Patrimonio Monumental	5	1.00
Industria Nacional de la Aguja	4	0.80
Instituto Nacional de Aviación Civil	6	1.20
Lotería Nacional	4	0.80
Oficina de la Defensa Civil	31	6.20
Oficina Nacional de la Propiedad Industrial	1	0.20
Oficina Nacional de Meteorología	60	12.00
Oficina Provincial de Salud Pública - SESPAS	8	1.60
Procuraduría General de la República	10	2.00

Continúa...

...viene

Descripción	Personas	%
Secretaría de Estado de Administración Pública	57	11.40
Secretaría de Estado Agricultura - Regional Este -	1	0.20
Secretaría de Estado de Agricultura - Regional Norcentral	1	0.20
Secretaría de Estado de Agricultura - Regional Nordeste	1	0.20
Secretaría de Estado de Agricultura - Regional Noroeste, Mao -	2	0.40
Secretaría de Estado de Agricultura - Regional Suroeste -	1	0.20
Secretaría de Estado de Agricultura - Regional Sur	2	0.40
Secretaría de Estado de Cultura	1	0.20
Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	50	10.00
Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	10	2.00
Secretaría de Estado de Educación	8	1.60
Secretaría de Estado de Industria y Comercio	2	0.40
Secretaría de Estado de la Mujer	11	2.20
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	6	1.20
Secretaría de Estado Obras Públicas y Comunicaciones	54	10.80
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	5	1.00
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	31	6.20
Secretaría de Estado de Trabajo	11	2.20
Secretaría de Estado de Turismo	10	2.00
Secretariado Administrativo de la Presidencia	1	0.20
Sub-Secretaría de Estado de Gestión Ambiental	8	1.60
Sub-Secretaría de Estado Recursos Forestales Medio Ambiente	6	1.20
<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.



---

**CUADRO No. 4**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DE SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**POR INSTITUCIÓN**  
**INCORPORADOS POR CONCURSOS PÚBLICOS**

**2008**

Descripción	Personas	%
Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI)	1	2.44
Dirección General de Contabilidad Gubernamental	3	7.32
Instituto Dominicano de Aviación Civil	18	43.90
Secretaría de Estado de Administración Pública	6	14.63
Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	1	2.44
Secretaría de Estado de Educación Superior Ciencia y Tecnología	11	26.83
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	1	2.44
<b>Total:</b>	<b>41</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.*

---

**CUADRO No. 5**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RELACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS POR INSTITUCIONES**  
**QUE HAN REALIZADO CONCURSOS PÚBLICOS**  
**PERÍODO 2004-2008**

Instituciones	Año y tipo de concurso	Número de aprobados
1. Dirección General de Contabilidad Gubernamental	2004	32
	4 en el, 2006	27
	Concurso Mixto	8
	2007	2
2. Tesorería Nacional	2004	2
	2005	11
	2006	7
	2006	6
	2006	4
3. Dirección General de Exoneraciones	2006	1
4. Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal	2006	4
5. Secretaría de Estado de Finanzas (Sede)	2004	6
	2006	4
6. Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, (SESPAS)	3 en el, 2006	18
	Externo-abierto	3
	2, Externo	20
7. Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	2 en el 2006	11
8. Secretaría de Estado de Obras Públicas	2006	
9. Instituto Dominicano de Aviación Civil	(3) 2006	46
	2007	35
10. Dirección General de Aduanas	2005	3
	2006	13

Continúa...

...viene

Instituciones	Año y tipo de concurso	Número de aprobados
11. Secretaría de Estado de Trabajo	2004	5
	2004	7
	2006	36
12. Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	2004	5
	2006	364
13. Instituto Nacional de Administración Pública	2008	1
14. Instituto Nacional del Agua	2005	1
	2006	3
15. Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEDE)	2004	119
	2005	78
16. Secretaría de Estado de Turismo	2005	1
	2006	4
	2006	36
17. Secretaría de Estado de Interior y Policía	2006	13
18. Contraloría General de la República	2004	2
	2005	4
	2006	5
19. Administración General de Bienes Nacionales	2004	13
	2005	37
20. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	2004	3
	2005	56
	2006	

Fuente: Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.

**CUADRO No. 6**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DEL TOTAL DE EMPLEADOS EVALUADOS**  
**2007**

Descripción	Personas
Administración General de Bienes Nacionales	500
Archivo General de la Nación	212
Biblioteca República Dominicana	39
Centro Interamericano de Microfilmación y Rest. De Doc. Libros y Fotografías (CENTROMICA)	24
Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía	90
Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo	39
Contraloría General de la República	967
Dirección General de Bellas Artes	594
Dirección General de Catastro Nacional	174
Dirección General de Contabilidad Gubernamental	70
Dirección General de Desarrollo de la Comunidad	326
Dirección General de Información, Análisis y Programación Estratégica de la Presidencia	55
Dirección General de Migración	806
Dirección General de Minería	88
Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad	109
Dirección Nacional de Patrimonio Monumental	80
Faro a Colón	76
Fondo Dominicano de Preinversión	36
Gobernación Edificio de Oficinas Gubernamentales Juan Pablo Duarte	66
Gran Teatro del Cibao	50
Industria Nacional de la Aguja	107
Instituto Duarteano	16
Instituto Nacional de Administración Pública	42
Instituto Nacional de Protección al Consumidor	150
Laboratorio Veterinario Central	100
Lotería Nacional	671
Museo de Arte Moderno	48

Continúa...

...viene

Descripción	Personas
Museo de las Casas Reales	33
Museo del Hombre Dominicano	52
Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA)	4,246
Oficina Nacional de Administración y Personal	151
Oficina Nacional de Derecho de Autor	24
Oficina Nacional de Estadísticas	154
Oficina Nacional de Meteorología	204
Oficina Nacional de Presupuesto	119
Patronato de la Ciudad Colonial de Santo Domingo	26
Procuraduría General de la República	811
Secretaría de Estado de Agricultura	1.334
Secretaría de Estado de Cultura	118
Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	803
Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	120
Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	263
Secretaría de Estado de Industria y Comercio	413
Secretaría de Estado de Interior y Policía	170
Secretaría de Estado de la Mujer	316
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	3,714
Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	1,563
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	659
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	1,486
Secretaría de Estado de Trabajo	696
Secretaría de Estado de Turismo	167
Secretariado Administrativo de la Presidencia	469
Sub-Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo	29
Teatro Nacional	80
Tesorería Nacional de la República Dominicana	108
<b>Total</b>	<b>55</b>
	<b>23,863</b>

Fuente: *Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, hoy Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.*

**CUADRO No. 7**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DEL TOTAL DE EMPLEADOS EVALUADOS**  
**2006**

Descripción	Personas
Administración General de Bienes Nacionales	636
Biblioteca Nacional Pedro Henríquez Ureña	126
Biblioteca República Dominicana	45
Centro de Información Gubernamental	120
Centro Interamericano de Microfilmación y Rest. De Doc. Libros y Fotografías (CENTROMIDCA)	26
Centro Nacional de Artesanía	26
Comisión Nacional de Asuntos Nucleares	12
Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía	94
Contraloría General de la República	737
Dirección General de Bellas Artes	633
Dirección General de Catastro Nacional	154
Dirección General de Contabilidad Gubernamental	77
Dirección General de Desarrollo de la Comunidad	318
Dirección General de Exoneraciones	29
Dirección General de Migración	878
Dirección General de Minería	90
Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad	97
Dirección General de Prisiones	349
Fondo Dominicano de Preinversión	38
Gobernación Edificio de Oficinas Gubernamentales Juan Pablo Duarte	77
Gobernación Plaza de la Cultura Juan Pablo Duarte	34
Industria Nacional de la Aguja	105
Instituto Nacional de administración Pública	44
Instituto Nacional de Protección al Consumidor	130
Laboratorio Veterinario Central	113
Lotería Nacional	613
Museo de Arte Moderno	50
Museo de las Casas Reales	32

Continúa...

...viene

Descripción	Personas
Museo del Hombre Dominicano	54
Museo Nacional de Historia y Geografía	33
Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado	718
Oficina de la Defensa Civil	41
Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA)	4,412
Oficina Nacional de Administración y Personal	106
Oficina Nacional de Estadísticas	176
Oficina Técnica de Transporte Terrestre	389
Patronato de la Ciudad Colonial de Santo Domingo	26
Procuraduría General de la República	396
Secretaría de Estado de Agricultura	1,072
Secretaría de Estado de Agricultura - Regional Suroeste -	475
Secretaría de Estado de Agricultura - Regional Sur -	219
Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	1,953
Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	120
Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	261
Secretaría de Estado de Hacienda	335
Secretaría de Estado de Industria y Comercio	41
Secretaría de Estado de Interior y Policía	632
Secretaría de Estado de la Mujer	293
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,103
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	336
Secretaría de Estado de Trabajo	653
Secretariado Administrativo de la Presidencia	355
Sub-Secretaría de Estado de Areas Protegidas y Biodiversidad	634
Sub-Secretaría de Estado de Gestión Ambiental	104
Sub-Secretaría de Estado de Recursos Costeros y Marinos	177
Sub-Secretaría de Estado de Recursos Forestales Medio Ambiente	2,094
Sub-Secretaría de Estado de Suelos y Aguas	270
Teatro Nacional	80
Tesorería Nacional de la República Dominicana	90
<b>Total</b>	<b>59</b>
	<b>23.331</b>

Fuente: *Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, hoy Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.*

**CUADRO No. 8**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DEL TOTAL DE EMPLEADOS EVALUADOS**  
**2005**

Descripción	Personas
Administración General de Bienes Nacionales	375
Archivo General de la Nación	99
Biblioteca Nacional Pedro Henríquez Ureña	122
Biblioteca República Dominicana	44
Casa de la Academia	18
Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal (CAPGEFI)	71
Centro de Información Gubernamental	174
Centro de la Cultura de Santiago "Ercilia Pepín"	65
Centro Interamericano de Microfilmación y Rest. De Doc. Libros y Fotografías (CENTROMIDCA)	27
Centro Nacional de Artesanía	26
Comisión Nacional de Asuntos Nucleares	14
Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía	84
Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia	99
Contraloría General de la República	771
Dirección General Administrativa	60
Dirección General de Aduanas	763
Dirección General de Bellas Artes	628
Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales	82
Dirección General de Catastro Nacional	165
Dirección General de Contabilidad Gubernamental	85
Dirección General de Contrataciones Públicas	37
Dirección General de Desarrollo de la Comunidad	1,383
Dirección General de Edificaciones	66
Dirección General de Equipos y Transporte	90
Dirección General de Exoneraciones	25
Dirección General de Ganadería	153
Dirección General de Mantenimiento de Carreteras y Caminos Vecinales	150
Dirección General de Migración	807

Continúa...



...viene

Descripción	Personas
Dirección General de Minería	134
Dirección General de Pasaportes	501
Dirección General de Reglamentos y Sistemas	26
Dirección General de Supervisión y Fiscalización de Obras	519
Dirección General de Tránsito Terrestre	259
Dirección Nacional de Patrimonio Monumental	166
Faro a Colón	92
Fondo Dominicano de Preinversión	41
Gobernación Edificio de Oficinas Gubernamentales Juan Pablo Duarte	83
Gobernación Plaza de la Cultura Juan Pablo Duarte	34
Gran Teatro Cibao	53
Industria Nacional de la Aguja	123
Instituto Dominicano de Aviación Civil	874
Instituto Nacional de Administración Pública	52
Instituto Nacional de Protección al Consumidor	134
Laobratorio Veterinario Central	106
Lotería Nacional	501
Museo de Arte Moderno	50
Museo de las Casas Reales	34
Museo del Hombre Dominicano	72
Museo Nacional de Historia y Geografía	34
Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado	599
Oficina de Ila Defensa Civil	63
Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA)	4,510
Oficina Nacional de Administración y Personal	128
Oficina Nacional de Derecho de Autor	23
Oficina Nacional de Estadísticas	222
Oficina Nacional de la Propiedad Industrial	17
Oficina Nacional de Meteorología	186
Oficina Nacional de Presupuesto	122
Oficina Técnica de Transporte Terrestre	383
Patronato de la Ciudad Colonial de Santo Domingo	26
Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional	101
Procuraduría General de la República	518
Secretaría de Estado de Agricultura	944

Continúa...

...viene

Descripción	Personas
Secretaría de Estado de Cultura	124
Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	807
Secretaría de Estado de Educación	1,121
Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	231
Secretaría de Estado de Hacienda	321
Secretaría de Estado de Industria y Comercio	387
Secretaría de Estado de Interior y Policía	706
Secretaría de Estado de la Juventud	150
Secretaría de Estado de la Mujer	228
Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales	402
Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	1,379
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	730
Secretaría de Estado de Trabajo	865
Secretaría de Estado de Turismo	180
Sistema Nacional de Biblioteca Móviles	15
Sub-Secretaría de Estado de Áreas Protegidas y Biodiversidad	661
Sub-Secretaría de Estado de Gestión Ambiental	123
Sub-Secretaría de Estado de Recursos Costeros y Marinos	184
Sub-Secretaría de Estado de Recursos Forestales Medio Ambiente	2,131
Sub-Secretaría de Estado de Suelos y Aguas	279
Superintendencia de Seguros	643
Teatro Nacional	80
Tesorería Nacional de la República Dominicana	255
<b>Total</b>	<b>30,215</b>

Fuente: *Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, hoy Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.*

# Documentos

## La calidad en la administración pública colombiana\*

María del Pilar Arango Viana\*\*

---

RELATA LA EXPERIENCIA DE LA INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA, SEÑALANDO SUS DESAFÍOS Y ALCANCES Y SINTETIZANDO EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN EN ESE PAÍS.

PALABRAS CLAVES: GESTIÓN DE LA CALIDAD / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / COLOMBIA

El Estado colombiano, comprometido con las nuevas exigencias que impone la sociedad actual, y buscando la satisfacción de la ciudadanía en la prestación de los diferentes servicios, adelanta la imple-

mentación del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el propósito de generar una administración más eficaz y eficiente, pendiente de las necesidades y satisfacción de los ciudadanos. Este Sistema de Gestión de la Calidad es una herramienta gerencial complementaria al Sistema de Control Interno, los que tienden a garantizar la eficacia, eficiencia y efectividad de las acciones y políticas públicas.

El Sistema de Gestión de la Calidad apunta a adoptar una visión estratégica que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, especialmente orientado a mejorar la calidad de los productos, consolidar estándares que reflejen las necesidades implícitas y obligatorias, pro-

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Directora de Control Interno y Racionalización de Trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Recibido: 16 de junio del 2008.

Acceptado: 1º de setiembre del 2008.

veer información confiable, promover la transparencia, la participación y control político y ciudadano, garantizar el fácil acceso a la información relativa a resultados del sistema, emprender acciones preventivas y correctivas, tener vocación por la mejora continua, buscar relaciones óptimas entre calidad y costo, satisfacer a los ciudadanos, simplificar procesos y crear un sistema laboral orientado hacia la productividad, entre otros beneficios.

Cabe resaltar que el Sistema de Gestión de la Calidad en si mismo, no está individualmente constituyendo la garantía de un Estado eficiente, ya que la norma señala unos requisitos que se deben cumplir para acreditar que el desarrollo de los procesos está fundamentado en el control de los mismos y siempre con un enfoque al cliente.

Esto hace que sea imprescindible relacionar esta norma, con un sistema integral de control que permita a los directivos mantener un seguimiento y monitoreo permanente, lo que se puede proporcionar y evidenciar de manera eficaz a través del Modelo Estándar de Control Interno, MECI.

En este sentido, es pertinente destacar que si bien la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad no conlleva necesariamente la certificación, el actual gobierno está muy interesado en que la mayor cantidad de entidades al servicio del Estado, logren adoptar un sistema con un enfoque basado en procesos,

con la finalidad de asegurar una prestación del servicio con calidad y bajo el cumplimiento de los requerimientos de los clientes.

El Modelo Estándar de Control Interno, MECI, y el Sistema de Gestión de la Calidad son complementarios. Éstos no solamente ayudan al establecimiento de políticas públicas efectivas basadas en información actualizada, sino que adicionalmente se constituyen en una herramienta de control, que tiene la ciudadanía para analizar el grado de gestión de las entidades.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, que la calidad de la función pública es en esencia responsabilidad de los servidores, de los seres humanos que trabajan en la consecución de los fines estatales.

La gestión de la calidad ha dejado de ser un atributo del ámbito privado y atípico en el estatal, y se está convirtiendo en una filosofía de gestión pública, que demanda no solo aptitudes sino actitudes, dedicación, vencimiento de la resistencia al cambio para concentrar la atención al ciudadano, a fin de optimizar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos a los que servimos.

En diciembre del 2003, el Congreso de la República expidió la Ley No. 872 por medio de la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad para el sector público colombiano. Esta Ley estableció que dentro de la reglamentación del Sistema de Gestión de la Calidad, el

Gobierno Nacional debiera expedir una norma técnica de calidad en la gestión pública, en la que fuera aplicable las normas técnicas internacionales existentes sobre la materia.

En este sentido y con el objeto de reafirmar su compromiso, el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, ICONTEC, órgano asesor del Gobierno Nacional en materia de normalización técnica, realizaron un convenio interinstitucional, para desarrollar en conjunto la norma técnica denominada Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública, NTCGP-1000:2004, adoptada como norma oficial por el Decreto No. 4110 del 9 de diciembre del 2004.

Esta norma que constituye un ejemplo singular en la región, está siendo examinada en varios países de América Latina, por cuanto es una muestra que desde lo público se promueva como política de Estado, el desarrollo de un Sistema de Gestión de la Calidad con todas las implicaciones que esto conlleva.

Prueba de ello es el nivel de avance alcanzado durante los últimos tres años, por las entidades nacionales en la implementación de los Sistemas Integrados del MECI-SGC, el que en la última medición realizada, es posible evidenciar un avance promedio de implementación de un 75%, constituyendo esto un gran progreso y una muestra que la gran mayoría de entidades

están finalizando su proceso de implementación.

Por otra parte, en relación a la certificación del Sistema de Gestión de la Calidad, al 30 de abril del 2008, se encontró que sesenta entidades han emprendido procesos de certificación bajo la NTCGP-1000:2004; de las cuales treinta y dos han sido certificadas por los organismos acreditados ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta situación es bastante alentadora y motivadora, sin embargo, hace falta un largo camino por recorrer en busca de esta mejora continua, que cada vez más debe tender hacia la excelencia en la administración.

Como se puede ver, aún cuando las acciones adelantadas han sido buenas tenemos un gran reto por delante, por lo tanto, se requiere la contribución de todos los órganos y entes de la administración pública, para que de manera integral se logre implementar de manera responsable, el Sistema de Gestión de la Calidad en el 100% de las entidades de la rama Ejecutiva, tal como lo ha planteado expresamente nuestro Presidente, y como se encuentra consignado en el Plan de Desarrollo, "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos".

Las entidades de la administración pública colombiana para implementar sus Sistemas de Gestión de la Calidad, han contado con el apoyo y asesoría de la Función Pública y la Agencia Presidencial para la Acción Social.

Entrando en detalles específicos de la Norma, se resaltan los lineamientos que deben acoger las entidades públicas colombianas, con el propósito de garantizar su implementación, antes del 8 de diciembre del 2008, señalando que para que este proceso sea exitoso, es necesario contar no sólo con la debida autorización de la alta dirección, sino también con el apoyo y compromiso de las personas vinculadas a los mismos.

El proceso de implementación debe empezar con la contextualización del direccionamiento estratégico, estableciendo cual es la misión, la visión y la política de calidad, que permitan determinar el quehacer de la organización, enfocado en los requerimientos de nuestros usuarios, no sólo a nivel interno entendido como los servidores públicos y colaboradores, sino también externo traducido en la ciudadanía.

En segundo lugar, se deben identificar los procesos y servicios que son ofrecidos a los usuarios, ciudadanos u organismos de control del Estado, considerados todos ellos como el cliente externo de la entidad.

Para ello, la clave de las entidades es responder claramente a estas interrogantes:

- Qué hace la entidad?
- Cómo lo hace?
- Para qué lo hace?
- Por qué lo hace?
- Con qué lo hace?

En el proyecto de puesta en marcha del Sistema de Gestión de la Calidad se identifican varias etapas básicas que se deben desarrollar de manera secuencial y sistemática para lograr el propósito, y se determinan de la siguiente manera:

- Diagnóstico
- Planeación
- Diseño
- Implementación
- Evaluación

Asimismo, deben tomar como referente por excelencia, los siguientes principios:

- *Enfoque hacia el cliente:* la razón de ser de las entidades es prestar un servicio dirigido a satisfacer a sus clientes; por lo tanto, es fundamental que las entidades comprendan cuáles son sus necesidades actuales y futuras, que cumpla con sus requisitos y que se esfuercen por exceder sus expectativas.
- *Liderazgo:* desarrollar una conciencia hacia la calidad implica que la alta dirección de cada entidad es capaz de lograr la unidad de propósito dentro de ésta, generando y manteniendo un ambiente interno favorable, en el que los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas, puedan llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la entidad.

- *Participación activa de los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas:* es el compromiso de los servidores públicos y/o de los particulares que ejercen funciones públicas, en todos los niveles, que permite el logro de los objetivos de la entidad.
  - *Enfoque basado en los procesos:* en las entidades debe existir una red de procesos, la cual al trabajar articuladamente, permite generar valor. Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
  - *Enfoque del sistema para la gestión:* el hecho de identificar, entender, mantener, mejorar y, en general, gestionar los procesos y sus interrelaciones como un sistema contribuye a la eficacia, eficiencia y efectividad de las entidades en el logro de sus objetivos.
  - *Mejora continua:* siempre es posible implementar maneras más prácticas y mejores para entregar los productos o prestar servicios en las entidades. Es fundamental que la mejora continua del desempeño global de las entidades sea un objetivo permanente para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad.
  - *Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones:* en todos los niveles de la entidad las decisiones eficaces, se basan en el análisis de los datos y la información, y no simplemente en la intuición.
  - *Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes o servicios:* las entidades y sus proveedores son interdependientes; una relación beneficiosa, basada en el equilibrio contractual aumenta la capacidad de ambos para crear valor.
  - *Coordinación, cooperación y articulación:* el trabajo en equipo, en y entre entidades es importante para el desarrollo de relaciones que beneficien a sus clientes, y que permitan emplear de una manera racional, los recursos disponibles.
  - *Transparencia:* la gestión de los procesos se fundamenta en las actuaciones y las decisiones claras; por lo tanto, es importante que las entidades garanticen el acceso a la información pertinente de sus procesos, facilitando el control social.
- Finalmente, Colombia a través del Departamento Administrativo de la Función Pública participó en la redacción de la Carta Iberoamericana-

na de Calidad en la Gestión Pública,  
que:

“permitirá a los gobiernos de Iberoamérica, lograr viabilidad de sistemas de calidad y excelencia, que al mismo tiempo sean exigentes para garantizar una adecuada evaluación y control sobre el desempeño institucional, las políticas públicas y la idoneidad de los servicios públicos, búsqueda de una adecuada gestión por

resultados, y lo suficientemente sencillos, ágiles, flexibles y amigables para que puedan ser gestionados por el Estado, así como más comprensibles y utilizables por parte de los ciudadanos.”

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública fue adoptada por los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos en la cumbre de El Salvador en el 2008

◇



# Experiencias de gestión de calidad: El caso de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC de Costa Rica\*

Bernal Robles Robles\*\*

---

DESCRIBE EL PROCESO INICIAL Y RECIENTE DE INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD PARA LA DGSC Y LOS RECURSOS HUMANOS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, DESTACANDO LOS AVANCES OBTENIDOS AL 2008.

PALABRAS CLAVES: GESTIÓN DE CALIDAD / SERVICIO CIVIL / COSTA RICA

## Introducción

Motiva el hecho que este Foro conozca la experiencia del Servicio Civil de Costa Rica, no sólo porque relaciona la gestión de la calidad con recursos humanos en el ámbito público, sino porque se trata de una institución consolidada que enfrenta una nueva etapa de desarrollo. Todo lo que resulta provechoso conocer ahora y dar seguimiento en los próximos años.

La información se presenta en el siguiente orden: un primer aparte se ocupa de describir algunas condiciones externas e internas de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, que constituyen retos para la institución y que, para enfrentarlos adecuadamente, una gestión de calidad aportaría un valor agregado significativo. Un segundo apartado se refiere propiamente a la experiencia de la institución, un período corto pero de significativos logros.

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

Para la preparación de este material, se consideró y enriqueció el aparte dedicado a la Gestión de Calidad de la investi-

---

gación titulada "*El papel de la fiscalización y otras formas de control en la gestión del talento humano en la función pública. El caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica*" la que fue presentada por el suscrito en el concurso "Premio ICAP a la investigación en administración pública" organizado por el propio ICAP.

\*\* Funcionario de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

Recibido: 10 de junio del 2008.

Aceptado: 1º de setiembre del 2008.

### **Condiciones internas y del entorno que justifican un Sistema de Gestión de la Calidad**

La DGSC de Costa Rica a lo largo de sus cincuenta y cinco años de existencia, ha consolidado un Régimen de Servicio Civil en Costa Rica, a la vez que busca posicionarse como uno de los mejores de América Latina.<sup>1</sup>

En ese sentido, además de continuar con las competencias que le corresponden de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, sus modificaciones y demás normativa conexas, enfrenta una serie de desafíos, ante los cuales contar con procesos adecuadamente diseñados mediante la metodología de gestión de calidad, le brindará a la institución las condiciones apropiadas para enfrentarlos.

### ***Volumen y complejidad de los concursos para ingreso***

Los concursos para llenar plazas vacantes en el Sistema de Méritos, tanto en el Título I (de la Carrera Administrativa) como del Título II (Carrera Docente) se han caracterizado por el elevado volumen de participantes y por su complejidad. Para hacer frente a esta situación se

---

1. Según el enunciado de la Visión Institucional del 2007.

ha incursionado en el uso de nuevas tecnologías informáticas, uso de la *web* y el diseño de nuevos modelos actualmente en desarrollo. Para citar algunas cifras, durante el 2007 el número de concursantes ascendió a 52.530, mientras que las nóminas propuestas en ese mismo período ascendieron a 3.855.

### ***Ley General de Control Interno***

En el ámbito legal, la aplicación de la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno, ha requerido la autoevaluación del Sistema de Control Interno en dos oportunidades y el perfeccionamiento del mismo en forma gradual, buscando la creación de una cultura en este sentido. Para efectos de gestión de calidad, es importante indicar que esta Ley y el “*Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y Órganos sujetos a su fiscalización*”, establecen la obligación de contar con procedimientos documentados, aspecto en que el Sistema de Gestión de Calidad contribuiría significativamente.

### ***Incorporación de personas con discapacidad***

En este mismo ámbito legal, es necesario citar la publicación del Decreto Ejecutivo N° 34135-MP-MTSS del 3 de diciembre del 2007 que regula la incorporación de per-

sonas con discapacidad en el sector público costarricense. Al respecto este decreto introdujo una modificación en el Artículo 15 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil que textualmente indica: "En las ofertas de empleo público del Poder Ejecutivo se reservará un cupo del cinco por ciento (5%) de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de modo que, progresivamente se alcance el dos por ciento (2%) de los efectivos totales de la Administración Central del Estado, siempre que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, según lo determine la Dirección General de Servicio Civil." Para responder a esta iniciativa presidencial, la DGSC desde el área de Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos está diseñando el procedimiento y la normativa técnica requerida.

### ***Código Procesal Contencioso Administrativo***

De igual manera, la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, que particularmente dispone implicaciones para quienes ejercen labores administrativas dentro del sector público, en forma solidaria con la administración y en donde se consideran, tanto las acciones como las omisiones, requerirá que la Dirección General revise los procedimientos para el cumplimiento de sus compe-

tencias, de forma tal, que consideren estas nuevas disposiciones de especial relevancia.

### ***Personalidad Jurídica Instrumental***

Sin lugar a dudas el interés de la DGSC por lograr la Personalidad Jurídica Instrumental de parte de la Asamblea Legislativa, y para lo que ya ha realizado las gestiones ante las autoridades políticas correspondientes, es una meta que, idealmente debería alcanzarse disponiendo en la institución de un Sistema de Gestión de Calidad. La importancia de ello radica en que la institución estaría organizada para garantizar, razonablemente, productos y servicios de calidad.

### ***Convenios de cooperación***

La DGSC ha consolidado la realización de convenios de cooperación con reconocidas instituciones y organizaciones, en los que se ha comprometido a brindar servicios para los que la institución cuenta con servidores de experiencia y reconocidos por las contrapartes de los acuerdos. Estas organizaciones esperan de la Dirección General productos y servicios de la calidad que exige el ambiente nacional en materia competitiva. En este sentido la Dirección ha establecido, en los últimos dos años, los convenios con el Colegio de Profesionales en Cien-

cias Económicas de Costa Rica, con el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, con el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA, y, con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal – Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización, IFAM-FOMUDE.

### **Profesionalización de las Oficinas de Recursos Humanos**

Un factor externo que ha incidido para que se produzca un cambio importante en la forma en que se ha organizado, tanto funcional como estructuralmente la DGSC, y la relación con las Oficinas de Recursos Humanos, ORH, es la profesionalización de estas oficinas.

Ese fortalecimiento académico, tanto a nivel de las ORH como de la DGSC, constituía una condicionante que, una vez lograda, facilita la transferencia de funciones operativas desde la Dirección General hacia las ORH. Con este paso, las ORH estarán en capacidad de realizar funciones que hasta entonces había ejecutado la DGSC, permitiendo la transformación de “Oficinas de Personal” en “Unidades Especializadas de Recursos Humanos” comúnmente conocidas como ORH. En consecuencia, la DGSC está asumiendo un rol de ente rector, asesor y contralor, así como proveedor de ayuda técnica. Hasta la fecha ese proceso continúa siendo gradual.

### **El modelo de desconcentración**

En el caso del Servicio Civil costarricense, el modelo vigente ha mantenido un cambio sostenido alejándose de la centralización. Desde su creación en 1953 y durante aproximadamente tres décadas, la DGSC mantuvo sus operaciones en forma centralizada.

En julio de 1987, el modelo citado dio un importante paso en el rompimiento de la centralización al crearse formalmente las llamadas Oficinas Desconcentradas mediante la Resolución DG-169-88 del 14 de noviembre de 1988. Estas oficinas estaban constituidas por un equipo de funcionarios de la DGSC, los que se ubicaban en algunos ministerios previamente seleccionados, y desde ahí atendían las gestiones de una o varias instituciones (ministerios o adscritas a éstos).

Años después, en abril de 1994 se dio otro importante paso, la transformación de algunas de las Oficinas Desconcentradas en Oficinas de Asesoría y Control, OACS, mediante resolución DG-042-94 del 19 de abril de 1994. Es en esta etapa que la DGSC dio el primer paso en el camino hacia la desconcentración, pues algunas de las funciones tradicionales, tal como la clasificación de puestos, pasaron a ser realizadas directamente por los funcionarios de las ORH, mientras que la función de la DGSC cambió hacia la asesoría, aprobación y emisión del acto final, como lo es una resolución.

Otro cambio significativo en la estructura y funcionamiento de estas oficinas se dio en 1998 cuando pasaron a denominarse Oficina de Servicio Civil (Artículo 2 de la Resolución DG-015-98) y formando parte del Área de Gestión de Recursos Humanos de la DGSC.

Continuando con el proceso de desconcentración, la modificación del inciso c) del Artículo 4 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (reformado mediante DE-24563 del 23 de agosto de 1995), se convirtió en el fundamento legal para que el Director General de Servicio Civil pudiera delegar, mediante la figura de la Facultación, en el responsable de algunas ORH, la suscripción de los distintos trámites de Administración de Recursos Humanos. Es decir, que estos funcionarios puedan aprobar actos en nombre del Director General de Servicio Civil, delegándose de esta manera la autoridad para realizar diversos actos mas no la responsabilidad, la que sigue siendo del Director General de Servicio Civil. Esta nueva figura que ensaya la institución rectora, permitiría agilizar muchas de las gestiones técnico-operativas, las que se ejecutarán y autorizarán directamente en las ORH.

La facultación representa el tipo de organización con el más alto nivel de desconcentración y desregulación alcanzado por la DGSC, pues autoriza la realización y apro-

bación, a nombre del Director General de Servicio Civil, de una considerable cantidad de gestiones, directamente en las ORH.

Retomando lo indicado al inicio de este apartado, la experiencia de gestión de calidad surge en un contexto lleno de retos y de oportunidades, de los que sólo se han expuesto algunos. Para enfrentarlos o aprovecharlos, la institución requiere una organización que le permita brindar los servicios y productos con las exigencias reales de la administración pública a la que sirve y de las organizaciones con las que se asocia.

## **Implementación del Sistema de Gestión de Calidad**

### ***La capacitación***

En el 2006, la DGSC, ya no por disposición legal, sino siguiendo una corriente mundial, gestionó a través de su Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, la capacitación de cuarenta<sup>2</sup> funcionarios del Subsistema de Capacitación, SUCADES, en Gestión de la Calidad.

Dentro de ese grupo de funcionarios públicos también se integró una cantidad de colaboradores de la DGSC, al menos uno por cada área de la institución. Esta decisión constituye la primera etapa de un

---

2. Según la Licda. Ileana Sánchez Monge, funcionaria del CECADES.

ambicioso proyecto para que la DGSC rediseñe sus procesos mediante la metodología de Gestión de la Calidad.

La capacitación de los funcionarios cuya meta fue titularlos como Técnicos en Gestión de la Calidad, estuvo a cargo de la Universidad Nacional, UNA, durante los primeros tres módulos, mientras que los restantes cuatro fueron impartidos por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.<sup>3</sup>

Ambas instituciones, la UNA y el ICAP, acogieron el proyecto entre otras razones, por la estrategia planteada por la DGSC de capacitar a un grupo selecto de funcionarios, tanto de la institución como de un importante número de instituciones públicas, con lo que se daba un efecto multiplicador evidente. En consecuencia, se consideraba para el proyecto el Sistema de Recursos Humanos como tal y no sólo la Dirección General como institución.

El programa modular del curso Técnico en Gestión de la Calidad tuvo como objetivos los siguientes:

#### *General*

- Desarrollar una estrategia para fomentar e implementar los principios básicos de Gestión de Calidad en las instituciones gubernamentales amparadas al Régimen de Servicio Civil.

---

3. A cargo del Ing. Alan Henderson García.

#### *Específicos*

- Impulsar programas de capacitación y sensibilización dirigidos a funcionarios de instituciones públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, en temas relacionados con la Gestión de la Calidad en la Administración Pública.
- Crear espacios de discusión sobre el estado de desarrollo de la gestión de calidad en las instituciones gubernamentales, y los cambios necesarios para dirigir la gestión hacia el cumplimiento básico de los principios de Calidad Total.
- Formular una estrategia de desarrollo de iniciativas tendientes a garantizar que las instituciones públicas puedan cumplir las disposiciones establecidas en la Ley No. 8279 "Sistema Nacional para la Calidad".
- Ampliar la gestión de la calidad en los servicios especializados de recursos humanos, como estrategia para incursionar en los procesos de cambio de las áreas sustantivas y de apoyo administrativo de las instituciones reguladas por el Régimen de Servicio Civil.

El diseño curricular del curso tuvo la siguiente estructura:

**CUADRO No. 1**  
**ICAP-UNA-DGSC**  
**CURSO SOBRE GESTIÓN DE LA CALIDAD**

**San José, Costa Rica**

Nombre del Módulo	Horas de capacitación	Institución capacitadora
I. Contenido y alcance de la norma ISO 9001:2000.	30	Universidad Nacional, UNA
II. Enfoque de Procesos para la Gestión de la Calidad.	30	Universidad Nacional, UNA
III. Requisitos y Gestión de la Documentación en los Sistemas de Gestión de la Calidad	30	Universidad Nacional, UNA
IV. Rediseño de Procesos y Agilización de Trámites.	40	Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
V. Mejoramiento continuo de la Calidad	40	Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
VI. Técnicas Estadísticas para el Control de la Calidad.	40	Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
VII. Mejoramiento de Procesos.	40	Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
<b>TOTAL</b>	<b>250</b>	

*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.*

***Importancia otorgada al proyecto***

En el 2006 inició el proceso de implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en la DGSC, con el propósito de mejorar, en forma integral y permanente, la eficiencia y eficacia en el uso de los diferentes recursos disponibles y, por ende, los

procesos atinentes a cada una de las áreas institucionales, tanto operativas como "staff" o asesoras. Esta labor se inició con la integración de un Comité de Gestión de la Calidad bajo la coordinación del Subdirector General, y el apoyo del Director General, evidenciando de esta manera el compromiso de las altas autoridades institucionales al proyecto.

Como muestra de la voluntad política de los actuales jefes, Gestión de Calidad (cuyo nombre oficial se denomina: Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Servicio Público para la Modernización y Fortalecimiento de la Dirección General de Servicio Civil y las instituciones públicas, basado en las Normas ISO-9001:2000) se inscribió como uno de los cinco proyectos estratégicos de la DGSC en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 de la administración del Presidente.

#### *Asesoría del ICAP*

Dada la magnitud de este proyecto, el Comité de Gestión de Calidad de la DGSC, cuenta con la asesoría de un experto funcionario del ICAP. Además, la misma Dirección General ha incorporado como parte de su plantilla algunos ingenieros industriales, los que indiscutiblemente darán un gran impulso a esta nueva forma de gestionar el talento humano en el ámbito del Régimen de Servicio Civil.

#### **Primeros resultados**

##### *Marco estratégico institucional*

El Comité de Gestión de Calidad fue el facilitador para la defini-

---

4. Nota: El subrayado es nuestro y se realiza para efectos de destacar los aspectos de calidad.

ción del marco estratégico institucional: Misión, Visión, así como de la Política de Calidad y Objetivos de Calidad. Las dos primeras se definieron con una metodología participativa, mediante la realización de talleres, en la que se integraron funcionarios de toda la institución con representantes del Consejo Consultivo de Jefes de Recursos Humanos; mientras que los segundos fueron definidos por el Director General de Servicio Civil, dándose así el respaldo oficial del más alto jerarca institucional a un proceso de esta naturaleza.

Como producto de este proceso estratégico, la DGSC incorporó en los enunciados de Misión y Visión institucionales que datan del 2006, la esfera de Gestión de la Calidad, según se muestran a continuación:

#### **Misión**

- “Somos la institución que rige la gestión del talento humano y del empleo en la Función Pública Costarricense, para cumplir el mandato constitucional de eficiencia y contribuir a la dignificación del funcionario público y al buen gobierno, mediante la emisión de políticas, normas, instrumentos y el ejercicio de asesoría y control; inspirados en los principios de excelencia, flexibilidad, idoneidad, calidad, innovación y mérito”.<sup>4</sup>



## Visión

“En el 2010 la DGSC será un ente posicionado, nacional e internacionalmente, como rector, líder y modelo en la gestión estratégica del talento humano y de las relaciones de empleo en la administración pública costarricense y garante de un Régimen de Servicio Civil de élite en América Latina:

- Reconocido por sus usuarios internos y externos por sus productos y servicios conformes con las normas internacionales de calidad.
- Promotor efectivo de los principios de mérito y equidad y de la dignificación de la función pública.
- Promotor de la transformación, fortalecimiento y dignificación del rol de las Oficinas de Recursos Humanos, para que actúen como socios estratégicos de la función gerencial, la gestión del talento humano y la mejora continua de sus servicios.
- Comprometido con un proceso sistemático de investigación como base de la innovación, flexibilidad y adaptación al cambio.
- Sustentado en el uso de tecnologías de avanzada y en in-

fraestructura adaptada a las necesidades de los usuarios internos y externos y a la dinámica del entorno.

- Dotado de funcionarios que actúan de conformidad con criterios de flexibilidad y profesionalidad, y un amplio y efectivo manejo de la complejidad y diversidad.
- Gestionado por líderes visionarios con reconocida capacidad gerencial y profesional, competentes para desempeñarse en el ámbito político, estratégico y operativo según las prioridades de las políticas públicas”.

Complementariamente a la capacitación recibida en el curso de Gestión de Calidad, el ICAP impartió en los meses de mayo y junio del 2008 el curso “Cuadro de Mando Integral” en el que se capacitaron, en un primer grupo, los funcionarios que cumplieron los requisitos para obtener el certificado de “Técnico en Gestión de la Calidad”, y que eventualmente podrán cumplir un papel de facilitadores en la implementación de esta metodología para la planificación estratégica institucional.

En esta línea de establecer las bases de un Sistema de Gestión de Calidad, en el 2007 el Director General de Servicio Civil definió y emitió la Política de Calidad y Objetivos de Calidad vigentes en la institución y que se reproducen a continuación:

## Política de calidad

“La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora de la gestión del talento humano y del empleo en la función pública costarricense que, estratégicamente, busca convertirse en un ente líder y modelo en América Latina, reconocido por sus usuarios internos y externos, dada la conformidad de la gestión de los procesos con la Norma INTE-ISO 9001:2000, sustentados en recursos pertinentes, relaciones mutuamente beneficiosas con los actores que nos proveen insumos y servidores visionarios, competentes y comprometidos con la mejora continua”.

## Objetivos de calidad

- Proveer, para el 2010, servicios de calidad a nuestros usuarios, según los requerimientos técnicos establecidos por la Norma INTE-ISO 9001:2000, con el propósito de reposicionar a la Dirección General de Servicio Civil como una institución líder y modelo de la Gestión del Talento Humano en la función pública costarricense.
- Dotar, para el 2010, a la Dirección General de Servicio Civil de los recursos económicos y tecnológicos necesarios, mediante la asig-

nación presupuestaria, el logro de convenios de cooperación y el establecimiento de alianzas estratégicas, tendientes a asegurar un servicio de calidad al usuario.

- Dotar, para el 2010, a los funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil de los conocimientos, competencias y actitudes indispensables para responder a las exigencias y requerimientos de los usuarios, de conformidad con las normas de calidad.

## *Documentación de los procesos*

Uno de los productos más evidentes del Comité de Gestión de la Calidad fue la identificación y documentación de cuarenta y nueve procesos en nueve áreas (incluyendo las oficinas del despacho del Director General), etapa que concluyó en julio del 2007 y que al 30 de junio del 2008 fueron actualizados. Todos los procesos fueron documentados por funcionarios de las distintas áreas y validados oficialmente por cada uno de los directores y directoras de área en los que se ubican. Esta documentación ha sido insumo para la inducción de nuevos funcionarios institucionales, informes a la Contraloría General de la República, CGR, reestructuración de la DGSC en el 2008, y próximamente las actividades serán consideradas como unidad requerida por el Sistema Específico de Valoración de Riesgos

Institucionales, SEVRI, como parte del Sistema de Control Interno establecido en la Ley N° 8292, Ley General de Control Interno y en la Directriz R-CO-64-2005 del 1° de julio del 2005 de la CGR.

#### *Elaboración de procedimientos del Sistema*

Durante el 2008 el Comité de Gestión de Calidad se ha abocado a la elaboración de siete procedimientos como requisito para implementar el Sistema de Gestión de Calidad identificados en la norma INTE-ISO-9001-2000, a saber:

- Método para elaborar procedimientos.
- Control de documentos.
- Control de registros.
- Auditorías internas.
- Producto no conforme.
- Acciones correctivas.
- Acciones preventivas.

Actualmente se tienen los primeros borradores de estos procedimientos y se encuentran en la etapa de revisión, la que será solicitada por parte del asesor.

#### *Sensibilización para una cultura de calidad*

Como parte del cronograma establecido por el Comité de Gestión de calidad, se incluyó el diseño curricular de un programa de capacitación tendente a la consolidación de una cultura de calidad en la institución, el que está pronto a iniciarse. Como parte de la estrategia a seguir en este sentido, el Comité espera contar con productos consolidados que permitan respaldar su accionar institucional e involucrar con mayor compromiso al resto de los servidores.

En la justificación de este programa se afirma que "... el impulso de modelos de Gestión de la Calidad, con base en las normas internacionales, constituye una estrategia que pretende que las instituciones que la adopten, trabajen bajo una filosofía y cultura de calidad, con lo cual se podrá paulatinamente mejorar la acción institucional...".

En esa línea se definió el siguiente objetivo general del programa:

- Desarrollar programas de sensibilización dirigidos a todos los funcionarios de la DGSC, con la finalidad de

introyectar en ellos los conocimientos, empleo de herramientas y actitudes, tendentes a la consolidación de la cultura de calidad en la institución.

Y como objetivos específicos:

- Sensibilizar a los funcionarios de la DGSC en temas relacionados con la gestión de la calidad.
- Crear espacios para informar sobre el Proyecto de Implantación del Sistema de Gestión de Calidad en la DGSC.
- Facilitar la promoción y el desarrollo de una cultura de Gestión de Calidad en la DGSC.

El programa tiene preliminarmente el siguiente contenido:

- Concepto de calidad.
- Principios de la calidad.
- ¿Qué es un Sistema de Gestión de la Calidad?
- Norma ISO 9001:2000.
- Beneficios de la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en la organización.

- ¿Por qué aplicar un Sistema de Gestión de Calidad según la Norma ISO-9000?
- Proyecto de implantación de un Sistema de Gestión de Calidad en la DGSC.

Se pretende alcanzar lo anterior, mediante exposiciones magistrales por parte de los facilitadores con presentaciones de videos referentes al tema y sesiones de preguntas y respuestas. La población meta que se pretende alcanzar es la totalidad de los funcionarios de la DGSC y las sesiones se realizarán en las instalaciones de la institución.

Ulrich y Brockbank (2006) reconocen que “el aspecto más importante de la capacidad organizacional es su cultura” (p.194), entendiendo la cultura como “el modo de pensar colectivo de la empresa” (p.194). Afirman también que “la gran mayoría de las empresas de alto rendimiento centran su lógica de recursos humanos en una comprensión clara de su cultura empresarial deseada” (p.195).<sup>5</sup>

Las ideas de Ulrich y Brockbank constituyen disparadores para hacer nuestra sugerencia y es que, Gestión de Calidad, requiere que se asuma como cultura organizacional, enfocada en el cliente o usuario como motivo y sujeto. Sin embargo debe estar en función de la cultura profesional de Servicio Civil, “servicivilista” como se le denomina en Costa Rica y que sería la cultura imperante.

---

5. Ulrich, D. y Brockbank, W. (2006). La Propuesta de Valor de Recursos Humanos. Ediciones DEUSTO, Barcelona, España.

La cultura servicialista es propia entre los funcionarios que trabajan o han laborado en la DGSC, igualmente la comparten todos aquellos funcionarios de las ORH que han mantenido una estrecha relación con la Dirección General.

#### *Expectativas a corto plazo*

El Comité de Gestión de Calidad ha diseñado un cronograma que abarca hasta el 2010, el que coincide con el período presidencial del Dr. Oscar Arias Sánchez. Durante este período será necesario rediseñar los procesos y procedimientos y consolidar el proyecto, de tal forma que una nueva administración le brinde la continuidad necesaria con miras a establecer una organización con una gestión de vanguardia. Hasta ahora se ha cumplido como se indicó líneas atrás, con los elementos generales e indispensables de un proyecto de Gestión de Calidad, es decir la Misión, Visión, Política de Calidad y Objetivos de Calidad, así como el levantamiento de los procesos y el inicio de la elaboración de los procedimientos de la norma para la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad, esto previamente a la documentación de los procedimientos de gestión y su rediseño.

#### **A modo de resumen**

- La DGSC, además de cumplir con las competencias que le dicta el Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y demás normativa conexas, también ha de cumplir con recientes disposiciones legales que deben ser consideradas en sus procesos de trabajo. Además, como algo propio de las organizaciones abiertas y flexibles, ha consolidado la celebración de convenios con organizaciones de gran prestigio en el ámbito nacional, situación que requiere, hoy como siempre, ofrecer servicios de calidad.
- Un factor que se considera relevante para incorporar Gestión de Calidad en la institución, es la tendencia de la DGSC de abandonar un modelo de gestión centralizada con la finalidad de asumir tres roles: constituirse en ente rector, asesor y contralor. En este sentido, el fortalecimiento de las ORH debe ir acompañado de un proceso similar en la DGSC, valor agregado que le proporcionará un Sistema de Gestión de la Calidad.

- La relevancia de implementar un Sistema de Gestión de Calidad en la institución rectora del Régimen de Servicio Civil costarricense, está dada en razón del efecto multiplicador que, la mejora introducida en los procesos institucionales, tendrá en las ORH y consecuentemente, en las instituciones con puestos cubiertos por el Régimen de Méritos. Particularmente, esta fue una razón de peso para que la DGSC, recibiera la capacitación y el asesoramiento necesario de dos instituciones de reconocida trayectoria en el país: la Universidad Nacional, UNA, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- Los esfuerzos para implementar un Sistema de Gestión de la Calidad en la DGSC son relativamente recientes pero muy productivos. Hasta la fecha se ha capacitado a un grupo de funcionarios interinstitucionales, se han identificado y documentado cuarenta y nueve procesos, definido el marco estratégico institucional, así como la Política de Calidad y los Objetivos de Calidad. Recientemente se elaboraron los procedimientos exigidos por la norma INTE-ISO-9001-2000.
- La actualización de los procesos será insumo para el establecimiento del SEVRI, con lo que la gestión de calidad se convierte en un proveedor de insumos para otros comités institucionales.
- Se ha diseñado un programa curricular que pretende impulsar una filosofía de gestión de calidad que apoye la cultura servicialista vigente en la institución, y entre aquellos funcionarios que trabajan en gestión del talento humano en la función pública costarricense.

#### Referencias bibliográficas

Arguedas, José Joaquín (2008). *Informe de labores al Presidente de la República*. San José, CR.

*Dictamen C-159-96* (1996, setiembre). San José, C.R. Procuraduría General de la República.

*Estatuto de Servicio Civil*. (1953, mayo). Ley N° 1581. San José, C.R. Asamblea Legislativa.

Jiménez, O.L y Rodríguez, L (2007). *Resultados Taller Avance Desconcentración*. (INF.GD TT-001-2007). San José, CR.

\_\_\_\_\_. *Análisis FODA y Causa-efecto. Proceso de Desconcentración promovido por la Dirección Gene-*

*ral de Servicio Civil.* (INF. GDTT-002-2007). San José, CR.

*Ley General de Control Interno.* (2002, setiembre). Ley N° 8292. San José, C.R. Asamblea Legislativa.

*Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contra-*

*loría General de la República y las entidades y Órganos sujetos a su fiscalización.* (2002, mayo). San José, C.R. Contraloría General de la República.

Ulrich, D. y Brockbank, W. (2006). *La Propuesta de Valor de Recursos Humanos.* Barcelona, España: Ediciones DEUSTO ◇

# Experiencias recientes de profesionalización de la función pública de Colombia\*

Alberto Medina Aguilar\*\*

---

DOCUMENTA EL PROCESO DE ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA A PARTIR DE SUS INICIOS EN 1938 HASTA LA FECHA, CENTRÁNDOSE EN LOS AVANCES DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS Y EN EL ESTADO ACTUAL DE ESTA MATERIA EN ESE PAÍS.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA / REFORMA DEL ESTADO / COLOMBIA

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado para la consecución de un mejor Estado, realizada en Santa Cruz de la Sierra en el 2003, un instrumento indispensable para el desarrollo de los paí-

ses es la profesionalización de la función pública, entendiendo por tal concepto, la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Director de Empleo Público, Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, de la República de Colombia.

Recibido: 16 de junio del 2008.

Aceptado: 1º de setiembre del 2008.

Con esta exposición se pretende mostrar como el Gobierno Colombiano, especialmente encabezado por el señor Presidente Uribe y a través de su historia administrativa, ha enfocado sus esfuerzos precisamente a contar con una función pública responsable, eficiente y efectiva ante las peticiones y derechos de los ciudadanos.

El proceso de modificación del sistema de función pública hasta llegar al actual se remonta a 1938,



fecha en que bajo el gobierno del doctor Alberto Lleras Camargo, se expide la Ley No. 165, esfuerzo legal inicial para administrar técnicamente al personal. Este primer estatuto crea, con algunas excepciones, la carrera administrativa para todos los servidores públicos que prestan servicios de carácter permanente en el sector oficial; sin embargo, tiene débil aplicación, entre otras razones, por la falta de compromiso, tanto de los directivos como de los propios funcionarios frente a la carrera.

En 1958 el Congreso expide la Ley No. 19, Estatuto de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a través de la cual se colocan los cimientos fundamentales para la administración del personal, mediante la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y se reorganiza a la Administración Pública Colombiana, tratando de salvaguardar la estabilidad y la preparación técnica de los servidores públicos.

La Constitución de 1991 dedica varios artículos a la regulación del empleo público y específicamente a la carrera administrativa, consagrando en el Artículo 125 que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, con las excepciones que señala la misma Constitución y las que prevea la ley, y que el ingreso, el ascenso y la permanencia se harán de manera exclusiva con base en el mérito, y el retiro se efectuará por calificación no

satisfactoria en el desempeño del empleo, o por las demás causales que determine la Ley. En el Artículo 130 crea la Comisión Nacional del Servicio Civil, con las funciones de administrar y vigilar la carrera.

En desarrollo de estas normas constitucionales el legislador expide la Ley No. 27 de 1992, con la que se reactiva en las entidades del nivel nacional la carrera administrativa y la selección de los empleados a través del sistema del mérito; se empieza a incorporar el nivel territorial, con un sistema técnico de administración de personal para iniciar la organización del empleo público y la administración de su talento humano; así mismo se posibilitan las inscripciones extraordinarias en la carrera administrativa.

La aplicación de esta norma exige a las entidades conformar sus estructuras organizacionales y elaborar las plantas de personal con criterios técnicos, y determinar funciones y requisitos a los diferentes empleos; no obstante, la falta de competencia técnica de las entidades y la inexistencia de un sistema único de nomenclatura, sumado al predominio de una cultura que privilegiaba los intereses particulares sobre el mérito, dificulta la actualización de las entidades en estas herramientas de gestión organizacional y del recurso humano y la puesta en marcha de la carrera.

En aplicación de esta ley el nivel territorial inscribe 100.054 empleados en el período 1993 a 1998,

de los que aproximadamente el 80% se hizo con base en la inscripción extraordinaria y los demás a través de procesos de selección.

Las dificultades evidenciadas en la aplicación de la carrera, sobretudo en el nivel territorial, llevan al Gobierno Nacional a plantear una reforma a la Ley No. 27 de 1992, reforma que se concretó en la Ley No. 443 de 1998.

Esta ley busca hacer más operativa la acción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para lo cual modifica su composición y crea las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil, y ajusta la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción a los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Al suprimirse la posibilidad de inscripciones extraordinarias y al condicionar, a través de la Ley No. 443 de 1998, los nombramientos provisionales a la previa convocatoria del concurso, se inicia una aplicación más decidida de las normas sobre proceso de selección para provisión de empleos; sin embargo, con la declaratoria de inexecutable de varios de los artículos de esta ley, principalmente los que se referían a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y a sus funciones, a la existencia de las Comisiones Departamentales y Distrital y a la competencia de las entidades para realizar los concursos con el propósito de proveer sus empleos,

se crea una situación de interinidad del sistema, que conduce a que la provisión de los mismos, se realice solamente mediante encargos o nombramientos provisionales.

Hoy en Colombia están ocupados mediante esta modalidad cerca del 35% de los empleos de carrera del nivel nacional.

Para subsanar tan complicada situación, el gobierno emprende la tarea de construir el Estado Comunitario, con objetivos finales y de largo plazo, basados en la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, la promoción de la equidad, la eliminación de la corrupción, el fortalecimiento de las relaciones entre el ciudadano y el Estado y la recuperación de la legitimidad del Estado.

La construcción de este Estado exige la reforma de la administración pública, a través de acciones como la tecnificación y la modernización del empleo público, buscando entidades públicas que incorporen a su comportamiento diario, además de los valores éticos fundamentales de la responsabilidad, la honestidad y la transparencia, técnicas actualizadas de gestión de su funcionariado.

Los principios y orientaciones dados en materia de empleo público por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, han sido la base para la elaboración por parte del Departamento Administrativo de la

Función Pública, DAFP, del Proyecto de Ley que posteriormente se convierte en la Ley No. 909 del 2004, Ley sobre Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública, la que ofrece una visión más gerencial y más integradora de la función pública, creando las condiciones institucionales para que el principio del mérito se asiente definitivamente en el sistema de función pública en Colombia, no solamente en los empleos de carrera administrativa, sino también en los puestos de gerencia pública.

Además, configura la Comisión Nacional del Servicio Civil como un órgano de garantía del principio de mérito en el empleo público en Colombia, acatando las orientaciones de la Corte Constitucional en cuanto a la caracterización de la Comisión Nacional del Servicio Civil como órgano colegiado, autónomo, permanente, independiente, imparcial, de configuración profesional y de carácter técnico.

Asimismo, se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, propósitos de los que se derivan tres criterios fundamentales: la profesionalización de los recursos humanos, la flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, y la responsabilidad de los servidores públicos frente a su trabajo.

La Ley No. 909 del 2004 nos permite observar el desarrollo de los siguientes aspectos:

### **Profesionalización de la administración pública**

- *El ingreso y la permanencia en los empleos públicos se dará previa comprobación del mérito, mediante procesos de selección públicos y abiertos en los que se podrá participar sin discriminación alguna.* En la ejecución de los procesos se acogen los principios que desarrolla la Carta Iberoamericana, así: Mérito, libre concurrencia e igualdad en el ingreso, publicidad, transparencia, especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección, garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procesos de selección, confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencia de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera, eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo, eficiencia en los procesos de selección.
- *Aplicación de instrumentos de selección objetivos e idóneos que tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los aspirantes a los diferentes empleos que se convoquen.*

- *Gerencia pública.* Por primera vez en Colombia y siguiendo los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en una ley sobre empleo público, sin olvidar su naturaleza de libre nombramiento y remoción y, por lo tanto, sin lesionar los márgenes de discrecionalidad que los caracteriza, se establecen normas que buscan garantizar que sea la competencia profesional el criterio que prevalezca para el nombramiento de los gerentes públicos.

Se da inicio a la implantación de una cultura de evaluación del mérito, la capacidad y la experiencia para el desarrollo de tales empleos que son directivos públicos de entidades u organizaciones que formulan, junto con los jefes del organismo o entidad respectiva, las políticas públicas o las acciones estratégicas a cargo de la entidad y se hacen responsables de su ejecución. Están facultados para diseñar, incorporar, implantar, ejecutar y motivar la adopción de tecnologías que permitan el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de los planes, programas, políticas, proyectos y metas formulados para el cumplimiento de la misión institucional y están sujetos a la responsabilidad de la gestión, lo que significa que su desempeño será valorado de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia.

La Ley No. 909 del 2004, "Ley de empleo público, carrera administrativa y gerencia pública", incorpora

en el Título VIII, Artículos 47 a 50, principios, procedimientos e instrumentos para el mejoramiento de la función gerencial.

Para la aplicación de las previsiones contenidas en la citada ley se ha desarrollado el Decreto 1601 del 2005 en donde se establece los procedimientos para la selección por mérito de los gerentes públicos; la definición de los *perfiles y competencias gerenciales*, ha sido descrito en el Decreto 2539 del 2005.

El Departamento Administrativo de la Función Pública crea el Grupo de Apoyo a la Gestión Meritocrática encargado de proponer al Director del Departamento, mecanismos tendientes a desarrollar programas de selección de personal de la alta gerencia pública, e implementarlos conforme a las instrucciones impartidas por éste, para que la vinculación de estos servidores se realice mediante concurso abierto, de conformidad con la Ley.

En los procesos de selección meritocrática adelantados por el DAFP para proveer cargos de libre nombramiento y remoción, se aplican pruebas psicotécnicas que son instrumentos de medida objetiva y tipificada de un factor de aptitud, o de una dimensión de la conducta humana expresadas en las competencias correspondientes al perfil profesional del puesto de trabajo.

El uso de estas pruebas en el procedimiento de selección para el acceso a los cargos de libre nom-

bramiento y remoción y, en concreto, los utilizados para medir las competencias, tanto funcionales como comportamentales de los candidatos en términos de reacción frente a determinados estímulos, implica definir previamente el perfil del cargo a proveer y la adecuación de estos instrumentos a criterios objetivos que permitan el control de la decisión selectiva.

El Decreto 2539 del 2005, reglamentario de la Ley No. 909 del 2004, contempla como uno de los componentes del empleo las competencias laborales, definiéndolas como “la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado”.

Este Decreto presenta la metodología para que los manuales de funciones, requisitos y competencias se ajusten en cuanto a las competencias funcionales, y determina competencias comportamentales comunes a los servidores públicos y particulares por nivel jerárquico.

Los perfiles de los cargos, y en este caso los gerenciales, son indispensables para gestionar adecuadamente los empleos y garantizar que quienes los asuman acrediten las competencias requeridas.

Los perfiles se constituyen en insumos para la mejor administración de los cargos, en tanto que a través de ellos se precisan las competencias que son importantes para la selección, capacitación y evaluación del desempeño gerencial.

En el caso de la gerencia pública son competencias comunes: orientación a resultados, orientación al usuario y al ciudadano, transparencia y compromiso con la organización. Son competencias específicas: liderazgo, planeación, toma de decisiones, dirección y desarrollo de personal y conocimiento del entorno. Estas competencias son uno de los referentes para el ingreso al servicio público y para medir posteriormente la gestión de cada gerente público.

Las pruebas o instrumentos de selección aplicados por el Grupo de Apoyo a la Selección Meritocrática tienen como objetivo evaluar las aptitudes, las actitudes, las habilidades, los conocimientos, la experiencia y el grado de adecuación de los aspirantes a la naturaleza del cargo y al perfil del empleo que debe ser provisto. Para este propósito se utilizan pruebas psicotécnicas, de conocimientos, entrevista y referenciación las que cuentan con parámetros de calificación previamente determinados y estandarizados para Colombia.

- La capacitación se hace extensiva a todos los servidores públicos

Capacitación para habilitar competencias en el puesto de trabajo, y capacitación pensada en transferencia de conocimientos y no solamente de información, para lo que se adoptó el Plan Nacional de Formación y Capacitación para todos los servidores públicos.

La nueva Política de Formación y Capacitación está orientada al desarrollo de competencias y al fortalecimiento de la eficacia grupal y organizacional, respondiendo así a las exigencias propias de nuestro tiempo, según las cuales las personas mismas y los grupos de alto rendimiento, tienen la responsabilidad no sólo de capacitarse y transformarse al ritmo de los cambios del entorno, sino también de aprender a desempeñarse sinérgicamente en proyectos en los que ya no es viable el trabajo solitario.

En esta política se han fijado lineamientos conceptuales y pedagógicos, temáticas, estrategias y mecanismos de implementación, en el marco de la calidad y las competencias laborales. La política:

- Reconoce que el proceso de modernización y mejoramiento de la gestión pública tiene grados diversos de implementación a nivel territorial.
- Busca la profesionalización del empleo público articulando la gestión integral de los recursos humanos a la estrategia institucional.

- Establece que la capacitación debe desarrollar las competencias laborales para la implementación y mejoramiento del Sistema de Gestión de la Calidad.
- Adopta el enfoque de la formación basada en competencias laborales como un esquema de enseñanza y de aprendizaje en y para lograr resultados laborales.

Dentro de los lineamientos pedagógicos, la política contempla la educación basada en problemas, la programación de la capacitación en forma de proyectos de aprendizaje, el establecimiento de estrategias internas y externas para potenciar el aprendizaje de los equipos y las evidencias de desarrollo individual para la evaluación de aprendizajes.

El Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos organiza los temas en ejes de desarrollo, agrupados con base en información diagnóstica sobre las necesidades y problemáticas territoriales y sobre los propósitos de modernización del Estado Nacional. Los temas se clasifican en dos componentes: el Desarrollo Institucional (Planificación, Inversión Pública, Organización Administrativa y Gobernabilidad) y el Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Administración al servicio del ciudadano, Lucha contra la corrupción, Mejoramiento continuo, Gobierno de la información, Innovación institucional y Gestión por resultados).

El señalamiento de la Ley No. 909 del 2004, en relación con la necesidad de desarrollar competencias en los servidores públicos, busca estimular la realización de un trabajo sistemático de construcción de normas de competencia laboral, con el objeto de contar con parámetros orientadores en el diseño de planes y programas ajustados de formación y capacitación por parte de las entidades responsables de los mismos.

Además del ingreso meritocrático, tanto para los funcionarios pertenecientes a la carrera administrativa como para la gerencia pública colombiana, existe toda una reglamentación que orienta el proceso de evaluación del desempeño y de la gestión.

Para los funcionarios pertenecientes a la carrera administrativa, los resultados de la evaluación del desempeño determinan su permanencia o retiro del servicio público, la adquisición de derechos de carrera o el ascenso en la misma, la concesión de becas o comisiones de estudio, el otorgamiento de incentivos no pecuniarios.

El organismo encargado de establecer el Sistema de Evaluación del Desempeño es la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La gerencia pública también está sujeta a la responsabilidad de la gestión, cuyo ejercicio y resultados son medidos y evaluados de acuerdo con los principios de eficacia y

eficiencia, a través de los denominados Acuerdos de Gestión.

Se entiende por Acuerdo de Gestión el establecimiento de una relación escrita y firmada entre el superior jerárquico y el respectivo gerente público, con el propósito de establecer los compromisos y resultados frente a la visión, misión y objetivos del organismo; se pacta por un período determinado, e incluye la definición de indicadores a través de los que se evalúa el mismo, sin que ello cambie la naturaleza del empleo de libre nombramiento y remoción.

Los principales objetivos que se persiguen mediante la aplicación de los Acuerdos de Gestión son:

- Orientar la actuación de las entidades hacia sus prioridades explícitas.
- Incentivar mejoras de eficiencia y eficacia.
- Promover el aprendizaje organizacional.
- Fortalecer y desarrollar la función directiva profesional en la administración pública.

Hasta el momento se cuenta con una metodología para concertar, hacer seguimiento y evaluar los Acuerdos de Gestión, que ha sido objeto de ajustes para incluir el componente de las competencias laborales, y con unas estadísticas concretas de la implementación del tema en las entidades de la Rama

Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial.

En el orden nacional, al 30 de junio del 2008, la administración pública contaba con 1.183 gerentes públicos y 1.003 Acuerdos de Gestión suscritos. En el nivel territorial los datos iniciales de 430 entidades del orden territorial reportan 1.600 gerentes públicos y 1.154 acuerdos suscritos, resultados que están en proceso de depuración.

#### **La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública**

- *Planificación del recurso humano.* Con el objeto de que las entidades cuenten con el recurso humano necesario para el cumplimiento de sus funciones, evitando tanto el exceso como el déficit, la Ley No. 909 del 2004 consagra como uno de los principios la planeación del recurso humano, asignándole a las unidades de personal la elaboración de planes estratégicos de recursos humanos, planes anuales de vacantes, y elaboración de los proyectos de plantas de personal.
- *Diseño y gestión de los sistemas de información en materia de empleos públicos.* Como instrumento que permite la formulación de políticas para

garantizar la calidad de planificación, el desarrollo y la gestión de la función pública, la ley crea un Sistema General de Información Administrativa de recursos humanos a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, el que cubrirá todas las entidades del Estado, arrojando información sobre el personal a su servicio y sobre las entidades en particular, su creación, estatutos, estructura, plantas de personal, sistemas de clasificación de empleos, remuneración y regímenes prestacionales. Hoy el Sistema de Información de la Gestión del Empleo Público, SIGEP, está en etapa de construcción y posibilitará todo lo que prevé la Ley No. 909 en materia de sistemas de información de empleo público.

- *Organización del trabajo:* como un instrumento de gestión de recursos humanos la Ley No. 909 del 2004, define el empleo como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo. Es así como los empleos en la administración pública colombiana están organizados por niveles jerárquicos, incluyendo código, grado y la respectiva denominación. Cada empleo se deberá identificar de acuerdo con el perfil de competencias que



se requieren para ocuparlo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia. Antes de la expedición de la Ley No. 909 del 2004 los empleos se identificaban teniendo en cuenta únicamente las funciones y requisitos.

- *Plantas globales.* Para responder a un modelo moderno y eficiente de la administración pública, principal objetivo de la Carta Iberoamericana, se consagra en la Ley No. 909 del 2004 el sistema de planta global y flexible, permitiendo agrupar los empleos de acuerdo con las denominaciones para ser distribuidos en las diferentes dependencias y áreas de trabajo, según las necesidades cambiantes de la administración.
- *Empleos temporales.* Como otro mecanismo para flexibilizar el manejo del recurso humano, la Ley No. 909 del 2004, posibilita la creación de empleos de carácter temporal, con el objeto de que las entidades puedan cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración, desarrollar programas o proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo y desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total no

superior a doce meses, y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. Igualmente, se prevé la opción de organizar jornadas de medio tiempo y de tiempo parcial.

- *Cuadros funcionales.* La ley incorpora elementos de racionalización del sistema a través de la posibilidad de conformar cuadros funcionales de empleo, con los que se busca mejorar la eficiencia del sistema de carrera, ya que permitirán la movilidad horizontal y vertical; podrán establecerse, para cada cuadro, sistemas de selección y capacitación comunes y sistemas de retribución específicos para los diferentes cuadros funcionales.

Es claro entonces que el Estado colombiano mediante regulaciones, políticas y prácticas de gestión, está alineado a las directrices de la Carta Iberoamericana en lo que respecta a los siguientes aspectos:

- La cualificación profesional mediante la inclusión de las competencias laborales como componente principal de todo empleo público.
- La existencia y aplicabilidad de reglas de acceso a los cargos que garantizan la utilización de criterios de transparencia, publicidad, capacidad y mérito.

- Un modelo integral de evaluación a la gestión pública para que los superiores e inferiores jerárquicos se evalúen mutuamente.
  - Las condiciones de permanencia en el empleo a través de la utilización de instrumentos de evaluación gerencial y de evaluación del desempeño, para los funcionarios de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción, que vinculan la estabilidad laboral a los resultados de la gestión.
  - Reglas que correlacionan los niveles de excelencia en la gestión con incentivos.
  - Propósitos específicos para cumplir con el objetivo de transparencia e integridad en la gestión a través del manejo gerencial de los recursos humanos: el nombramiento, la selección y la promoción de funcionarios exclusivamente por el mérito, la competencia y la capacitación.
  - La implementación de procesos de inducción y reinducción eficaces que permitan orientar el ejercicio de funciones administrativas a las necesidades y expectativas de los usuarios y ciudadanos.
- Finalmente es importante ligar las leyes de empleo público con los sistemas de gestión de calidad de los países, esto en concordancia con la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública aprobada el 27 de junio del 2008 en el Salvador, en el marco de la Conferencia de Ministros de Función Pública de Iberoamérica.
- No ha sido una tarea fácil ni tampoco ha concluido; pero a pesar de ello, lo fundamental es que vamos por un buen camino y tenemos el compromiso suficiente para continuar mejorando como personas y como Nación ◇

# Guatemala: Escala de salarios para puestos directivos de confianza o temporales\*

Luis Enrique Castañeda Quan\*\*

---

SINETIZA LA PROPUESTA DE ESCALA DE SALARIOS PARA PERSONAL DE CONFIANZA CON EL PROPÓSITO DE ORDENAR Y TRANSPARENTAR, TANTO LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL DE CONFIANZA Y SU RELACIÓN LABORAL, COMO LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS MEDIANTE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

PALABRAS CLAVES: SALARIOS / GUATEMALA / FUNCIONARIO PÚBLICO

## Presentación

La Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, ha elaborado este documento relacionado con la Escala de Salarios aplicable al Organismo

Ejecutivo y las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, para puestos temporales de naturaleza directiva, el que se enmarca dentro de la legislación vigente en materia laboral del sector público, con el propósito de que la comunidad en general pueda conocer algunos aspectos relacionados con el tema y que partiendo de esta experiencia, pueda ser utilizada para adaptarla a casos particulares, tomando en consideración que el aporte es de suma utilidad para establecer mecanismos y procedimientos que permitan la incorporación de personal de confianza.

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Subdirector de Servicio Civil de Guatemala.

Recibido: 15 de julio del 2008.

Aceptado: 17 de setiembre del 2008.

A manera de introducción se dan a conocer los elementos de planificación institucional que enmarcan el accionar de la ONSEC.

## Misión

Somos una institución de servicio, rectora y asesora del Sistema de Recursos Humanos y del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, que brinda atención a los servidores, exservidores públicos y sus beneficiarios, con base a los principios de: transparencia, responsabilidad, calidad y prontitud, mediante sistemas modernos, automatizados y desconcentrados y personal calificado que coadyuven a lograr la plena satisfacción de los usuarios.

## Visión

Ser la institución que norma, asesora y fiscaliza la gestión descentrada-descentralizada de Recursos Humanos en la Administración Pública y el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, mediante la prestación de servicios de calidad.

## Funciones de la Oficina Nacional de Servicio Civil

- Diseñar el sistema de administración de recursos humanos, su organización, programas y mecanismos de
- ejecución, información, evaluación y control.
- Dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la ejecución de políticas de recursos humanos, basadas en las directrices dictadas por el Organismo Ejecutivo.
- Administrar el régimen de puestos, salarios e incentivos y fiscalizar el régimen disciplinario.
- Supervisar las condiciones de seguridad, higiene y bienestar de los servidores públicos.
- Normar, resolver, ejecutar y verificar las acciones que faciliten el desarrollo de los recursos humanos al servicio de la administración pública, relacionadas con clasificación de puestos, planes de carrera, reclutamiento y selección de personal, nombramientos, retribuciones o salarios, prestaciones laborales, manuales, reglamentos, traslados, ascensos, evaluaciones, capacitaciones, bonificaciones, incentivos, registros, evaluación del desempeño, clima organizacional, con enfoque de equidad de género y multiculturalidad.
- Administrar el régimen de clases pasivas civiles del Estado.

## **Contratación de servicios directivos temporales**

De conformidad con lo estipulado por la Constitución Política de la República de Guatemala, las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, Decreto No. 1748 del Congreso de la República, que dentro de los principios fundamentales que la inspiran, afirma y protege la dignidad de los trabajadores al servicio de la administración pública, remunerando el correcto desempeño de los cargos públicos en forma justa y decorosa, mediante la adopción de un sistema que garantice el cumplimiento del precepto constitucional de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.

En ese sentido, la ONSEC, como ente responsable de definir y desarrollar las políticas públicas sobre administración de recursos humanos, ha emprendido dentro del marco de la modernización del Estado, diversas acciones con el propósito de hacer más eficiente la función del gobierno, proponiendo alternativas de solución tendientes a resolver la problemática que en esa materia debe atender, tal es el caso del uso inadecuado del renglón presupuestario 029 "Otras Remuneraciones de Personal Temporal" por medio del cual se contratan servicios técnicos y profesionales, por parte del sector público, cuya característica especial la constituye el hecho de que las

personas contratadas bajo ese concepto no tienen el carácter de "servidores públicos"; es importante hacer notar que este renglón de alguna manera ha deteriorado las formas tradicionales del desempeño laboral en Guatemala, toda vez que exige el cumplimiento de requisitos de preparación académica y experiencia laboral para el desempeño de las funciones que les son encomendadas.

## **Antecedentes**

Con el propósito de que el gobierno pudiera contratar profesionales para prestar servicios de asesoría o realizar obras o trabajos específicos, por un tiempo definido, es decir, dándole una naturaleza eminentemente temporal, dentro de la nomenclatura presupuestaria se contemplaba el renglón 079 "Otros Servicios Técnicos y Profesionales", el que fue sustituido por el renglón 029 "Otras Remuneraciones de Personal Temporal". Esta contratación se fundamenta en la Ley de Contrataciones del Estado, y en muchos casos se utiliza para designar a personas de confianza afines al gobierno de turno, con la característica especial de que únicamente puede utilizarse para la ejecución de trabajos o estudios que no pueden ser desarrollados por empleados regulares.

Con la finalidad de limitar el uso irracional e inadecuado del refe-

rido renglón de gasto, se determinó la impostergable necesidad de crear una modalidad de contratación que se ajustara a la realidad nacional, en cuanto a la asignación salarial, y que permitiera crear un vínculo laboral con personas que tendrían bajo su responsabilidad, la ejecución de atribuciones de alto nivel dentro de la estructura orgánica de las instituciones del Estado, principalmente del Organismo Ejecutivo.

Es por ello que se determinó la necesidad de emitir una disposición legal que formalizara la implantación de una Escala de Salarios, y que coadyuvara a disminuir sustancialmente la utilización errónea del renglón 029, con el propósito de crear un mecanismo ágil y eficiente que desarrolle las normas, metodología y procedimientos para su adecuada implementación, que permita contratar personal directivo con la calidad de funcionario o empleado público, para la ejecución de planes, políticas y estrategias institucionales, surgiendo de esa manera el "Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales, con cargo al renglón presupuestario 022, "Personal por Contrato".

Derivado de ello, en su oportunidad fue aprobado el Acuerdo Gubernativo No. 212-99 de fecha 11 de febrero de 1999, el que contiene los aspectos jurídicos formales que deben observarse para la creación de esta clase de puestos y para la contratación del personal con la categoría de directivos temporales. Es de hacer notar que el Acuerdo Gu-

bernativo en mención fue sustituido por el Acuerdo Gubernativo No. 628-2007 del 27 de diciembre del 2007, con la finalidad de incorporar elementos que sean congruentes con las necesidades institucionales.

La vigencia de esta normativa promueve las condiciones indispensables para aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, evitando la corrupción y malos manejos del erario nacional, y propiciandó la transparencia del salario real que devengan los funcionarios de la administración pública; además, fomenta las relaciones laborales, a efecto de que éstas sean acordes con las transformaciones que paulatinamente se están produciendo en el país, específicamente en el área de administración de recursos humanos.

Por otro lado, es oportuno señalar que la Contraloría General de Cuentas de la Nación, giró instrucciones precisas a las entidades e instituciones del Estado, sobre la ilegalidad de que personas no consideradas servidores públicos, entiéndase a quienes son contratados con cargo al renglón de gasto 029, asuman responsabilidades administrativas, contables y financieras.

### **Base legal**

- *Ley de Servicio Civil* (Decreto No. 1748 del Congreso de la República), que regula las re-

laciones entre la administración pública y sus servidores con el propósito de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.

- *Ley de Salarios de la Administración Pública* (Decreto No. 11-73 del Congreso de la República), que establece un sistema de remuneración justa y decorosa para los servidores públicos, con la finalidad de propiciar la eficiencia de la administración pública, y garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y anti-güedad.
- *Plan Anual de Salarios y otras Asignaciones Monetarias* (Acuerdo Gubernativo No. 627-2007), que aprueba la Escala de Salarios Iniciales para las Clases de Puestos comprendidos en el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo y las normas para su adecuada administración, el mismo es elaborado por la ONSEC en consulta con el Ministerio de Finanzas Públicas, y es aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

- *Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales, con Cargo al Renglón Presupuestario 022 "Personal por Contrato"* (Acuerdo Gubernativo No. 628-2007), que fija las normas, metodología y procedimientos que regulan la creación y contratación del personal con la categoría de Servicios Directivos Temporales.
- *Resolución Conjunta de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina Nacional de Servicio Civil*, que contiene la Escala de Salarios para Puestos Directivos Temporales, con Cargo al Renglón Presupuestario 022 "Personal por Contrato".

## **Objetivos**

- Innovar la política laboral, creando un instrumento jurídico que garantice a la Nación la eficiente prestación de los servicios públicos, a través de la contratación de personal calificado para dirigir la ejecución de obras y proyectos de beneficio social.
- Afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado, mediante la asignación de

salarios que sean competitivos dentro del mercado laboral.

- Transparentar y eliminar paulatinamente el renglón presupuestario 029, que incluye el pago de honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia.

### **Naturaleza de los servicios**

De conformidad con lo establecido en el Artículo 3° del Acuerdo Gubernativo No. 628-2007, Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales con cargo al renglón presupuestario 022 "Personal por Contrato":

"los puestos creados con la categoría de "Servicios Directivos Temporales", deben de entenderse como servicios prestados por personas individuales, que ocupan un puesto o cargo y son retribuidos con un salario o sueldo. El contrato que se suscriba debe tener una duración máxima de un año, contado a partir de la fecha que se estipule en el mismo y con vencimiento el 31 de diciembre de cada año... corresponden exclusivamente a Unidades Administrativas que dentro del Reglamento Orgánico Interno de las Instituciones, tienen el rango de Dirección o su equivalente."

### **Criterios para la creación de puestos en el renglón 022 "Servicios Directivos"**

- Que los puestos sean de carácter y naturaleza directiva, responsable de ejecutar planes, políticas y estrategias dictadas por autoridad nominadora o superior de ministerios, secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo.
- Que su funcionamiento sea de carácter temporal y que esté plenamente definida su vigencia; la que no debe ser por un período mayor a un año o ejercicio fiscal.
- Debe demostrarse que se cuenta con renglón presupuestario y recursos en renglón 022.
- Las funciones o actividades a realizarse deben existir o de nueva creación o que son necesarias ejecutar inmediatamente.
- De preferencia debe existir presupuestariamente la unidad administrativa o ejecutora donde se solicita crear el o los puestos.

Para definir los títulos y salarios que les corresponden a los puestos que se solicitan crear, debe considerarse lo siguiente:



## **Características**

- Por su propia y especial naturaleza, los puestos catalogados dentro de los Servicios Directivos Temporales no son objeto de aplicación de beneficios económicos adicionales al salario inicial.
- Estos son creados con financiamiento presupuestario de cada entidad y su vigencia máxima es de un año.
- El monto máximo de Q.30,000.00 (USA\$4,000.00), será asignado única y exclusivamente a quienes dirigen las Unidades Administrativas, que están comprendidas dentro del Reglamento Orgánico Interno de la entidad y que tengan la categoría de Dirección General o su equivalente, situación que previamente debe ser evaluada por la ONSEC.
- Los puestos creados en el renglón presupuestario 022 "Personal Directivo" de conformidad con el Artículo 32, Numeral 12 de la Ley de Servicio Civil, pertenecen al Servicio Exento, lo que significa

que no están sujetos a las disposiciones de ese cuerpo legal.

- Quienes sean nombrados en estas clases de puestos, preferentemente deben acreditar las calidades de profesionales universitarios, colegiados activos y con experiencia en la especialidad requerida.
- La autoridad nominadora puede prescindir de los servicios de la persona que contrata, en el momento que considere conveniente, si a su juicio ya no son necesarios los servicios contratados o no se cumple a satisfacción lo encomendado.

## **Denominaciones y escala de salarios**

Para la aplicación del Reglamento de Contratación de Servicios Directivos Temporales, con cargo al renglón presupuestario 022, "Personal por Contrato", se establecen las denominaciones y salarios mensuales siguientes:

---

**CUADRO No. 1**

**GUATEMALA**

**DENOMINACIÓN Y ESCALA DE SALARIOS  
PARA PUESTOS DEL RENGLÓN PRESUPUESTARIO 022  
"PERSONAL POR CONTRATO"  
SERVICIOS DIRECTIVOS DE CONFIANZA O TEMPORALES**

**2008**

<b>Serie</b>	<b>Salario</b>	
Director Ejecutivo I	US\$1,600	Q.12,000
Director Ejecutivo II	US\$2,000	Q.15,000
Director Ejecutivo III	US\$2,600	Q.20,000
Director Ejecutivo IV	US\$3,000	Q.25,000
Director Ejecutivo V	US\$4,000	Q.30,000
Subdirector Ejecutivo I	US\$1,300	Q.10,000
Subdirector Ejecutivo II	US\$1,700	Q.13,000
Subdirector Ejecutivo III	US\$2,600	Q.18,000
Subdirector Ejecutivo IV	US\$2,900	Q.22,000
Subdirector Ejecutivo V	US\$3,300	Q.25,000

*Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, Guatemala, julio del 2008.*

---

Los niveles jerárquicos están representados con los números romanos, siendo el nivel de mayor responsabilidad el "V".

Para la asignación del salario correspondiente a cada clase de

puesto, se debe de tomar en consideración elementos relacionados con el grado de responsabilidad de las funciones que tienen asignadas, jerarquía, disponibilidad financiera de la entidad y otras características propias de los puestos.

## **Procedimiento para la contratación**

- *Previsión del gasto.* Debe incluirse el puesto en el presupuesto anual con cargo al renglón 022, "Personal por Contrato", y ser congruente con los planes operativos anuales de cada entidad.
- *Solicitud de creación de puestos.* Se debe requerir la creación a la ONSEC, adjuntando las justificaciones correspondientes y la resolución financiera de la Dirección Técnica del Presupuesto.
- *Emisión del dictamen.* La ONSEC emite el dictamen y lo comunica a la Dirección Técnica del Presupuesto y a la Autoridad Nominadora para proceder a la contratación deseada.
- *Suscripción de los contratos.* Basado en el dictamen, se elabora y suscribe el contrato administrativo respectivo ◊

# Avances del Servicio Civil de Guatemala\*

ONSEC\*\*

INFORMA DE LOS LOGROS ALCANZADOS DURANTE EL PERÍODO 2006-2008, ASÍ COMO DE LOS DESAFÍOS Y RETOS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS IMPULSADOS POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACION / SERVICIO CIVIL / GUATEMALA

## Introducción

De conformidad con el Decreto No. 1748 del Congreso de la República, "Ley de Servicio Civil" vigente a partir del 1° de enero de 1969, fue creada la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, como órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de Servicio Civil y su

respectivo Reglamento, aprobado mediante Acuerdo Gubernativo No. 18-98 de fecha 15 de enero de 1998 y la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y su Reglamento, Decreto No. 63-88 del Congreso de la República.

En este contexto, la ONSEC, reconoce que la relación de trabajo de los empleados del Estado constituye una función pública, cuyo acertado desempeño es fuente de deberes y derechos, por lo que con base al marco jurídico y político que rige su funcionamiento, formula su política institucional encaminada a modernizar, fortalecer y desconcentrar el Sistema de Administración de Recursos Humanos y el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, garantizando con ello el cumplimiento a las *directrices generales de las políticas de gobierno del Excentísimo Señor Presidente de la*

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

Recibido: 10 de junio del 2008.

Aceptado: 1° de setiembre del 2008.

*República, Ingeniero Álvaro Colóm Caballeros.*

Es importante hacer mención que los logros que se describen en este documento, han permitido transformar paulatinamente a la ONSEC en una institución más dinámica, moderna y en proceso de desconcentración, mejorando así la calidad, prontitud y transparencia de los servicios que presta a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en general.

### **Marco Jurídico Institucional**

La ONSEC es el órgano ejecutivo encargado de la administración del Sistema de Servicio Civil y del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, acciones que se fundamentan en las leyes y disposiciones legales que se citan a continuación:

#### ***Legislación que rige la Institución***

- Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 108.
- Ley de Servicio Civil - Decreto No. 1748 del Congreso de la República, publicado el 23 de mayo de 1968.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil - Acuerdo Gubernativo No. 18-98, publicado el 30 de enero de 1998, modificado por Acuerdos Gubernativos Nos. 564-98, publicado el 31 de agosto de 1998; 77-2002, publicado el 8 de marzo de 2002; 128-2002, publicado el 23 de abril de 2002; 134-2002, publicado el 25 de abril de 2002; Acuerdo Gubernativo No. 150-2008 de fecha 26 de mayo del 2008.
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado - Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, publicado el 7 de noviembre de 1988, reformado por los Decretos del Congreso de la República Nos. 62-89, publicado el 29 de noviembre de 1989; 40-93, publicado el 3 de diciembre de 1993; 37-97, publicado el 18 de junio de 1997; 99-97, publicado el 7 de noviembre de 1997; 66-98, publicado el 30 de noviembre de 1998; 43-99, publicado el 16 de diciembre de 1999; 3-2000, publicado el 14 de marzo del 2000 y 36-2000, publicado el 16 de junio del 2000.
- Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado - Acuerdo Gubernativo No. 1220-88, publicado el 6 de enero de 1989.
- Ley de Salarios de la Administración Pública - Decreto No. 11-73 del Congreso de la República, publicado el 7 de marzo de 1973 y modificado

por Decreto-Ley No. 139-85, publicado el 27 de diciembre de 1985.

- Normas sobre Administración de Personal en el Organismo Ejecutivo - Acuerdo Gubernativo No. 1222-88, derogado parcialmente por Acuerdo Gubernativo No. 18-98, publicado el 30 de enero de 1998.
- Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo - Acuerdos Gubernativos Nos. 9-91 y 682-92, publicados el 14 de enero de 1991 y el 21 de agosto de 1992, respectivamente.
- Reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil - Acuerdo Gubernativo No. 691-95, publicado el 21 de diciembre de 1995.
- Ley General de Descentralización -Decreto del Congreso No. 14-2002 y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo No. 312-2002.
- Plan Anual de Salarios y otras Asignaciones Monetarias para el Ejercicio Fiscal 2008, Acuerdo Gubernativo No. 627-2007.

### **Mandatos especiales**

- **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situa-**

**ción Agraria.** "A. *Modernización de la Administración Pública.* Compromiso 43. La administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. *Descentralización y Desconcentración.* Compromiso 44. Profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno Central, con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. Literal b) Promover la descentralización de los sistemas de apoyo, incluyendo..... el Sistema de Recursos Humanos, el Sistema de Información y Estadísticas..... *Profesionalización y dignificación de los servidores públicos.* Compromiso 46. El Estado debe contar con un personal calificado que permita el manejo honesto y eficiente de los recursos públicos. Para ello, es necesario: Literal a) Establecer la carrera de servicio civil."

- **Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática,** "F. *Profesionalización del Servidor Público,* Compromiso 55, Literales a) Modernizar la administración pública, haciendo públicos los mecanismos de selección y clasificación del personal de todas las depen-

dencias del Organismo Ejecutivo y revisando su integración de manera que los empleados y funcionarios llenen los criterios de honradez y capacidad; y b) Establecer la Carrera de Servicio Civil.”

- *Pacto Fiscal* – “*Principio*: Universalidad de la evaluación de la administración pública. Todo servidor y servidora públicos deben estar sujetos a la evaluación de su desempeño. Todo servidor, servidora, funcionario y funcionaria públicos debe estar sujeto, en cuanto al proceso de su nombramiento, a las formalidades de ley, y en cuanto a su desempeño a una evaluación permanente de la misma”.

## Contenidos estratégicos

Sobre la base de lo establecido en los Acuerdos de Paz, Pacto Fiscal y los lineamientos del Plan de Gobierno, del Señor Presidente de la República, el que se basa en cuatro programas y ocho políticas estratégicas, que se propone crear las oportunidades y superar los problemas nacionales, siendo éstos:

- Programa de Solidaridad
  - Política de desarrollo social
  - Política de desarrollo municipal

- Programa de Gobernabilidad
  - Política de seguridad y Estado de derecho
  - Política de desarrollo democrático
  - Política legislativa
- Programa de Productividad
  - Política de desarrollo económico
  - Política de gestión de riesgos, prevención y atención de desastres
- Programa de Regionalidad
  - Política de relaciones exteriores

por lo que atendiendo a lo definido en el Programa Estratégico Solidaridad, política de desarrollo social, la que establece dentro de sus acciones garantizar el cumplimiento de la Ley General de Descentralización, de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal y el Programa Estratégico Productividad, política de desarrollo económico, que define como estrategia modernizar y eficientar el sector público, la ONSEC articula su accionar a través de dos componentes estratégicos:

- Desconcentración-descentralización
- Modernización y Fortalecimiento Institucional

componentes que orientan las acciones para cumplir con las funciones sustantivas que administra la ONSEC.

### **Resultados de avance**

Los resultados de avance más relevantes durante los últimos años están relacionados con las funciones sustantivas que realiza la ONSEC, los que se presentan en el cuadro No. 1, el que evidenciaron un comportamiento creciente en la realización de las diferentes acciones que administra la ONSEC, tanto en materia de Administración de Recursos Humanos como del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado. En materia de recursos humanos, el mayor volumen de acciones son desarrolladas en el área de administración de puestos y salarios, las que se refieren a las actividades propias de asignación de bonos y complementos personales, así como a la creación, supresión y reasignación de puestos, modificación de especialidades y traslados presupuestarios.

### **Avances en materia jurídica**

Los cambios más trascendentales de la ONSEC en los últimos dos años, son los siguientes:

- Acuerdo Gubernativo No. 622-2006, publicado en el Diario

de Centro América el 27 de diciembre del 2006, en el que se faculta a la ONSEC, para lo siguiente:

- Encargada de llevar el registro y control del personal que labora por el renglón 029, "Otras Remuneraciones de Personal Temporal", con el propósito de mantener un ordenamiento en la aplicación y administración del personal que labora por este renglón.
- Para que de inicio al proceso de desconcentración de las acciones relacionadas con administración de recursos humanos, siendo la encargada de aprobar las normas y criterios que permitan crear y/o reestructurar las Unidades de Recursos Humanos de las dependencias del Organismo Ejecutivo, y de entidades descentralizadas que no cuentan con disposiciones propias en esta materia, y aprobar su funcionamiento mediante la emisión de resolución.
- Fortalecimiento de la Oficina como ente regulador y auditor de las acciones de Recursos Humanos. En esta materia se ha llevado a cabo lo siguiente:
  - Regulación del Sistema de Puestos y Salarios.



**CUADRO No. 1**  
**ACCIONES EJECUTADAS POR LA OFICINA NACIONAL**  
**DE SERVICIO CIVIL, ONSEC**

**Período 2004 – 2008**

Programa Administración de Recursos Humanos	2004	2005	2006	2007	2008 (enero a mayo)
1. Administración de Puestos					
1.1 Creación	16,081	22,950	5,542	58,086	2,030
1.2 Supresión	416	815	14,216	1,186	75
1.3 Traslados presupuestarios	0	212	136	820	830
1.4 Reasignación	0	43	136	577	78
1.5 Modificación de especialidad	0	75	78	98	9
2. Administración de Salarios					
2.1 Asignación de bonos y complementos	698	1,108	229,266	103,999	810
3. Selección de Personal					
3.1 Evaluaciones con comparecencia	1,506	1,553	1,775	1,775	267
3.2 Evaluaciones sin comparecencia	4,947	5,844	6,427	7,547	1,851
4. Registro y aprobación de acciones de recursos humanos					
4.1 Certificación de nombramientos	3,252	3,410	1,148	148	74
4.2 Registro y aprobación de toma de posesión	14,852	16,323	14,738	15,986	7,440
4.3 Registro y aprobación de entrega de puestos	15,227	14,825	12,904	13,646	5,585
4.4 Emisión de certificaciones de tiempo de servicio	4,879	5,592	6,247	6,382	1,652
5. Asuntos Jurídico-Laborales (prestaciones laborales, póstumas y otros)					
5.1 Dictámenes sobre requerimientos planteados	4,645	4,547	5,168	5,138	2,520
5.2 Resoluciones sobre requerimientos planteados	99	40	46	64	28
5.3 Providencias	6,832	5,127	5,065	6,569	3,812
Total de acciones	73,434	82,464	302,892	222,021	27,061
Programa Administración del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado					
1. Pensiones otorgadas	5,467	5,176	5,398	5,205	1,768
2. Resoluciones emitidas por otros beneficios	1195	613	748	516	255
Total de pensiones y beneficios otorgados	6,662	5,789	6,146	5,721	2,023

*Fuente: Memoria de Labores ONSEC, 2004-2007. Informe de Avance en el cumplimiento de metas del Plan Operativo Anual, enero a mayo 2008, ONSEC.*

- Regulación de los salarios y otras acciones de puestos a través de la emisión de Acuerdos Gubernativos, que aprueba lo siguiente:

- Plan Anual de Salarios (Ministerio de Finanzas Públicas y ONSEC).
- Plan de Sueldos Básicos del Magisterio Nacional.
- Regulación de la prórroga de personal por contrato, renglón 022.
- Regulación de los Jornales, renglón 031.

- Acuerdo Gubernativo No. 150-2008 de fecha 26 de mayo de 2008, que reforma el Literal d), Numeral 1 del Artículo 32 del Acuerdo Gubernativo No. 18-98, Reglamento de la Ley de Servicio Civil, facilitando la contratación de médicos extranjeros que ingresan al Programa de Especialidades Clínicas del Programa de Residencias en los Servicios Médico Hospitalarios Nacionales, mediante la presentación de certificación de residencia temporal o definitiva en trámite, extendida por la Dirección General de Migración.
- Acuerdo de Dirección No. 2008-033 de fecha 21 de mayo del 2008, mediante el que

se modifica el contenido del formulario único de movimiento de personal y la guía para su aplicación y administración.

- Decreto No. 27-2008 de fecha 19 de mayo del 2008. Ley de Incremento Económico a las Jubilaciones de los Beneficiarios de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

### **Avances institucionales y/o administrativos**

#### ***Componente: Desconcentración-Descentralización***

En este ámbito se ha evolucionado a través de las siguientes acciones:

#### ***Desconcentración administrativa de ONSEC a través de las Gobernaciones Departamentales***

Este es un proyecto de Estado con alto beneficio social, que integra esfuerzos y recursos para el beneficio de los habitantes de toda una Nación. En agosto del 2000, mediante convenio interinstitucional la ONSEC y el Ministerio de Gobernación, a través de las Gobernaciones Departamentales, aprobaron la ejecución del proyecto, en su primera fase "Información vía telefónica".

Se han realizado varios seminarios-talleres para capacitar a los Delegados Titulares y Suplentes sobre las funciones a desarrollar y el quehacer institucional. Este proyecto ha alcanzado los siguientes beneficios:

- Fortalecer la proyección social de la ONSEC como entidad de servicio, hacia los usuarios del interior del país.
- Se ha beneficiado a todas las personas que residen en el interior del país quienes no tienen que viajar y efectuar gastos innecesarios al trasladarse a la ciudad para obtener información.
- Ha permitido minimizar el tiempo de trámite de las diferentes pensiones que otorga el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

A partir de abril del 2008, se suscribió un nuevo convenio (No. 001-2008), de apoyo entre la ONSEC y Gobernaciones Departamentales, con el propósito de ampliar la cobertura de los servicios de información y orientación sobre las acciones que administra la ONSEC a los usuarios de los veintidós departamentos en el interior de la República.

Para darle seguimiento a este proyecto, se tiene previsto efectuar las siguientes acciones:

- Programar un seminario para Delegados Departamentales con la finalidad de capacitarlos

sobre las diferentes acciones y procedimientos que administra la ONSEC.

- Mejorar los sistemas de comunicación, por medio del servicio de Internet para mejorar la comunicación entre los Delegados Departamentales y la ONSEC.
- Crear un acceso directo al sistema de administración de expedientes de la ONSEC para uso de los Delegados, con el fin de que proporcionen información a los servidores, exservidores públicos y sus beneficiarios, sobre el estado de los expedientes que gestionan en la ONSEC.

*Desconcentración administrativa de la ONSEC hacia las Unidades de Recursos Humanos del Organismo Ejecutivo*  
**UNIDAD TIPO**

Este proyecto fue creado con la finalidad de implementar un sistema de administración de recursos humanos, que disponga de unidades administrativas y de recurso humano calificado que pueda administrar en forma desconcentrada, los procesos de planeación, empleo, capacitación y desarrollo de personal, información a los servidores públicos, administración de las remuneraciones, carrera administrativa, evaluación del desempeño y relaciones laborales.

Este proceso comprende la transferencia de competencias sus-

tantivas de ONSEC hacia las diferentes instituciones de la Administración Central y Entidades Descentralizadas que no cuentan con régimen propio en Administración de Recursos Humanos, a través de la reestructuración de las Unidades de Recursos Humanos. Al respecto se han realizado las siguientes acciones:

- Formulación de la base legal para la desconcentración de las actividades de la ONSEC. (Acuerdo Gubernativo No. 627-2007).
- Revisión y análisis de procesos administrados por la ONSEC sujetos a ser transferidos.
- Rediseño de quince procesos previo a ser transferidos, lo que implicó la elaboración de descriptores y flujogramas.
- Definición de la estructura base para la organización de las coordinaciones de recursos humanos.
- Diseño de tres modelos de organización clasificados por magnitud.
- Propuesta de dotación de puestos y salarios por modelo de organización según magnitud.
- Elaboración del Manual de Organización y Funciones para cada modelo de organización.

- Elaboración de los lineamientos generales para reestructuración de las Coordinaciones de Recursos Humanos.
- Formulación y emisión de la Resolución de la ONSEC No. D-2007-128 de fecha 28 de febrero del 2007, que aprueba los criterios para la reestructuración de las coordinaciones de Recursos Humanos.
- Diseño y formulación del Plan de Acompañamiento y Asistencia Técnica para la reestructuración de la coordinaciones de Recursos Humanos.
- Realización de cuatro Seminarios-Taller, donde se contó con la participación del 98% de los Directores, Jefes y Personal de Recursos Humanos en cada uno de los eventos, por medio de los que se dio a conocer los lineamientos generales para la reestructuración de las Unidades de Recursos Humanos.

En el último seminario realizado en marzo del 2008, se proporcionó a los delegados-enlaces, información general sobre los procedimientos que administra la ONSEC, sistema de nómina *web* y estructura de las Oficinas Tipo.

El seguimiento al proceso de desconcentración de la ONSEC hacia las Unidades de Recursos Humanos consiste en:

- Acompañamiento al proceso de reestructuración de las instituciones pendientes de ser certificadas por la ONSEC como unidades de recursos humanos desconcentradas.
- Certificar la capacidad adquirida por las instituciones para la aplicación de los procesos por sí mismas.
- Desarrollar programas de capacitación a las Unidades de Recursos Humanos después de ser certificadas por ONSEC.
- Dar acompañamiento, monitoreo y evaluación a las Unidades de Recursos Humanos que ya están operando los procesos transferidos por la ONSEC.
- Programar eventos de capacitación a efecto de evaluar el proceso integral de desconcentración de la ONSEC, y emitir las disposiciones legales y administrativas que se estimen necesarias para su buen funcionamiento.

#### *Desconcentración de la Nómina de Pago y Registro de Personal*

La ONSEC y el Ministerio de Finanzas Públicas, a través del Sistema de Administración Financiera, SIAF, fueron los encargados de coordinar el proceso de descon-

tración de la Nómina de Pago y Registro de Personal, a través del sistema de nómina *web*, con lo que se ha logrado agilizar los procesos de aprobación de acciones de personal, y por consiguiente modernizar el sistema de administración de recursos humanos del Estado. Inicialmente se incorporaron a este nuevo modelo nueve entidades, y dada la efectividad del sistema, a la fecha el 100% de las instituciones del Organismo Ejecutivo, operan la administración de la nómina de pago de los servidores públicos bajo este sistema.

Este proceso permite al Gobierno de la República transparentar sus acciones en materia de administración de recursos humanos, pudiéndose evidenciar la duplicidad de puestos y salarios dentro de la administración pública.

#### ***Componente de Modernización y Fortalecimiento Institucional***

##### *Modernización tecnológica*

En materia tecnológica, la ONSEC se encuentra en un proceso gradual de avance, que le ha permitido en los últimos tres años reemplazar el equipo obsoleto (terminales asincrónicas) por equipo moderno (computadoras personales) en un 90%, sustituyendo programas de informática desactualizados con sistemas de trabajo en un ambiente tipo texto en terminales asincrónicas

y servidores de limitada capacidad con riesgo de colapsar y perder las bases de datos que contienen importantes registros del historial laboral, y acciones de personal de todos los servidores y ex servidores públicos del Régimen de Servicio Civil, así como de los pensionados del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

La implementación de nuevos sistemas informáticos, requirió de la adquisición de *hardware* que soportara y fortaleciera la capacidad instalada de la plataforma tecnológica existente.

*Reemplazo de Sistemas de Bases de Datos Obsoletos por un Nuevo Sistema de Administración de Flujo de Expedientes*

En materia de administración de bases de datos, la ONSEC ha podido dar un gran avance, al reemplazar en el 2007 las bases de datos de texto del programa *Informix* que tuvo su origen desde 1994, a una base de datos en ambiente gráfico *SQL Server*, administrada en ambiente *Internet Explorer* mediante el programa *File Master*, que tiene entre sus principales alcances los siguientes:

- Reemplazar procesos manuales burocráticos por procesos automatizados, que dan como resultado la prestación de un servicio más eficaz y eficiente.

- Transparencia en el proceso de trámite al tener incorporados sistemas de seguridad que impiden hacer cambios o alteraciones en las bases de datos.
- Facilitar la consulta en línea sobre los trámites de expedientes a las instituciones de gobierno.
- Proporcionar la generación de reportes estadísticos confiables y oportunos, para la toma de decisiones.

Este sistema fue implementado en los Departamentos de: Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas; Normas y Selección de Recursos Humanos; Registros y Verificación de Acciones de Recursos Humanos; Asuntos Jurídico-Laborales y en la Unidad de Auditoría Interna.

Por lo que corresponde darle seguimiento realizando las siguientes acciones:

- Evaluar y monitorear su funcionalidad en cada uno de los departamentos y unidades, a efecto de eficientar el uso de esta nueva herramienta.
- Desarrollar programas de capacitación permanente al personal sobre los cambios operados, y esencialmente al personal de nuevo ingreso como parte del programa de inducción.

*Escaneo y digitación  
de los Tarjetones de Control  
de Sueldos de los Servidores  
Públicos*

Esta actividad consistió en el escaneo, digitación y reempaste de más de 5000 libros convirtiendo en imágenes digitales un total de 854.951 tarjetas que registran el historial laboral de los servidores públicos del Organismo Ejecutivo y entidades descentralizadas que cotizan al régimen de clases pasivas civiles del Estado desde 1971 a 1999; registros que carecían de sistemas de seguridad que salvaguardaran la información que constituye la base para la emisión de certificaciones de tiempo de servicio, requisito indispensable para el otorgamiento de pensiones con cargo al Régimen de Clases Pasivas.

Con este proceso se espera simplificar el proceso de trámite para el otorgamiento de pensiones, ante la posibilidad de que la ONSEC sea la única instancia responsable de emitir la totalidad del tiempo de servicio de los trabajadores del Estado.

Actualmente se encuentra en la fase de prueba piloto la implementación de un sistema de consulta, que permitirá sustituir el proceso manual que actualmente se realiza para la emisión de las certificaciones de tiempo de servicios (record laboral) de los servidores públicos, reduciendo de dos meses a cinco días hábiles la entrega de las mismas, garantizando la seguridad y transpa-

rencia en el registro y manejo de la información del record laboral de los servidores públicos.

*Implementación de Pruebas  
Computarizadas para la Evaluación  
de Candidatos que Optan a Cargos  
en la Administración Pública*

Las evaluaciones que se practican a los candidatos a través de pruebas de conocimientos y habilidades, que durante varios años se han practicado a través de pruebas psicométricas manuales, se realizan actualmente mediante la aplicación de pruebas computarizadas, para lo que se adquirió un *software* especializado, denominado *Armstrong*, lo que ha permitido modernizar el proceso de evaluaciones que administra ONSEC.

*Elaboración de Instrumentos  
Técnicos-Administrativos y Legales  
que Regulan la Administración  
del Estado*

Mediante la actualización de estos documentos, la Oficina provee a los funcionarios públicos y sociedad en general, información relacionada con el sistema de recursos humanos en la administración pública. Para el efecto se emitieron los siguientes documentos:

- Quinta edición del Manual de Organización del Sector Público en versión electrónica.

- Actualización del Digesto de la Administración Pública, en versión electrónica.
- Actualización del Organigrama del Sector Público.

Estos documentos requieren de un constante ajuste, teniendo previsto para el presente año la emisión de una nueva edición.

### *Mejoramiento y modernización del Régimen de Clases Pasivas*

Las acciones ejecutadas consistieron en mejorar las condiciones físicas y ambientales de las diferentes áreas de trabajo y mejoramiento en la atención a los usuarios en las siguientes áreas:

- Atención personalizada.
- Reestructuración de ventanillas de atención al público.
- Implementación de ventanillas especiales para la atención de adultos mayores y personas con discapacidad.
- Implementación de un sistema de estimación del cálculo del monto de pensiones por jubilación, a través de una hoja electrónica, a efecto de evitar trámites y gastos innecesarios a los servidores públicos que aún no desean retirarse del servicio.

Un logro importante para el Régimen lo constituye el incremento económico a las jubilaciones de los beneficiarios de las clases pasivas civiles del Estado, el que se aplicará en forma uniforme y equitativa a las pensiones en forma mensual, otorgado por el actual gobierno, con la finalidad de atenuar la situación económica, y para subsanar el incremento paulatino que han sufrido los bienes y servicios en nuestro país, mismo que fue aprobado mediante el Decreto No. 27-2008 de fecha 22 de abril del 2008, con vigencia a partir de julio del 2008. Para hacerlo efectivo se ha elaborado el anteproyecto del decreto que establecerá el monto a otorgar, y que a su vez modifique los montos mínimos y máximos establecidos en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

### *Registro y Control del Personal que Labora por el Renglón 029 "otras remuneraciones de personal temporal"*

Derivado de las disposiciones legales establecidas en el Acuerdo Gubernativo No. 622-2006 de fecha 26 de diciembre del 2006, durante el 2007, correspondió a la ONSEC en coordinación con el Proyecto SIAF, diseñar e implementar una base de datos que permitirá establecer el registro y control del personal que labora por el renglón 029 "otras remuneraciones de personal temporal". Como parte de este proceso, las diferentes instituciones del Organismo Ejecutivo están obligadas a



enviar a la ONSEC copia de los diferentes contratos celebrados bajo el citado renglón, el que permite a su vez el establecimiento de parámetros esenciales que constituyen la base informativa que la Oficina proporciona al Gobierno de la República para la toma de decisiones en esta materia.

*Conferencia: Importancia del Servicio Civil dentro del Marco de la Modernización de la Administración de los Recursos Humanos en el Organismo Ejecutivo*

Con el objetivo de propiciar un acercamiento institucional, fortaleciendo el intercambio de ideas, experiencias y avances derivados de la función de la Administración del Recurso Humano, bajo el Régimen de Servicio Civil, la ONSEC organizó una serie de conferencias relacionadas con "La Importancia del Servicio Civil dentro del Marco de la Modernización de la Administración de los Recursos Humanos en el Organismo Ejecutivo", las que se llevaron a cabo el 6 de mayo del 2008, evento al que asistieron 153 personas, entre ellas representantes de las Unidades de Recursos Humanos de las instituciones del Organismo Ejecutivo, y otras entidades que no poseen sistema propio de administración de recursos humanos y personal en el marco de la ONSEC; contando con la participación de cuarenta instituciones y dependencias del Organismo Ejecutivo, entre ellas diecisiete Secretarías y Dependencias de la

Presidencia de la República, ocho Ministerios, tres Dependencias Ministeriales, siete Entidades Descentralizadas, dos Órganos de Control Jurídico Administrativo y tres Organizaciones Sindicales.

*Seminario: Gestión de los Gobernadores Departamentales*

Con el objetivo de analizar los principales aspectos políticos y estratégicos para una adecuada gestión de los Gobernadores Departamentales, en un esfuerzo conjunto entre el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y la ONSEC, en mayo del 2008, se organizó un seminario sobre Gestión de los Gobernadores Departamentales, que reunió a los representantes de los veintidós departamentos con el propósito de fortalecer su gestión. El contenido general del seminario incluyó la siguiente temática:

- Intercambio de experiencias en las Gobernaciones Departamentales.
- Marco político, ideológico y síntesis del Plan de Gobierno.
- Estrategia política del Gobierno.
- Sistema Nacional de Diálogo Permanente.

- Rol de los Gobernadores dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y en el Diálogo Social Permanente.
- Operacionalización de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Operacionalización de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Sistema Nacional de Inversión Pública y Proceso Presupuestario.
- Ética pública.
- Convenio ONSEC-Gobernaciones.

## **Retos y desafíos**

### ***Componente de Desconcentración-Descentralización***

*Creación de la Oficina Regional de Administración de Recursos Humanos (extensión de ONSEC) en la cabecera departamental de Quetzaltenango*

Atenderá los requerimientos relacionados con acciones y movimientos de personal, clasificación de puestos, asuntos jurídico-laborales, propuestas de nombramiento y solicitudes de pensiones, situación que será coordinada con los ministerios, secretarías y otras instituciones del

Organismo Ejecutivo, que tienen delegaciones en las Regiones VI y VII (suroccidente y noroccidente), con cobertura en los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu, Suchitepéquez, Huehuetenango y Quiché, para alcanzar el grado de eficiencia que se pretende alcanzar, así como aquellos planteamientos que formulen los servidores que prestan sus servicios actualmente en las mismas, exservidores públicos y familiares de éstos que radican en estas regiones.

El fundamento de este proyecto se encuentra en el Artículo 21 de la Ley de Servicio Civil, que establece que "La Oficina Nacional de Servicio Civil, es el Órgano Ejecutivo encargado de la aplicación de esta Ley... Puede, a juicio del Presidente de la República crear oficinas regionales dependientes de la Oficina". No obstante de tener cobertura a nivel nacional por el trabajo que realiza, la ONSEC cuenta solamente con una Oficina Central, la que hoy día con frecuencia se torna insuficiente para atender las demandas de la población, (las que se han incrementado considerablemente en los últimos años), lo que provoca demoras en los trámites y gestiones que realizan los usuarios del servicio. Para solucionar en parte esta situación se ha estimado conveniente la creación de Oficinas Regionales, con lo que se pretende desconcentrar una parte significativa del qué hacer de la institución a nivel nacional. Este proyecto está orientado a apoyar el programa estratégico solidari-

dad que incluye en sus acciones, dar cumplimiento a la Ley General de Descentralización, que impulsa el actual gobierno, y el mismo ya cuenta con una estructura programática asignada en el presupuesto de funcionamiento de esta Oficina; sin embargo, aún no se cuenta con financiamiento para su ejecución.

### **Componente: Modernización y Fortalecimiento Institucional**

#### *Definición de la Política Gubernamental en Materia de Administración de Recursos Humanos*

Durante la actual administración, se ha elaborado el anteproyecto de acuerdo gubernativo que contiene las normas para regular la aplicación de la política que en materia de recursos humanos se debe implementar en la administración pública.

Las políticas propuestas están orientadas a establecer las líneas de acción para fortalecer o implementar los siguientes procesos:

- Desconcentración y descentralización.
- Actualización del plan de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo.
- Dotación del recurso humano idóneo.
- Evaluación del desempeño laboral de los servidores públicos.

- Formación de los servidores públicos.
- Higiene y seguridad laboral.
- Clima organizacional.
- Planificación estratégica para la dotación de recursos humanos.
- Auditorías en materia de recursos humanos.

Este proyecto se encuentra actualmente en la fase de revisión y aprobación por la Secretaría General de la Presidencia, para ser sometido a la consideración del Gabinete de Gobierno, y de ser aprobado corresponde darle seguimiento a la implementación de las políticas, para lo que deberá diseñarse la metodología, las normas y procedimientos para su aplicación.

#### *Reformas a la Ley de Servicio Civil*

Este proyecto tiene como propósito presentar ante el Congreso de la República de Guatemala, las reformas a la Ley de Servicio Civil, consensuadas por los actores directivos de la misma, y que responda a políticas legítimas y sostenibles de administración de recursos humanos, al fortalecimiento del Régimen de Servicio Civil, que provea un mayor nivel de calidad de los servicios públicos sobre la base de una mayor capacidad de los servidores públicos, una correspondiente estabilidad laboral.

Para hacer efectivo este proyecto, la Coordinación del Sistema Nacional de Diálogo Permanente, ha convocado a la Mesa de Diálogo Bilateral, entre los representantes del gobierno y de los trabajadores organizados del Estado, mesa que es presidida por la ONSEC, por medio de la que se negociará y formulará una Ley de Servicio Civil que promueva una administración eficiente, eficaz, dinámica y moderna.

### *Reestructuración organizacional de la ONSEC*

Formulación de una nueva estructura organizativa de la institución, la que no ha sido actualizada desde hace trece años, misma que debe ser diseñada con el propósito de redireccionar el rol técnico que le corresponde a la ONSEC dentro del ámbito de la función pública, y por consiguiente, contar con una nueva estructura de puestos acorde a la demanda de modernización y des-concentración institucional. La realización de este proyecto pretende crear en la estructura administrativa de la ONSEC unidades encargadas de la realización de actividades de investigación y formulación de estudios técnicos, encaminados a fortalecer y modernizar el Sistema de Recursos Humanos como una función pública del gobierno, y que a su vez permita asesorar al Presidente de la República en el proceso de toma de decisiones en esta materia.

Este proyecto debe incluir el desarrollo de las siguientes actividades:

- Formulación de una nueva estructura organizativa.
- Elaboración del Reglamento Orgánico Interno que apruebe la nueva estructura.
- Reclasificación de Puestos del Personal de ONSEC.

Posterior a su aprobación deberán efectuarse las siguientes acciones:

- Monitorear la funcionalidad de la nueva estructura organizativa de la ONSEC.
- Actualizar los Manuales de Organización y Procedimientos que operarán para la nueva estructura organizativa.
- Monitorear y dar seguimiento al cumplimiento efectivo de las nuevas funciones asignadas a las diferentes Unidades Administrativas, principalmente las encargadas de actividades de investigación y formulación de estudios.

*Rediseño y Actualización Sitio Web [www.onsec.gob.gt](http://www.onsec.gob.gt)*

Esta actividad consiste en elaborar un nuevo diseño del sitio *web* de la ONSEC, a efecto de contar con

una página más amigable e interactiva con los usuarios, que contenga información sobre: qué es la ONSEC, antecedentes históricos, autoridades, estructura, servicios, noticias, enlaces con otras instituciones. Es importante resaltar que a través de esta página los usuarios podrán descargar formularios, guías para realizar las gestiones ante la ONSEC, obtener en versión electrónica el Manual de Organización del Sector Público, Organigrama y Digesto de la Administración de Personal del Sector Público Guatemalteco. Esta actividad se encuentra actualmente en proceso de diseño y validación de contenidos.

#### *Proceso de Auditorías Administrativas*

Se efectuará con el propósito de verificar que las acciones de puestos y las políticas laborales y salariales se apliquen de conformidad con los procedimientos establecidos, dando cumplimiento con ello a lo que establece la Ley de Servicio Civil contenida en el Decreto No. 1748 del Congreso de la República y el Reglamento de la Ley, emitido mediante Acuerdo Gubernativo No. 18-98.

#### *Actualización del Manual de Especificaciones de Clases de Puestos*

Con la finalidad de que las instituciones cuenten con un instrumento técnico que responda a las nece-

sidades de una administración del recurso humano dinámica, eficiente y moderna, que permita disponer de personal calificado, garantizando así el desarrollo y eficiencia de las instituciones del Organismo Ejecutivo, se está llevando a cabo la revisión, análisis y actualización del Manual de Especificaciones de Clases de Puestos, el que fue emitido en octubre de 1990.

#### *Promover la profesionalización y actualización del recurso humano de la ONSEC*

Para el efecto se tiene previsto elaborar las siguientes acciones:

- Confeccionar el diagnóstico de necesidades de capacitación.
- Diseñar el plan anual de capacitación interna.
- Desarrollar capacitaciones para el personal conforme al plan establecido.
- Facilitar el proceso de formación del personal en el extranjero, a través de programas de becas que administra la SEGEPLAN.

#### *Dignificación del Trabajador Civil del Estado y del Empleado Público a través de Acciones que Reconozcan su Aporte a la Sociedad Guatemalteca*

Las acciones a desarrollar consisten en elaborar los proyectos

de acuerdos gubernativos para instituir el día del servidor público y del jubilado civil del Estado.

*Fortalecer los Sistemas de Información que Administra la ONSEC y Modernizar el Área Física*

A través de las siguientes acciones:

- Completar la adquisición de equipo y programas modernos para el funcionamiento sistematizado de la ONSEC hasta alcanzar el 100% de las necesidades en las diferentes áreas de la ONSEC.
- Diseñar sistemas de interconectividad que permita a los usuarios de la ONSEC mejorar el nivel de comunicación con otras instituciones.
- Compra de mobiliario moderno que facilite la realización del trabajo y coadyuve a la optimización del espacio físico.

*Rediseño y automatización de los procesos para el otorgamiento de pensiones*

Las acciones a realizarse son las siguientes:

- Enlazar el proceso de emisión de certificaciones de tiempo

de servicio que administra el Departamento de Registros y Verificación de Acciones de Recursos Humanos, al proceso de análisis y liquidación de expedientes de pensiones, a efecto de minimizar el tiempo de respuesta a los usuarios.

- Rediseño y automatización de los principales procesos que comprende la administración del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.
- Actualización del Manual de Procedimientos del Departamento de Previsión Civil.

*Mejorar la atención a los usuarios sobre la base de un ambiente adecuado y agradable*

A través de:

- Rediseño del área física de atención al público.
- Capacitar al personal que atiende en las ventanillas sobre el manejo de técnicas modernas de atención al cliente.

*Código de Ética*

Se plantea la revisión e implementación del Código de Ética de la administración pública; para que se aplique de forma efectiva el mis-

mo. A la fecha este código se encuentra listo para ser presentado al Gabinete de Gobierno para su conocimiento, consideraciones e implementación.

**Efectos del Proceso de Modernización y Desconcentración de la ONSEC en la Función Pública**

- Disponer de un Servicio Civil ágil y transparente que evolu-

ciona de un modelo operativo a una función técnica, rectora, asesora y auditora de procesos del sistema de administración de recursos humanos.

- Reducción gradual de tiempos de respuesta a las diferentes solicitudes planteadas por los usuarios de la ONSEC: servidores, exservidores públicos, viudas, huérfanos, beneficiarios, instituciones y dependencias públicas entre otros ◇

# Aportes y avances en el Sistema de Carrera Administrativa de Panamá

Arnulfo De León\*\*

2004-2007\*

---

PRESENTA UN RECUENTO DE LAS REFORMAS RECIENTES A LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y SU INCIDENCIA EN EL QUEHACER DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA, DIGECA, CON ESPECIAL MENCIÓN AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE INGRESO, PEI.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACIÓN / FUNCIONARIO PÚBLICO / LEGISLACIÓN / PANAMÁ

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno, es preciso contar con un Estado saneado, en el plano fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo, que asegure los mecanismos necesarios para que mejore la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública y que haga

que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, y que sirvan como instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público.

La idea de establecer un Sistema de Servicio Civil en la República de Panamá, empezó a aflorar y se originó en la década de los cincuentas. Sin embargo, fue establecido de manera definitiva con la promulgación de la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, mediante la que se establece la Carrera Administrativa, para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos de la República de Panamá.

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Director General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

Recibido: 20 de agosto del 2008.

Aceptado: 1° de setiembre del 2008.

Con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, el Estado



panameño instituye políticas y estrategias dirigidas a incrementar la productividad del servidor público, las que deberán desarrollarse plenamente para que en su aplicación pueda reconocerse el mérito y distinguir por su competencia, a aquellos servidores públicos eficientes.

Desde la promulgación de la Ley No. 9 de junio de 1994 el proceso ha sido lento, por la excesiva inherencia política, determinante de la discrecionalidad de las decisiones públicas, y la utilización de las lealtades partidistas personales como sustituto de la competencia de los funcionarios públicos, al punto que durante el período 1999-2004 el sistema fue suspendido, y por lo tanto no hubo ninguna incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, no obstante, a partir del 2004 se ha notado un crecimiento en la implementación del Sistema, ya que el tema de la Carrera Administrativa es parte de la Agenda del actual gobierno como proyecto prioritario.

Al cumplirse catorce años de vigencia de la Ley No. 9 de junio de 1994, por la que se establece y regula la Carrera Administrativa se ha detectado la imperiosa necesidad de modificar algunos aspectos de esta Ley, para perfeccionar su aplicabilidad.

En ese sentido, el gobierno en un acto de madurez y voluntad política, sanciona la Ley No. 24 del 2 de julio del 2007, por medio del que se modifica y adiciona artículos de la

Ley No. 9 del 20 de junio de 1994 sobre Carrera Administrativa, y la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008 dándose en menos de un año dos reformas necesarias a la Ley No. 9.

### **Aspectos contemplados en la reforma de la Ley**

En virtud de la autorización otorgada por el Consejo de Gabinete, el Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley, que modifica y adiciona artículos a la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, sobre Carrera Administrativa. Este proyecto se convierte en ley de la República mediante la Ley No. 24 del 2 de julio del 2007, pero fue necesaria una modificación adicional, la que se incluyó en la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008, en relación a la extensión del Procedimiento Especial de Ingreso, PEI.

La nueva Ley contempla aspectos importantes tales como:

### ***Extensión del Procedimiento Especial de Ingreso***

El desfase existente en la aplicación del Procedimiento Ordinario de Ingreso, POI, requirió plantear la extensión del Procedimiento Especial de Ingreso, PEI, con el propósito de permitir su aplicación a los servidores públicos que han ingresado a laborar con posterioridad a 1997, utilizando el Manual Institucional de Clases Ocupacionales.

La Ley No. 24 del 2 de julio del 2007, por medio de la cual se modifican y adicionan algunos artículos de la Ley No. 9 de junio de 1994, viene a resolver algunas imprecisiones de la propia ley y la forma en que se ha venido desarrollando el sistema con respecto a su concepción original. Así:

La Ley No. 9 contemplaba dos formas de ingreso a la Carrera Administrativa:

- Por la vía especial o excepcional para aquellos servidores públicos que ya estaban en las instituciones y que aparecían nombrados hasta el 17 de septiembre de 1997. Para ellos, sólo se tomarían en cuenta para su ingreso los requerimientos del puesto que ocupa, sobre la base de dos requisitos solamente: experiencia y educación.
- Por concurso, es decir, todo servidor público que ingresó a la institución después del 18 de septiembre de 1997 hasta la fecha, tendría que competir y ganarse el puesto mediante concurso de oposición.

Esta disposición está contemplada en el Artículo 67 de la Ley. Esas fechas están dadas, porque el 17 de septiembre de 1997 se aprobó el Reglamento de la Ley y el Artículo 67 indica que la limitante se definiría tan pronto se aprobase este Reglamento.

Cierto es que, la implementación del sistema no se dio con la celeridad necesaria para que el ingreso excepcional o automático terminara inmediatamente el 18 de septiembre de 1997, de tal manera que después de esa fecha se fue acumulando el ingreso de muchos servidores públicos que no podían ingresar por la vía automática, pero tampoco podían hacerlo por la vía del concurso, debido al atraso en el desarrollo del sistema. Esta cantidad de servidores que ingresaron después del 18 de septiembre de 1997 suman más o menos 26.000 servidores públicos, cuyos puestos tendrían que sacarse a concurso, situación que fue analizada como injusta para quienes ya tienen diez años de estar ocupando esos puestos.

Lo que viene a resolver la Ley No. 24 del 2007 y la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008 es reformar el Artículo 67 de la Ley, es decir extender el período que pone límite entre el ingreso automático del servidor público, con respecto al ingreso por concurso.

Ahora con esta Ley, todos los servidores públicos podrán ingresar por el procedimiento especial de ingreso hasta el 30 de abril del 2008, es decir, podrán ingresar por esta vía todos aquellos que ingresaron desde el 18 de septiembre de 1997 hasta el 30 de abril del 2008.

Estas leyes hacen una apertura en el procedimiento especial de ingreso; no sólo se extiende desde 1997 al 30 de abril del 2008, sino

que también flexibiliza el ingreso para aquellos servidores públicos que ocupan puestos de Carrera Administrativa en niveles bajos de responsabilidad, clasificados en la estructura de puestos como 0101, siempre y cuando tengan dos o más años de servicios ininterrumpidos en la institución donde labora, entre los que tenemos trabajadores manuales, ascensoristas, oficinistas, etc, y pueden sumar unos 15.000 servidores públicos de los 26.000 que pudieron haber sido nombrados en el servicio público después del 18 de setiembre de 1997.

La diferencia, es decir unos 11.000 servidores públicos que ocupan puestos de mayor responsabilidad, deberán ingresar bajo los mismos parámetros de medición y evaluación que exige el sistema de méritos, tomando en cuenta la educación o experiencia (uno de los dos requisitos) que exige el puesto que ocupa en ese momento.

A partir del 2 de mayo del 2008 todos los servidores públicos que ingresen a laborar en el sector público, tendrán que concursar para un puesto de carrera, para lo que se aprobó la reglamentación del mismo.

Lo anterior nos lleva a precisar que el Sistema de Mérito se mantiene, de acuerdo a su contenido y espíritu original, ya que todas las vacantes de Carrera Administrativa deben ser llenadas por el Proceso de Concurso, y los servidores públicos protegidos por el sistema serán sometidos a un seguimiento de su desempeño, mediante las evaluacio-

nes de desempeño, ya que el interés fundamental del Ejecutivo es la profesionalización del servidor público y que permanezcan los mejores.

#### *Se incorporan los municipios no subsidiados*

La Ley No. 24 especifica el ámbito de aplicación de la Carrera Administrativa. Es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios públicos no subsidiados, y supletoria para aquellos que se rijan por otras carreras públicas, legalmente reguladas o por leyes especiales.

#### *Cancelación en efectivo tiempo compensatorio acumulado*

Otra de las bondades de la Ley No. 24 de julio del 2007, es la de acabar con la injusticia de perder el tiempo acumulado por trabajo en jornada extraordinaria, al no poder ser compensado tiempo por tiempo al término de la relación laboral con el Estado. En su lugar, se establece pagar, bajo las limitaciones presupuestarias debidas, hasta un máximo de sesenta días de salario completo en concepto de jornadas extraordinarias.

#### *Libre asociación y fuero laboral*

Los servidores públicos podrán constituir una asociación con

cuarenta o más miembros y gozarán de fuero laboral en algunos cargos, de tal forma que sus condiciones de trabajos no se vean afectadas.

*Se controla el nivel de discrecionalidad de la autoridad nominadora*

La Ley No. 24 también ejerce un nivel de control en la actuación administrativa de las autoridades nominadoras y superiores jerárquicas. Violar las prohibiciones contenidas en la Ley podría significar sanciones con multas de doscientos hasta quinientos balboas, de acuerdo con la reincidencia.

### **Institucionalización de los órganos de Carrera Administrativa**

En el 2004 la Junta Técnica y la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa como órganos de Carrera Administrativa, no estaban funcionando debido a que el nombramiento de sus miembros habían perdido vigencia.

A la fecha ambos órganos vienen funcionando a plenitud, aprobando o rechazando reglamentos técnicos propuestos por la Dirección General, y el otro órgano, resolviendo dudas y conflictos individuales que surjan en el desarrollo de la Ley y sus Reglamentos.

Esta decisión del Ejecutivo ha permitido que el Sistema de Carrera Administrativa se reestablezca y los procesos que requieren de la intervención de estas instancias no se vean paralizados o suspendidos.

### **Proceso de acreditación de servidores públicos**

Las acreditaciones al Sistema de Carrera Administrativa de Servidores Públicos han venido en crecimiento desde el 2005, año en que se tomó un Ministerio como Plan Piloto para el ordenamiento institucional y fijar el reinicio y reestablecimiento del Sistema, luego de la interrupción producida por la falta de ejecución del sistema durante más de cinco años, que provocó la exclusión del ingreso al sistema, mediante este procedimiento, de miles de servidores públicos.

La participación del Ejecutivo fue fundamental, en este acto masivo, en la que se acreditaron 651 servidores públicos de ese ministerio escogido como Plan Piloto.

A partir de ese momento, las instituciones públicas, por mandato presidencial han venido sumándose al escrutinio de la instancia normativa para cumplir con los requisitos que establece la Ley en ese ordenamiento de su estructura organizativa, manuales de clases ocupacionales, entre otros. Durante el 2006 se acreditaron 2.266 servidores

públicos a la Carrera Administrativa, y también hubo participación del Presidente de la República y sus Ministros.

Indudablemente que la modificación de la Ley No. 9 de junio de 1994 con la Ley No. 24 del 2 de julio del 2007 y la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008, han contribuido a acelerar el proceso de acreditación. Para el 2007 las metas definidas fueron de 15.000 acreditados, de los que se extendieron certificados a 9.016 en su mayoría después de la modificación de las normas legales.

Se han otorgado acreditaciones ofreciéndoles prioridad a los servidores públicos que ocupan cargos de apoyo en los niveles bajos de la estructura organizativa, en los que la Ley solo les exige dos o mas años de servicios, a los que le hemos llamado "ingreso automático" o los denominados 0101, ya que para estas acreditaciones hay fecha de término hasta el 31 de diciembre del 2008. También se han dado acreditaciones para aquellos servidores que ocupan cargos en cuyas clases ocupacionales se les exige educa-

ción o experiencia, tomando en cuenta los nuevos criterios formulados en la Ley No. 24 de julio del 2008.

En el sector público aparecen registradas cincuenta y una instituciones públicas que obligatoriamente deben acogerse a este sistema, de las que cuarenta y cinco instituciones han incorporado servidores públicos, las otras seis están pendientes de que culminen este proceso.

Se espera cumplir con la meta o al menos acercarse a ella, ya que en Panamá se avecina la contienda política electoral, y no se quiere que se contamine el proceso de incorporación de servidores públicos, ante los escenarios que generan la escogencia de un nuevo gobierno.

El total de servidores públicos incorporados al Sistema de Carrera Administrativa al 30 de mayo del 2008 suman 23.186 desde 1998 hasta la fecha. A continuación presentamos algunas estadísticas relacionadas a la evolución en el proceso de acreditación a través del Procedimiento Especial de Ingreso.

**CUADRO No. 1**  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**POBLACIÓN ACREDITADA DE SERVIDORES PÚBLICOS POR AÑO**  
**1998-2008**

Período	Cantidad	Cantidad de puestos de carrera en el sector público
1998-2004	7.476	58.304
2005	651	
2006	2.177	
2007	9.016	
2008	3.866	
<b>Total</b>	<b>23.186</b>	<b>40%</b>

*Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.*

**CUADRO No. 2**  
**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ACREDITACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS**  
**CUADRO COMPARATIVO**

1998 - julio 2007	Julio 2007 - junio 2008	Total
11.873	11.313	23.186

**Nota:** A un año de las reformas de la Normas que regulan la Carrera Administrativa, se puede observar que el proceso de Acreditación, se ha incrementado a un 100% en comparación con la cifra de acreditación que se había logrado desde 1998 a julio del 2007, fecha en que fueron aprobadas las primeras reformas a la Ley.

*Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.*

### CUADRO No. 3

#### REPÚBLICA DE PANAMÁ

#### METAS SOBRE EL PROCESO DE ACREDITACIÓN

Meta hasta 30 de junio del 2008	Tercer trimestre 2008	Cuarto trimestre 2008	Total
10.000	7.000	6.000	23.000
Ejecutado 3.866	---	---	---

Nota: Para el 2008, se espera cumplir un 65% de la población de servidores públicos en puestos de Carrera, cuya cifra se estima en 58.304.

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

#### Procedimiento ordinario de ingreso: Concurso

Simultáneamente al proceso de acreditación de servidores públicos mediante el procedimiento especial de ingreso, el Ejecutivo ha expresado su voluntad política para que a partir de enero del 2008, el sistema empiece a funcionar aplicando el procedimiento regular de escogencia por la vía del concurso, como la real vía de selección de un Sistema de Méritos de Carrera Administrativa.

Los puestos vacantes de Carrera Administrativa serán sometidos a concurso de ascenso y cuando

éste no pueda proveer candidatos idóneos, se procederá al reclutamiento y selección externo mediante el concurso de ingreso.

Los instrumentos están aprobados por la Junta Técnica. Se realizaron inversiones en la compra de las pruebas psicológicas que serán aplicadas a cada uno de los cargos que amerite su convocatoria a concurso. Se han comprado también los recursos informáticos para el proceso de pruebas de selección y actualmente se han sometido a concurso cinco puestos vacantes del Instituto de Seguro Agropecuario.

Debido a que se carece de una Ley de Sueldos, en estos mo-

mentos los concursos se abrirán con el salario que tiene la posición vacante.

Estamos iniciando este proceso y el mismo exige que se realice para los concursos de ascensos una evaluación satisfactoria de los participantes, y luego la evaluación del período probatorio. Este proceso implica la aplicación del Instrumento de Evaluación de Desempeño, su reglamentación, soporte informático, capacitación, divulgación y aplicación, lo que podría estar dándose inicialmente en octubre del 2008.

### **Sistema de Evaluación de Desempeño**

Otro compromiso que enfrenta la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, para inicios del 2008, es la aplicación del Sistema de Evaluación de Desempeño a todos los servidores públicos que aparecen acreditados desde 1998, con quienes hay una mora en la aplicación de este instrumento. Actualmente se trabaja con una consultoría local y se espera que este proyecto pueda ser validado y probado, utilizando una muestra en los próximos días, a objeto de realizar las adecuaciones necesarias.

### **Profesionalización de los servidores públicos**

El presidente de viva voz, ha mostrado sumo interés en la profesionalización de los servidores públicos en sus puestos de trabajo. En esa línea, la Carrera Administrativa ha creado las condiciones para enfrentar ese compromiso conjuntamente con el Ejecutivo y se han logrado las siguientes acciones:

- La Ley No. 24 traspassa el Centro de Perfeccionamiento de Recursos Humanos del Sector Público, CEPRHUCEP, que hoy forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas, a la DIGECA, con el ánimo de ubicar correctamente las estructuras del Estado.
- La Ley también crea dentro de la estructura administrativa de la DIGECA, la Comisión Asesora de Capacitación para el Sector Público, con el propósito de garantizar el desarrollo de los servidores públicos. Está integrada por:
  - Un representante del Ministerio de la Presidencia, quien la presidirá.



- El Procurador de la Administración o su representante.
- El Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, IFARHU, o su representante.
- El Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- El Rector de la Universidad de Panamá o su representante.
- El Director General de Carrera Administrativa.
- Un representante de la Federación Nacional de Servidores Públicos.

Las funciones y atribuciones de la Comisión Asesora de Capacitación para el Sector Público serán reglamentadas por el Órgano Ejecutivo.

- Se han llegado a firmar convenios de intercambio y cooperación con instituciones públicas, en búsqueda del fortalecimiento mutuo, tecnología, mejores prácticas, uso de instalaciones, transferencia de conocimientos, diplomados, entre otros.

#### CUADRO No. 4

### REPÚBLICA DE PANAMÁ

#### CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA, DIGECA

- Universidad de Panamá
- Universidad Tecnológica de Panamá
- Procuraduría de la Administración
- Autoridad del Canal de Panamá
- Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano

- Haciendo uso de esa facultad que le ha conferido la Universidad de Panamá, la Carrera Administrativa, se ha ganado el mérito de ser también un centro de estudio, impartiendo enseñanza a nivel de Diplomados en las modalidades de presencial y semipresencial a los servidores públicos y de manera gratuita. En el 2008 se han cumplido con cuatro tipos diferentes de diplomados a nivel nacional.

#### Crecimiento institucional y capacidad operativa

El desarrollo del Sistema de Carrera Administrativa y su imple-

mentación, también requiere que la Dirección General se fortalezca y se provea de los recursos financieros, materiales y humanos para una gestión eficiente a tono con las exigencias del sistema. Del Ejecutivo se ha recibido ese apoyo:

- El Consejo de Gabinete autorizó crédito extraordinario por la cantidad de 289.000 balboas para cubrir necesidades vitales de la DIGECA.
- Con este crédito extraordinario se han comprado varios vehículos de trabajo, dado el incremento de la actividad que nos ocupa.
- Se compraron veinticinco computadoras para su uso con el inicio del procedimiento ordinario de ingreso o concurso de ascenso que debió iniciar en enero del 2008.
- Se compraron los paquetes de pruebas psicológicas que se utilizarán en el proceso de selección de servidores públicos.
- La DIGECA tiende a crecer al adquirir oficinas adicionales en otro piso del edificio, las que serán acondicionadas para salones de capacitación y de pruebas de selección.
- El recurso humano se ha incrementado casi en un 50% de la fuerza laboral que existía en el 2004.

## **Consideraciones en el ámbito de la gestión de los recursos humanos del sector público de Panamá**

Cierto es que, en los últimos años se ha notado un avance en la aplicación del Sistema de Carrera Administrativa en la República de Panamá, no sólo en los resultados técnicos administrativos, sino también en la capacidad y voluntad que ha tenido el gobierno de turno en respaldar y garantizar la continuidad de este proyecto. Ciertamente es que quedan muchas tareas vitales por hacer, y que requieren decisiones y políticas de Estado para que los gobiernos venideros también garanticen esa continuidad en su aplicación:

- La falta de una Ley General de Sueldo obstaculiza la gestión de los recursos humanos en la administración pública, íntimamente ligada al Sistema de Carrera Administrativa en temas relacionados con Evaluación de Desempeño, Retribución y Políticas Salariales.
- Aprovechar la seriedad con que este gobierno observa el tema de Carrera Administrativa para insistir y erradicar del todo la ingerencia política, determinante de la discrecionalidad de las decisiones públicas, y la utilización de las lealtades partidistas personales como sustituto de las competencias de los funcionarios.

- Observar que en la administración hay fuertes disparidades salariales, dada la tradición de políticas de aumentos automáticos sin reglas elementales de una administración salarial homogénea. Este tema debe atenderse lo más pronto posible para que genere la llamada Ley de Sueldo y Salarios que contemple la metodología adecuada.
- El tema de la homologación de los códigos de las clases ocupacionales requiere atención, para garantizar un sistema único en materia de clasificación de puestos entre la Contraloría General de la República, Carrera Administrativa y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- La Carrera Administrativa debe buscar alternativas para desarrollar sistema de información para que cada institución pública pueda contar con sus procesos automatizados en línea, confiables y seguros.
- Insistir en definir la Estructura Organizativa interna de la Carrera Administrativa, que permita una independencia administrativa y financiera de la gestión de la Presidencia de la República ◇

# Selección de personal para la educación pública. El caso de Costa Rica\*

Leonel Obando Obando\*\*

ESPECIFICA LA PROBLEMÁTICA, LOGROS Y AVANCES QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, HA IMPULSADO CON RESPECTO A LA TECNIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN, TANTO DE UNO DE LOS MÁS IMPORTANTES PROCESOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, COMO DE UN SECTOR DE ESPECIAL RELEVANCIA: EL RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DE PERSONAL PARA EL SECTOR EDUCATIVO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

PALABRAS CLAVES: TRANSPARENCIA / SERVICIO CIVIL / COSTA RICA

Con motivo del XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, se desea compartir la problemática, logros y avances que la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica, ha tenido en la tecnificación y modernización de uno de los más importantes

procesos de la Administración de Recursos Humanos de nuestro país, como es el pertinente al Reclutamiento y Selección del Personal para el Sector Educativo, específicamente de los encargados de impartir lecciones en los diversos niveles de la enseñanza competencia del Estado.

Para mejor comprensión de los diferentes aspectos que se tratan en este documento, es importante partir de la instauración del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica, creado en 1953 por vía de ley y producto de su inclusión en la Carta Constitucional de 1949, la que en sus Artículos 191 y 192 expone:

*Artículo N° 191:* “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración”.

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: “Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad”, realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Director del Área de Carrera Docente, Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

Recibido: 27 de mayo del 2008.

Aceptado: 8 de setiembre del 2008.

*Artículo N° 192:* "Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".

Pese a que en tales disposiciones se determina como ámbito de su aplicación todo el sector público estatal, con la Ley N° 1581 de 1953, mediante la que se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, su ámbito se circunscribió al sector público central, o sea el Poder Ejecutivo. Es importante agregar que en el caso de Costa Rica, en su organización estatal se identifican aparte del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. En el Poder Ejecutivo, además de los Ministerios o Secretarías de Estado como se les conoce en otros países, se incorpora un gran número de instituciones, de carácter autónomo, que no se incluyen en el Régimen de Servicio Civil y cuya relación de servicio con sus funcionarios se rige por una ley específica, denominada en muchos de los casos "Ley Orgánica".

Para tener una idea aproximada de la composición del empleo

público en Costa Rica, y ubicar en el mismo al segmento de funcionarios dedicados a la enseñanza pública, vale mencionar que a julio del 2007, datos de la última Encuesta de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica, la fuerza laboral es de 2.018.444, de los cuales la empleada es de 1.925.652 y sin empleo de 92.792. De la fuerza activa un 13.9% (267.667) se encuentra en el sector público, de la cual el 6,6% (127.093) se ubica en el sector público central y un 7.3% (140.572) en el resto del sector público.

De la fuerza laboral activa ubicada en el Gobierno Central, 93.000 trabajadores (73%) se halla cubierta por el Régimen de Servicio Civil, 30.000 bajo las normas del Título I del Estatuto de Servicio Civil y 63.000 en el sector docente, que se regula con la normativa del Título II de este Estatuto.

Dado a conocer el panorama anterior, nos ubicaremos entonces en el Título II del Estatuto de Servicio Civil, objeto de nuestro principal interés, dado que es en éste en el que la DGSC ha efectuado cambios importantes, no sólo en el aspecto tecnológico, sino en su propio actuar, con trascendencia en todo el sector educativo fundamentalmente por su lucha en contra de prácticas administrativas inadecuadas, que han atentado contra los mismos principios y normas del Régimen Estatutario, tal y como lo expondremos más adelante.

## De la Ley de Carrera Docente

Como punto de partida debe indicarse que esta Ley establece, entre sus fines, la docencia como carrera profesional y la exigencia de la necesaria solvencia moral y profesional del servidor docente, de manera que se garantice el cumplimiento de su elevada misión y el control sobre su desempeño dentro del campo específico de su formación pedagógica y académica.

Los servidores docentes se clasifican en: funcionarios propiamente docentes, funcionarios técnico-docentes y funcionarios administrativo-docentes. Esto es importante considerarlo por cuanto para efectos del tema, el mismo se circunscribe en el segmento de los funcionarios propiamente docentes, es decir, los educadores que imparten lecciones.

En materia de Selección y Nombramientos, la Ley de Carrera Docente establece con absoluta claridad los procedimientos para ello, es así como en el Artículo 83 se incluye el procedimiento que debe aplicarse para llenar las plazas vacantes de la enseñanza, siendo que antes de llenar una vacante por la vía del concurso, deben agotarse dos pasos previos:

- Llenar las plazas con profesores que se hayan visto afectados por reducción de matrícula o lecciones; fenómeno muy frecuente en los últimos años en que la población estudiantil

ha disminuido, tanto por ampliación de la educación privada como por aspectos demográficos.

- Llenar las plazas con profesores que, nombrados en propiedad, no hayan alcanzado el número máximo de lecciones.

Agotados los dos citados pasos, las plazas se llenarán con los profesores que resultaren elegibles en los concursos por oposición. En este caso, los nombramientos han de hacerse siguiendo el estricto orden descendente de calificación de un Registro de Elegibles que debe mantener actualizado la DGSC.

Así como se establece en este cuerpo normativo los procedimientos para la selección, de igual forma se estipulan los mecanismos para la clasificación y calificación de los oferentes. En materia de selección se establece que tanto para nombramientos en propiedad como interinos (sustitutos de titulares o transitorios en vacantes), los candidatos deben extraerse del Registro de Elegibles que debe confeccionar y mantener actualizado la DGSC. La escogencia debe hacerse en estricto orden descendente de grupo profesional y calificación obtenida.

Esta Ley contempla la definición de cada grupo profesional de acuerdo con las condiciones académicas; por ejemplo: para la Enseñanza Primaria se establecen los grupos PT-6, PT-5, PT-4, PT-3, PT-2 y PT-1, de donde el PT-6 correspon-

de al grupo de mayor categoría y el PT-1 al de menor.

En Enseñanza Media se incluyen los grupos MT-6, MT-5, MT-4, MT-3, MT-2 y MT-1, con la misma característica. En cada modalidad también se incluyen otros grupos más inferiores aún, en los que se ubican aquellos candidatos que no cumplen con los requisitos definidos para cada categoría o grupo, pero que pueden tener opción a nombramiento por razones de inopia o carencia de oferentes.

En cuanto a la calificación de las ofertas de servicios, la propia Ley dispone que los predictores o bases para la selección han de ser determinadas por órganos independientes denominados Jurados Asesores de la Dirección General de Servicio Civil, que como tales no forman parte de la estructura organizativa de esta institución. Se trata de órganos que actúan con absoluta independencia de criterio y conformados por representantes de diversas organizaciones y entidades (educativas, gremiales, gubernamentales).

Por ejemplo, para el caso de la Enseñanza Media el jurado asesor está integrado por un representante de cada una de las siguientes organizaciones: Universidad de Costa Rica, UCR, Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, APSE, Asociación Nacional de Educadores, Ministerio de Educación Pública, MEP, Colegio de Profesionales Docentes, Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y Conferencia Epis-

copal de Costa Rica cuando se trate de profesores de religión.

Para los efectos de la calificación de los candidatos, la Ley establece como factores fundamentales la preparación profesional (académica), experiencia afín con el puesto solicitado, aptitudes del candidato en relación con el cargo y las demás condiciones que, a juicio del jurado, deban ser consideradas.

En el caso específico de la Enseñanza Media, los predictores actualmente definidos y que fueron la base para la última calificación, producto del concurso realizado en el 2007, son los siguientes: requisito básico, capacitación, experiencia específica, otra experiencia, otros estudios y acreditación de la carrera universitaria por el Sistema Nacional de Educación Superior, SINAES.

### **Algunos antecedentes y cambios en los procesos**

Pese a los anteriores mandatos, es a partir de julio del 2006 que se detectan, por vía de la propia DGSC, así como por la misma Contraloría General de la República, CGR, máximo ente fiscalizador de nuestra administración pública, serias deficiencias en los procesos de selección y nombramientos, con reclutamientos para plazas en propiedad e interinas independientes uno del otro, lo que no sólo propició ineficiencia en esos procesos, sino

también le restó confiabilidad y transparencia a la selección y nombramiento del personal del MEP.

Ambos procesos fueron llevados a cabo sin ningún apoyo tecnológico y en condiciones organizacionales y ambientales que atentaban contra la dignidad humana, con gran desgaste físico, tanto para oferentes como para los mismos funcionarios, con cantidades prácticamente incontrolables de oferentes que generaban largas filas y muchas horas de espera.

Todo lo anterior, aunado a malos manejos en la administración de los documentos y pérdida de información, limitó la selección y nombramiento del personal idóneo para desempeñar los puestos objeto de nombramiento, de conformidad con los principios establecidos por el Régimen de Servicio Civil, aparte de que facilitaba la intromisión, el tráfico de influencias y la práctica administrativa de nombrar docentes que no se encontraban contenidos en el respectivo registro de elegibles, lo que por ende no garantizaba la selección y nombramiento del personal más idóneo.

Esto último se presentaba con mayor énfasis en el reclutamiento para interinatos, lo que distaba mucho de ser un efectivo y real proceso de selección, no solamente porque se trataba de un acopio de ofertas de servicios, sino también que el mismo carecía de todo fundamento jurídico, dado que la Ley de Carrera Docente obliga la disposición de un

único registro de elegibles, tanto para nombramientos en propiedad como para interinos.

Un estudio efectuado por la CGR reflejó que al 2006, de un total de 51.199 plazas de docentes activas, las que se encontraban asignadas a 45.759 docentes, el 45.25% estaban ocupadas interinamente y que tales prácticas se daban, en gran medida, de una forma recurrente, reportándose a la DGSC únicamente una quinta parte de la totalidad de vacantes para trámites de nombramientos en propiedad.

Lo anterior evidenció, a juicio del ente fiscalizador, que el MEP había adoptado como práctica administrativa la permanente utilización de la figura del nombramiento interino de docentes, cuando en realidad tanto la normativa vigente, como la posición de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República, han planteado que ese debe ser un mecanismo temporal y de uso excepcional.

El mismo estudio de la CGR concluyó que otro de los factores que originaban una gestión poco eficiente, sobre los ya citados procesos, estaba relacionado con la existencia de una estructura organizacional rígida, dispersa y fragmentada en ese Ministerio, lo que daba lugar a que la ejecución de esos procesos se delegara en funcionarios o dependencias informales, sin adecuados controles y supervisión por parte de las instancias respectivas, y en donde las responsabilidades se dilu-



yen, ya que no están amparadas a la formalidad de esa estructura. De igual modo, se generaba duplicidad de funciones, errores en la ejecución de las diferentes actividades y, en general, una gestión caracterizada por la falta de organización, planificación y supervisión de los procesos para enfrentar el inicio y posterior desarrollo de cada curso lectivo.

Todo lo anterior obligó a la DGSC a llevar a cabo un replanteamiento en sus actividades técnicas y operativas, a la revisión y modificación de procedimientos y mecanismos de control de nombramientos y, obviamente, al establecimiento de un Único Registro de Elegibles del que se extraerán los candidatos, para nombramientos en propiedad e interinos, conforme lo ordena el marco jurídico.

Del problemático, inseguro y viciado proceso de reclutamiento y manejo de ofertas, se pasó a otra propuesta de reclutamiento por la única vía de Internet, más ágil, segura y de fácil acceso, con servicio las veinticuatro horas del día y con conexión desde cualquier punto del país y del extranjero. El sistema daba soporte técnico suficiente para el trasiego de gran cantidad de información en forma simultánea, y el mismo fue puesto en práctica, en forma segura y sólida, para el concurso efectuado en julio del 2007, cuyo objetivo principal fue la integración de un Único Registro de Elegibles para nombramientos en propiedad e interinos.

Vale mencionar que la primera experiencia, utilizando la vía de Internet, fue la aplicada, en setiembre del 2006. El proceso de recepción de ofertas para nombramientos interinos para el curso lectivo del 2007, no generó los resultados deseados por una serie de limitantes, en particular de soporte tecnológico. Tales limitaciones permitieron tomar las previsiones respectivas y consolidar un proceso más depurado y sólido y con gran soporte e infraestructura tecnológica. Fue tal su éxito que se logró la participación de más de 35.000 oferentes, los que generaron más de 57.000 ofertas de servicios.

Por supuesto que un cambio tan radical como el antes citado, si bien fue de muchísima aceptación y exitoso, sus implicaciones dieron lugar a reacciones negativas en algunos otros sectores, en los que se vieron afectados intereses ocultos, al extremo de que además de ataques públicos por la prensa escrita, televisiva y otros, la DGSC se vio afectada por un robo de equipo en sus instalaciones, entre el que se encontraban computadores y servidores que almacenaban información sustantiva, relativa al primer proceso de recepción de ofertas para nombramientos interinos de finales del 2006 y principios del 2007.

Dichosamente no se produjo mayor efecto negativo en cuanto a la pérdida de información, dada la existencia de respaldos en otros medios fuera de la sede principal, amén de que ese hecho brindó la oportunidad

para adoptar otras medidas de seguridad que garantizaran un mayor y adecuado control y custodia de la información.

Por otra parte, y por tratarse de la primera experiencia en el uso de Internet para la gran mayoría de los participantes, se cometieron muchos errores en el llenado y registro electrónico de las ofertas de servicios, los que generaron inconvenientes en el procesamiento y calificación de las mismas, no obstante incluirse, entre los instrumentos de consultas, guías, manuales, instrucciones y otros. Algunas de esas situaciones tuvieron lugar por las siguientes razones:

- Altísimo volumen de ofertas de servicios registradas electrónicamente (más de 57.000).
- La inseguridad sentida de los oferentes hacia un cambio como el aplicado, produjo más de 3.400 apelaciones, de las que un alto porcentaje no reunía argumentos y simplemente fue reflejo de esa inseguridad y desconfianza, producto de lo acontecido en años anteriores y puesto en evidencia por el ente fiscalizador.
- Un alto número de oferentes no aplicó correctamente el proceso, cometiendo errores muy simples en el llenado y registro electrónico de las ofertas de servicios, los que dificultaron y en muchos casos

imposibilitaron la calificación de ofertas.

- Considerable cantidad de cambios reportados por la autoridad competente del MEP en los reportes de plazas vacantes.
- Reportes de las propias Direcciones de Centros Educativos, informando sobre la inexistencia de plazas vacantes que habían sido reportadas por el MEP como tales.
- Desestimaciones y renunciadas a ofertas de servicios planteadas por los mismos oferentes.
- Ausencia de documentos y atestados que facilitarían la calificación de las ofertas.
- Errores en los Pedimentos de Personal reportados por el MEP.

### **Situación actual y nuevo rumbo**

Con base en el nuevo proceso de reclutamiento, producto de la calificación de más de las 57.000 ofertas de servicios registradas, se logró la integración de un Registro Único de Elegibles en el que se fundamentó una propuesta de candidatos para nombramientos en propiedad, a partir del curso lectivo para el 2008. Tanto el citado Registro como

la propuesta, fueron debidamente entregadas a la autoridad competente del MEP en diciembre del 2007.

Cabe la observación que la propuesta de candidatos fue solamente para 1.900 plazas, de un total aproximado de 2.600, quedando todavía el problema de que existe información sólida que permite afirmar que tal cantidad no es consecuente con la cantidad real de vacantes existentes en el citado ministerio. La ausencia de mecanismos de control, tal y como lo han afirmado autoridades ministeriales, no permite identificar con absoluta seguridad la cantidad real de plazas vacantes en el MEP, y que deben ser sometidas al proceso de nombramiento en propiedad. Es de mencionar que la propuesta en referencia aún no ha sido aplicada.

Las autoridades ministeriales han argumentado múltiples razones que en su criterio imposibilitan la aplicación de la propuesta de nombramientos, desde aspectos de carácter informáticos hasta ausencias de ofertas; argumentos que han carecido de la solidez suficiente para su aceptación, pero que fueron dados a conocer ante la opinión pública, como elementos negativos que podrían afectar el inicio del curso lectivo 2008. Es claro pensar que la aplicación, tanto de la propuesta de nombramientos en propiedad como del Registro Único de elegibles para la escogencia de los candidatos a nombramiento interino, implicaba el desplazamiento de muchos de los

educadores que vienen, años atrás, ocupando plazas en forma interina.

Las tácticas dilatorias aplicadas, como por ejemplo el señalamiento de errores en el Registro de Elegibles, y que dicho sea de paso eran señalamientos sin mayor fundamento, fue un mecanismo utilizado para justificar la necesidad de mantener la misma plantilla de personal, aplicando prórrogas de los nombramientos efectuados durante el curso lectivo del 2007. La práctica mencionada, junto con la utilización de un registro de oferentes producto del concurso efectuado en el 2006, el que quedó sin legitimidad al emitirse un nuevo registro producto del concurso del 2007, provocó que muchos de los candidatos que participaron en el 2007, y no en el 2006, no tuvieran la mínima opción para lograr un nombramiento para el curso lectivo del 2008.

La utilización del Registro Único de Elegibles, elimina la realización de los tradicionales y anuales concursos que anteriormente se venían realizando. Para mantenerle actualizado, la DGSC deberá abrir espacios para que los oferentes interesados presenten sus respectivas solicitudes, y esto deberá ser en el corto plazo, precisamente porque la máxima autoridad del MEP se ha comprometido, ante la sociedad costarricense, a la aplicación del citado registro de elegibles a partir de julio del 2008.

Por otra parte y partiendo de que los actuales predictores o bases

de selección no garantizan de manera efectiva la idoneidad de los candidatos, y dado que la determinación de tales parámetros es competencia exclusiva de los "jurados asesores", la DGSC ha considerado oportuno un replanteamiento del proceso de selección de personal de modo integral, es decir, con un ámbito que abarque los segmentos laborales que se rigen por las disposiciones de los títulos comprendidos en el Estatuto de Servicio Civil, sean el llamado Administrativo, el Docente y el Artístico, bajo los Títulos I, II y IV, respectivamente.

Este replanteamiento necesariamente ha de conducirse hacia el establecimiento de nuevas formas de evaluación, con la inclusión de nuevos predictores que permitan comprobar la real idoneidad de los candidatos, de modo que se erradique la evaluación fundamentada únicamente en documentos como ha sido lo tradicional.

En este último sentido el panorama que se visualiza para el 2010 se sustenta entonces en un proceso de selección y nombramientos del personal docente, estrictamente apegado a las normas que le regulan. Lo anterior implica que el personal correspondiente, necesariamente deberá extraerse del Registro de Elegibles de la DGSC, y que la medida de su idoneidad se llevará a cabo con parámetros que verdaderamente garanticen su probidad para la función pública y el desempeño de los cargos respectivos.

Ambos elementos tendrán como fin primordial el poder brindar a la sociedad costarricense la seguridad, por sobre todo, de que la educación pública del país está en manos de funcionarios idóneos, recuperando de esa manera la confianza en un sistema de selección y nombramientos, tal y como profesa en nuestro Régimen de Servicio Civil

◇

# **Estrategias de reforma y profesionalización de la función pública en la República Dominicana\***

Ramón Ventura Camejo\*\*  
Gregorio Montero\*\*\*

---

EXPONE LA EXPERIENCIA DE REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA, SEÑALANDO EL PROCESO PARA IMPULSAR LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA, NORMATIVA QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO Y EL RÉGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACION / FUNCIÓN PÚBLICA / REFORMA DEL ESTADO / REPÚBLICA DOMINICANA

## **El Servicio Civil en la República Dominicana: Antecedentes normativos**

Luego de muchos esfuerzos, la República Dominicana pasó a formar parte de aquellos que optaron por configurar un sistema de gestión de personal en el sector público, basado en la profesionalización de la

función pública, asumiendo el modelo de la Carrera Administrativa. A partir del 20 de mayo de 1991 los intentos por dotar a la administración pública de un régimen laboral para los servidores públicos, y de un sistema que tiene como norte la profesionalización de la función pública, pasaron a ser parte de la concreta realidad dominicana, al promulgar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

---

\*\* Secretario de Estado de Administración Pública.

\*\*\*Subsecretario de Estado de Función Pública de la SEAP.

Recibido: 4 de julio del 2008.

Aceptado: 12 de setiembre del 2008.

En este sentido, las normas jurídicas en que se enmarcaba el Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República Dominicana, eran las siguientes:

**Ley No. 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo de 1991**

Está considerada como una verdadera conquista de los servidores públicos, consagró beneficios laborales sin precedentes en la administración pública dominicana, salvo en aquellos casos excepcionales de instituciones descentralizadas y autónomas con sus propios reglamentos internos de recursos humanos.

Es a partir de esta norma que al servidor público, en sentido general, se le reconocen derechos laborales trascendentales, como vacaciones, indemnización, estabilidad, acción laboral, entre otras.

Asimismo, los capítulos de la Ley se erigían para regular aspectos del servicio civil como la vinculación de los servidores públicos, dirección del sistema, carrera administrativa, clasificación y valoración de los puestos, evaluación y promoción y desvinculación.

Así también la Ley disponía un derecho trascendental, como es el de reclamación, en una instancia conciliatoria que crea la misma Ley, denominada Comisión de Personal

(Artículo 9 de la Ley), de los derechos y prerrogativas instituidos a favor del empleado y de la propia administración.

Sin embargo, cabe señalar algunas debilidades de esta norma, según algunos estudiosos, atribuidas al contexto político en el que fue dictada. Nos referimos a su carácter excluyente y a sus disposiciones insuficientes, contradictorias, etc.

A pesar de que la Ley, al definir su ámbito de aplicación, en el Artículo 1º establecía que sus disposiciones eran de aplicación a todo el personal de las Secretarías de Estado, de las Direcciones Generales y Nacionales, y demás organismos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, el Artículo 3 expresaba que las normas y procedimientos de la Carrera Administrativa y carreras especiales serían implantadas de forma gradual, según el orden que dispusiera el Presidente de la República.

Es por ello que previo a las labores de ingreso de los servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa, era preciso que un decreto del Presidente de la República autorizara los trabajos de incorporación en la entidad de que se tratara. Así tenemos que todas las Secretarías de Estado y sus equivalentes (veinticuatro en total) con todas sus dependencias, al día de hoy han sido autorizadas en ese sentido.

Dada la característica de Ley "marco" de la norma que sustentaba

el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, se requería de un Reglamento para que pudiera ser aplicada, especialmente en lo que concierne a la Carrera Administrativa. Es por ello que el inicio de aplicación concreta del sistema es a partir del 29 de marzo de 1994, que es cuando el Presidente de la República dicta el Reglamento de Aplicación.

#### **Reglamento No. 81-94 del 29 de marzo de 1994**

El Reglamento No. 81-94 de Aplicación de la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 29 de marzo de 1994, amplía el contenido de la Ley instituyendo el Régimen Ético y Disciplinario de los servidores públicos, y los recursos y vías de acción a ser ejercidos para garantizar el disfrute de los derechos y legítimas prerrogativas, consagradas en la Ley.

Como hemos mencionado, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa constituía una declaratoria de principios, en consecuencia dejaba muchos aspectos para ser planteados en este texto, tales como el propio sistema de capacitación de los servidores públicos y el mecanismo de recursos, en aquellos casos de violación de los derechos ya instituidos.

A tal efecto fueron dictados varios decretos:

#### **Decreto No. 586-96 Mod. Decreto No. 468-05**

Los Artículos 13, 14 y 15 de la Ley establecen las disposiciones para elaborar y desarrollar un Sistema de Clasificación y Valoración de todos los cargos que conforman el Servicio Civil; luego, el Artículo 34 del Reglamento de Aplicación dispone que los cargos serán agrupados en clase de acuerdo a complejidad y dificultad en el desempeño, deberes, responsabilidades y requisitos de idoneidad para su ejercicio. Además, establece que este sistema debe ser aprobado por el Presidente de la República, aunque su actualización corresponde al órgano central de personal.

En coherencia con lo anterior, el órgano rector, ha procedido a realizar la revisión del Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Decreto No. 586-96, modificado por el Decreto No. 468-05, reestructurando los cargos en cinco Grupos Ocupacionales, a saber:

- I Servicios Generales
- II Apoyo Administrativo
- III Técnicos
- IV Profesionales
- V Dirección y Supervisión

#### **Decreto No. 538-03**

Este importante Decreto fue dictado el 4 de junio del 2003, con el

propósito de corregir una de las más grandes dificultades que presentaba la administración pública dominicana, y que impedía que se avanzara adecuadamente en la implantación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; es el caso de las diversas nóminas existentes en las instituciones del gobierno. El Decreto dispone que todas las nóminas que existen sean unificadas en una sola (fondo 100), siendo esta la única destinada al pago de salario de los servidores oficiales.

Por otra parte, dispone que todo el que ingrese a la administración pública a ocupar un cargo perteneciente a la categoría de carrera, deberá someterse al procedimiento técnico de concurso de oposición dispuesto por la Ley, de lo contrario no podrá recibir el pago del salario correspondiente. En este mismo orden, la norma establece una alianza estratégica entre la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, hoy Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, el Órgano de Presupuesto y la Contraloría General de la República, para garantizar el cumplimiento del mismo.

#### **Decreto No. 369-04**

El Decreto No. 538-03 que ya analizamos, entre otras cosas se refiere al trámite que debe seguirse para llenar las vacantes de cargos de carrera; el decreto que ahora

vemos, que fue dictado el 23 de abril del 2008, faculta a la SEAP, al Órgano de Presupuesto y a la Contraloría General de la República para revisar y autorizar todos los movimientos de personal que se generan en todas las dependencias del Gobierno Central.

Con este Decreto se procura principalmente descongestionar el despacho presidencial de estos trámites menudos, los que probablemente por un exceso de presidencialismo han sido tramitados históricamente por la Presidencia, lo que de alguna forma desvía al Presidente de la República de sus fundamentales, variados y delicados encargos. De esta forma, todo lo referido a traslado, ascenso, reajuste salarial, sustituciones, cambios en designaciones de cargos, y otros, a partir de este Decreto, será manejado por la SEAP y los otros dos órganos mencionados.

#### **Decreto No. 668-05**

Este Decreto declara de alto interés nacional la profesionalización de la función pública y la aplicación integral de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

#### **Instructivos**

El Reglamento No. 81-94 atribuye al Director de la ONAP, hoy



SEAP, la facultad de emitir los instructivos complementarios necesarios para la aplicación de los diferentes subsistemas técnicos de la gestión de recursos humanos:

- No. 1-96, del 27 de febrero de 1996, aprueba el Instructivo para el Reclamo de las Prestaciones Económicas de los Servidores Públicos.
- No. 3-96, del 30 de abril de 1996, aprueba el Instructivo sobre Regímenes Ético y Disciplinario de los Servidores Públicos.
- No. 5-96, del 15 de agosto de 1996, aprueba el Instructivo de Evaluación del Desempeño, Promoción y Movimientos del Personal de Carrera Administrativa.
- No. 9-99, del 29 de junio de 1999, aprueba el Manual para la Organización de las Oficinas de Personal de las Instituciones Públicas.
- No. 12-99, del 29 de julio de 1999, aprueba el Instructivo de Evaluación del Desempeño.
- No. 13-99, del 31 de agosto de 1999, aprueba el Instructivo de Registro, Control e Información del Personal del Sector Público.
- No. 1-2001, del 28 de setiembre del 2001, aprueba el Instructivo para la Incorporación

de Servidores Activos a la Carrera Administrativa.

- No. 19-2001, del 23 de noviembre del 2001, aprueba el Instructivo para la Constitución de las Asociaciones de Servidores Públicos.
- No. 21-2001, del 28 de diciembre del 2001, aprueba el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa.
- S/N, del 3 de julio del 2003, aprueba el Instructivo sobre Ingreso de Nuevo Personal a la Carrera Administrativa General. Este Instructivo es para la aplicación del Decreto No. 538-03, y fue emitido conjuntamente por el Director de la ONAP, el de Presupuesto y el Contralor General de la República.
- No. 78-2006, aprueba un Instructivo para el diseño de las estructuras organizativas en el sector público.

#### **Experiencia de la Reforma del Sistema de Profesionalización de la Función Pública**

Transcurrieron diecisiete años de vigencia de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y luego de varios años de intentos por aplicar sus disposiciones, habiendo

tenido éxitos en algunos aspectos, no así en otros, se llegó a la conclusión de que la modificación de la misma era necesaria.

En este sentido, la ONAP, con los auspicios del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME, inició los trabajos para la elaboración de un Anteproyecto de modificación de la referida Ley, para lo cual se partió de un diagnóstico que permitió identificar los puntos débiles de la legislación, y que dificultaban avanzar satisfactoriamente en la Profesionalización de la Función Pública.

Como se ha dicho, al inicio de esta intervención, nuestro objetivo fundamental es presentar la experiencia de la profesionalización de la Función Pública en la República Dominicana, desde la perspectiva de las estrategias y acciones encaminadas en nuestra administración pública, y de los retos que enfrentamos para la implantación de un sistema meritocrático de contratación y permanencia de servidores públicos.

El establecimiento de un conjunto de derechos para los servidores públicos, de los que resalta la estabilidad en el servicio público, es una característica fundamental de todo sistema de carrera. Así también, la promoción de aquellos servidores con las cualidades y competencias identificadas como necesarias para desempeñar adecuadamente los puestos. Basados en estas premisas, se estableció un

plan de acción en la búsqueda de la modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que regía la gestión de la Función Pública dominicana.

### **Resultados del diagnóstico**

Una primera etapa consistió en una labor de diagnóstico detallado del conjunto de debilidades e insuficiencias de la Ley hasta ese momento vigente en relación con sus propios objetivos. El propósito inicial era identificar las incoherencias y limitar el área de la reforma a los elementos incuestionables e indiscutidos. Ese primer diagnóstico fue objeto de una amplia difusión interna en el seno de la administración pública, en específico a nivel de los encargados de recursos humanos.

Para nadie era un secreto que la existencia de la Ley No. 14-91 no garantizaba los objetivos que estaba llamada a cumplir, entre otras razones porque la propia Ley limitó la Carrera Administrativa, la Ley era excluyente por principio, dejando fuera de su ámbito al sector descentralizado, autónomo, especiales, los municipios y los otros poderes del Estado, lo que propiciaba una disgregación de normas que afectaba el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, y la coherencia y racionalidad del Sistema de Carrera.

También se destacaba la debilidad institucional del órgano rector,

la ONAP, que se ubicaba en un nivel de tercera categoría en la estructura básica de la Administración Pública Dominicana, lo que no le permitía intervenir adecuadamente los demás órganos, a los fines de sus funciones y responsabilidades.

Importante es advertir el insuficiente vínculo de este órgano con las oficinas institucionales de personal, lo que se convirtió en un obstáculo para que las directrices emanadas en función de las disposiciones legales fueran debidamente acatadas a lo interno de las dependencias públicas.

Otro aspecto de gran relevancia se refería al régimen laboral, el que resultaba incoherente, insuficiente, contradictorio y excluyente; se evidenciaba también la ausencia de mecanismos de control y responsabilidades que garantizaran la efectiva aplicación de su contenido; por otro lado, se hacía omisión de los principios rectores que sustentaban la Profesionalización de la Función Pública.

En este mismo orden, la Ley se orientaba en un criterio excesivo de gradualidad para la implantación de la Carrera Administrativa en los organismos públicos, pues debía preceder un decreto de incorporación. De la misma forma, el principio de estabilidad que, como se ha afirmado es la base de la profesionalización de los servidores públicos, resultaba contradictorio, ya que el Artículo 28 permitía la cancelación injustificada de los servidores de

carrera, siempre que fueran debidamente indemnizados.

Si bien el Artículo 42 establecía la posibilidad de que los servidores activos ingresaran a la Carrera Administrativa, el mismo no establecía un límite, por lo que una disposición que debió tener un carácter transitorio, se convirtió en el mecanismo natural de ingreso a la carrera, cuando lo debió ser el concurso de libre competición.

Además, se destacó la ausencia de sistematización de los distintos subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos, así como la falta de regulación del subsistema de planeación de recursos humanos. De la misma forma, no estaban presentes criterios que permitieran desarrollar modelos de gestión modernos, que ayudaran a la administración pública a responder con mayor eficacia a los requerimientos de la ciudadanía.

No se incluyeron los recursos administrativos y contencioso-administrativos que se pueden incoar como consecuencia de los conflictos que se susciten en materia del Régimen de Función Pública, ni ciertas situaciones administrativas que permitieran gestionar el talento humano con mayor flexibilidad y provecho, es el caso de la coordinación o comisión de servicio.

Fue este conjunto de factores lo que sirvió de impulso para la propuesta de modificación de la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera

Administrativa. Esto implicó una serie de estudios destinados a identificar los aspectos que habrían de ser modificados.

### **Estrategias para impulsar La Ley de la Función Pública**

La estrategia adoptada para laborar la cuestión de la normativa de la Función Pública fue basada en la prudencia: en un país donde, por tradición, ser funcionario público es sobre todo una forma de retribución del militancia político, en consecuencia, cualquier propuesta de cambio necesariamente debía ser objeto de un consenso logrado con paciencia, perseverancia y pasión. Bajo ese modelo de resistencia, los avances solamente podían hacerse paso a paso, teniendo en cuenta, tanto la resistencia de los militantes como de los partidos políticos, que habrían de asumir un costo político posiblemente alto en el corto o mediano plazo.

Algunas de las acciones emprendidas se describen a continuación.

- *Elaboración del proyecto.* Para el 2003, con los auspicios de la Unión Europea, UE, técnicos dominicanos elaboraron la Propuesta de Ley de Función Pública, con la opinión de consultores internacionales y con la participación de los distintos actores institucionales.
  - *Diálogo Nacional.* A principios del 2005, ya en una gestión de gobierno diferente, se presentó el Anteproyecto de Ley de la Función Pública a los debates del Diálogo Nacional (instancia que reúne las principales fuerzas sociales en la República Dominicana: gremios patronales, sindicatos, iglesias, partidos políticos, asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales, ONG, etc.), para armar el proceso de consulta y obtener el debido consenso social antes de ser sometido al Congreso Nacional. El Diálogo Nacional estudió y discutió cada articulado hasta satisfacer las inquietudes de los grupos.
  - *Otros foros de debate.* En paralelo a las reuniones con el equipo del Diálogo Nacional, fueron organizadas consultas complementarias para reforzar el consenso deseado. Se hicieron reuniones con Participación Ciudadana, Fundación Institucionalidad y Justicia, prestigiosas organizaciones de la sociedad civil con los que se propiciaron debates acerca del tema de la Carrera Administrativa.
- Igual, se hicieron encuentros específicos con algunos sectores claves de la sociedad: universidades, organizaciones profesionales, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, CONEP, y la Asociación Na-

- cional de Jóvenes Empresarios, ANJE, y demás gremios, así como con la prensa escrita y televisiva, con quienes se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo.
- *Puesta al día.* Una preocupación fue que, por lo regular la perspectiva científica de la administración pública es de manejo exclusivo de una élite profesional, por lo que se decidió compartir con todos los involucrados los fundamentos teóricos y doctrinarios del tema, así como las corrientes modernas que lo acompañan; para ello se contó con las conferencias y seminarios impartidos por los profesores Francisco Longo, Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública ESADE y Julio César Fernández, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
  - *Lobbying político.* La pieza fue bastante discutida por los técnicos de la comisión especial de la Cámara de Diputados, la que estuvo presidida por Lidio Cadet. Luego de ser aprobada por la Cámara de Diputados, pasó al Senado. Esta pieza logró el apoyo unánime de ambas cámaras legislativas, donde senadores y diputados entendieron la importancia de la estabilidad y profesionalización de la función pública.
  - *Promulgación de la Ley.* A inicios del 2008 se aprueba la nueva Ley de Función Pública, la que traza las pautas para lograr la implantación de una cultura de calidad en los servicios públicos en la República Dominicana, a través de la profesionalización y capacitación de los recursos humanos que laboran en las instituciones públicas, a la vez que crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.
- En la actualidad nos encontramos en la fase de elaboración de los reglamentos, y, de la misma manera se pretende llevar a cabo una labor de discusión y consenso con los actores involucrados. Se estima que los reglamentos han de ser aprobados por el Poder Ejecutivo entre agosto y setiembre del 2008.

#### **Contenido de la Reforma: Ley de Función Pública**

Como ya se indicó, a raíz del diagnóstico se decidió avanzar más que en una reforma de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en regular un nuevo enfoque que consistió en sustituir el modelo vigente por otro completamente nuevo, esto debido a la obsolescencia e inadecuación de la Ley a la realidad de los nuevos fenómenos.

Es decir, en lugar de presentar una propuesta de modificación, se decidió *redactar una nueva Ley*, a

los fines de sustituir la de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1991, con el propósito de adecuarla a la realidad política y administrativa del país, e incorporar recomendaciones contenidas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

El elemento central de la propuesta fue la introducción de parámetros racionales para el ingreso, ascenso y permanencia en la función pública.

En este orden, y tal como se indicó en el acápite de la Estrategia para impulsar la Ley de la Función Pública, luego de un amplio proceso de discusión, análisis, reflexión, debate, etc., con los distintos sectores del país fue aprobada, a unanimidad en ambas cámaras legislativas, la Ley de Función Pública, promulgada el 16 de enero del 2008, la que contiene *los principios y las definiciones* que sirven de marco y orientación al Sistema de Empleo Público y al Régimen de Carrera Administrativa, lo que permitirá la adecuada comprensión de su contenido, tan importante para la aplicación de este tipo de legislación.

La Ley asume como regla la característica de incluyente, y por excepción excluye a aquellos órganos de la administración que por la naturaleza jurídica de sus funciones así corresponde. Además se elimina el criterio de gradualidad y se dispone desarrollar de manera inmediata

la Carrera Administrativa en todas las dependencias que conforman su ámbito de aplicación, otorgando al órgano rector, un plazo de ocho años para culminar con la incorporación de los servidores activos.

Una de las novedades fundamentales del proyecto es la reconfiguración del Órgano Rector, convirtiendo la ONAP en la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP. La elevación jerárquica de la ONAP, constituye el mecanismo más importante a lo interno de la propia administración, para hacer aplicable todas las potencialidades de la Ley.

Contiene también la sistematización de los distintos subsistemas técnicos que permiten una adecuada gestión de los recursos humanos, tomando como base la planeación de los recursos humanos a partir de la descripción de los cargos presupuestados. Se plantea un vínculo más convincente entre el órgano rector del sistema y las oficinas institucionales de personal, toda vez que son éstas las responsables de poner en práctica los distintos instrumentos de gestión generados y dispuestos por el órgano rector.

Se aprobó un conjunto de disposiciones encaminadas a reposicionar jerárquica e institucionalmente el órgano rector de la función pública, y del diseño y rediseño de los órganos de la administración pública, partiendo siempre de la premisa de que ambas actividades se inscriben en el ámbito de las funciones estratégicas del Estado.

Se hizo un replanteamiento del sistema de capacitación y desarrollo de los servidores públicos, imprimiéndole criterios estratégicos, ya que, además de ser obligatoria para todos los servidores públicos, constituye la base principal de la promoción de los servidores de carrera; además, le otorga al órgano responsable un mayor nivel de independencia para la formulación y ejecución de los planes y programas de formación.

También se le da mayor fuerza a las comisiones de personal, y aunque se mantiene su naturaleza conciliadora, se le atribuye carácter vinculante a los acuerdos que en el marco de ella asuman las partes en conflicto.

Ante la necesidad de que el país avance en la línea de la modernización de la administración pública, se han incluido nuevos conceptos y modelos de gestión pública relacionados con la evaluación y la calidad de la gestión institucional, el desarrollo de la carrera del directivo público, establecimiento de cuadros de mando integral, etc.; temas éstos que hoy por hoy constituyen elocuentes indicadores de los niveles de desarrollo de administraciones públicas en América Latina.

Bajo el convencimiento de que es necesario fortalecer y desarrollar la carrera administrativa se incluyen disposiciones que hacen más riguroso el proceso de ingreso y dan mayor garantía al principio de estabilidad que ampara a los servidores de carrera.

Se acogió un régimen laboral más garantista para los servidores y que da mayor control al Estado, a partir de la reconfiguración del régimen de derechos, al que se le da mayor coherencia, y de los regímenes ético y disciplinario, a éstos últimos se les imprime un carácter unitario, asumiendo los principios orientadores, y reorganizando el sistema de faltas y sanciones, todo esto acompañado del principio del debido proceso disciplinario.

A partir de la nueva legislación se establece la responsabilidad civil de los funcionarios públicos que, como consecuencia de la violación de la Ley, ocasionen un daño a los servidores públicos.

Se corrigen algunas dificultades en relación con las vacaciones, la indemnización económica, la organización laboral, etc. En este mismo tenor se disponen los recursos administrativos y contencioso-administrativos, que pueden hacer valer los funcionarios y servidores públicos cuando han sido lesionados en un interés jurídicamente protegido.

Se establecen plazos para la tramitación del pago de indemnización económica de los servidores públicos, a la que tendrán derecho una vez hayan cumplido un año en la administración pública y sean cancelados sin justificación; se establecen serias limitaciones para la cancelación de las empleadas embaazadas. Se prohíbe definitivamente la cancelación de servidores de ca-

rera, salvo que sea por motivos establecidos en la propia ley; se establece como un motivo de cancelación de servidores de carrera resultados insatisfactorios en dos evaluaciones del desempeño consecutivas.

Además, se crean normas con las que se articulan mecanismos de control que permitirán una aplicación más eficaz de la Ley, en este sentido se establecen como órganos responsables de su aplicación el órgano rector, la Contraloría General de la República y la Dirección General de Presupuesto; también se establece la responsabilidad civil solidaria de funcionarios y servidores públicos.

Es preciso destacar que se contemplan algunas disposiciones dirigidas a proteger a los servidores públicos que califican para pensión, o jubilación del Estado, estableciendo la prohibición de que éstos sean sacados de nómina, así como impedir de que, aunque sean enviados a sus casas, sean mantenidos en la nómina con sus salarios íntegros, y manda a que sean agilizadas las pensiones que corresponden.

#### **Avances en la Profesionalización de la Función Pública: Desarrollo de los Subsistemas Técnicos de Gestión de Recursos Humanos**

Si bien el criterio de gradualidad que se expresa en el modelo de Carrera Administrativa que se había

adoptado en el país, sumado a algunos defectos de la legislación, no permitió un avance suficiente, ha habido un progreso considerable en el ingreso de servidores a este sistema, el que se ha expresado con mayor énfasis en los últimos ocho años. En este sentido los trabajos se han estado llevando a cabo en todas las Secretarías de Estado y equivalentes, con sus dependencias.

Mediante los mecanismos de concurso y evaluación interna han ingresado al Sistema de Carrera Administrativa un total de treinta y tres mil servidores públicos, en el marco de dieciocho actos de incorporación que se han realizado.

El órgano rector ha desplegado grandes esfuerzos que le han permitido obtener un conjunto de productos que sin duda contribuyen a darle mayor racionalidad, coherencia y sostenibilidad a la Profesionalización de la Función Pública en el país. Dentro de estos productos podemos citar:

- Plan Estratégico del Órgano Rector.
- Instalación Infraestructura Tecnológica del Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP.
- Rediseño Institucional del Órgano Rector.
- Metodología para Auditoría de Recursos Humanos.
- Guía para la Aplicación de Estudio de Clima Organizacio-



- ...nal en Instituciones del Poder Ejecutivo.
  - Propuesta de Sistema Salarial.
  - Diseño, discusión, prueba y elaboración de Metodología de Valoración de Cargos.
  - Línea de Base del Índice de Gestión de Recursos Humanos y del Perfil Básico del Servidor Público.
  - Medición de la Línea de Base del Índice de Desarrollo Burocrático.
  - Estudio sobre Propuesta de Ajuste Salarial a Altos Funcionarios Públicos.
  - Diagnóstico situación actual de Carreras Especiales.
  - Lanzamiento Premio Nacional a la Calidad.
  - Decreto que dispone la estandarización de las Estructuras Transversales a la Reforma Institucional.
  - Metodología para revisión, diseño y rediseño de las estructuras organizativas.
  - Metodología de Planeación de Recursos Humanos.
- En la actualidad se está haciendo el desarrollo reglamentario correspondiente, con el propósito firme de que en agosto del 2008 se haya concluido esta etapa crucial para el afianzamiento de la institucionalización de la Reforma de la Función Pública ◇

# El accionar del Servicio Civil de Costa Rica 2006-2008\*

DGSC\*\*

ESPECIFICA LOS PRINCIPALES PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO 2006-2008 POR LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL, INSTITUCIÓN RECTORA DE LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO CIVIL / COSTA RICA / RECURSOS HUMANOS

## Aspectos generales

### *Labor sustantiva*

La Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, DGSC, fue fundada el 28 de junio de 1953, con base en el Acuerdo Ejecutivo No. 41 y, desde entonces, es la institución

responsable de conducir, orientar y asegurar la debida aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las distintas instituciones públicas reguladas por este cuerpo de normas legales; labor fundamental para el perfeccionamiento del Régimen de Servicio Civil, RSC.

La DGSC es la institución administradora del RSC, en la medida que es la responsable de que sus principios doctrinarios, filosóficos, técnicos y jurídicos se desarrollen efectivamente en la práctica administrativa.

Por lo tanto, su objetivo primordial es garantizar el correcto cumplimiento de lo estipulado por el Artículo 1° del Estatuto de Servicio Civil, el que dispone: "Este Estatuto y sus Reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Admi-

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

Recibido: 18 de junio del 2008.

Aceptado: 20 de agosto del 2008.

nistración Pública y proteger a dichos servidores".

Sin embargo, la función magna de la DGSC no se queda (ni debe quedarse) en este principio. Es claro que la experiencia alcanzada a lo largo de cincuenta y cinco años, además de arrojar una alta especialización en la gestión del recurso humano estatal, debe adecuarse a las necesidades que las sociedades requieren para alcanzar el desarrollo económico y social.

En este contexto, dentro de la labor sustantiva de la DGSC y durante el período 2006-2008, se han incrementado las actividades orientadas al estudio y diseño de nuevas tecnologías administrativas aplicables a su ámbito de cobertura, e iniciado un proceso de coordinación con distintas instancias relacionadas con el propósito de obtener los mejores resultados.

Lo anterior contempla los siguientes públicos de interés:

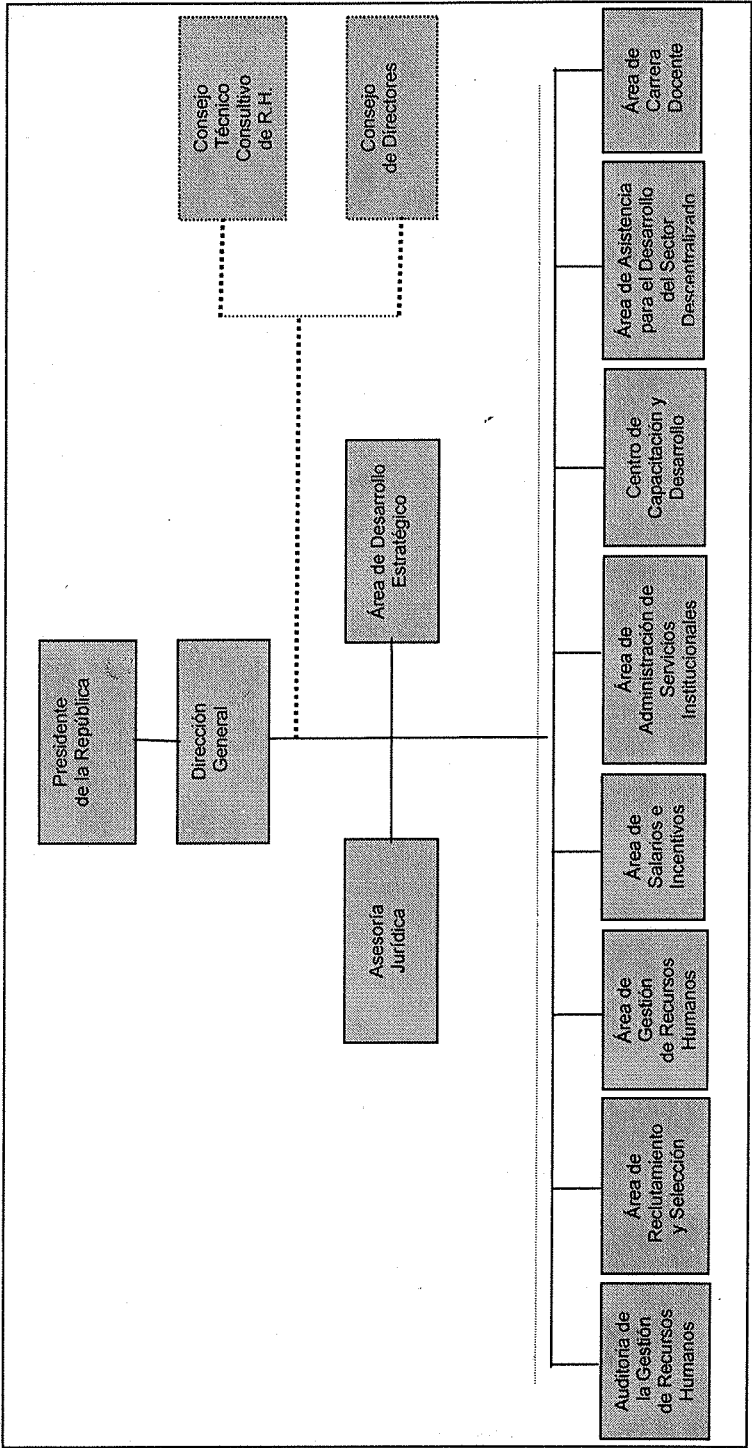
- Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones amparadas por el RSC.
- Funcionarios de todo el sector público.
- Universidades.
- Centros de capacitación.
- Municipalidades.
- Partidos políticos.
- Legisladores.
- Contraloría General de la República.

- Procuraduría General de la República.
- Defensoría de los Habitantes.
- Representantes de trabajadores.
- Gobierno Central.
- Empresa privada.
- Colegios profesionales.
- Comisiones nacionales.
- Medios de prensa.

Entre todos estos grupos destaca, como público primario, la relación directa con las Oficinas de Recursos Humanos, dado que la DGSC, en su calidad de jefatura técnica, desarrolla procedimientos para otorgarles progresivamente una mayor autonomía en la toma de decisiones. El propósito final es consolidar en el mediano plazo, un proceso de desconcentración y desregulación administrativa en tales oficinas.

Asimismo, el contacto franco y transparente con los profesionales encargados de administrar el poder político, también forma parte de las acciones que la DGSC realiza, con el firme propósito de cumplir con la visión del constituyente de crear un sistema de Servicio Civil para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, como instrumento jurídico para garantizar la eficiencia de la administración pública y eliminar el clientelismo político prevaeciente en los países carentes de burocracias profesionales.

# ESTRUCTURA ORGÁNICA



## Introducción

Durante el período 2006-2008, la DGSC concentró sus esfuerzos en una serie de proyectos y acciones orientadas al cumplimiento cabal de las políticas y actividades estratégicas, enmarcadas dentro del Plan Institucional.

Desde el Despacho del Director General, se ejecutaron seis acciones prioritarias:

- Reestructuración organizativa.
- Creación de un Proyecto de Ley para dotar de Personalidad Jurídica Instrumental a la Dirección General de Servicio Civil.
- Fortalecimiento de los vínculos con las Oficinas de Recursos Humanos amparadas al RSC, asumiendo su rol de entidad asesora, contralora y proveedora de ayuda técnica.
- Realización de los concursos vía Internet, especialmente el de reclutamiento docente.
- Propuesta de una política salarial para cerrar brechas entre los Estratos Profesional y Gerencial del Título I del RSC.
- Rediseño de los Manuales de Puestos para los Estratos

## Profesional y Gerencial del Título I del RSC.

Adicionalmente, la DGSC impulsó acciones complementarias como el establecimiento de "Foros de Directores de Recursos Humanos" orientados a fortalecer la comunicación y coordinación con las Oficinas de Recursos Humanos adscritas al RSC, y la creación de la Unidad "Función de Desarrollo y Transferencia Técnica", dentro del Proceso de Operaciones, en el Área de Gestión de Recursos Humanos, con el propósito de promover y fortalecer los procesos de reconversión institucional.

Por otra parte, se reactivaron las Asambleas de Jefes de Recursos Humanos, después de casi seis años de no convocarse, se creó el Consejo Técnico Consultivo, cuya función es actuar como órgano de consulta y asesoría técnica de la Dirección General y de las Oficinas de Recursos Humanos.

Se inició un proceso de facultación de Jefes de Recursos Humanos, iniciando con diecisiete hasta llegar a treinta, que les permite ejecutar acciones de personal, realizar informes y resoluciones de clasificación de puestos, autorizar la dispensa de requisitos, firmar pedimentos de personal, entre otras funciones, con la finalidad de agilizar algunos procesos administrativos.

Finalmente, se acordó activar el Fondo Permanente de Capacita-

ción de Funcionarios Públicos, que permitirá la obtención de recursos para promover una mayor profesionalización del personal estatal. La Junta Directiva de este Fondo ya está designada, sólo falta la obtención de la Personería Jurídica.

Otras acciones de gran interés en este período fue promover la declaratoria mediante Decreto Ejecutivo para declarar el 30 de mayo como Día del Funcionario Público y del Sistema de Méritos en la Función Pública, esto también como consecuencia de la celebración del aniversario de la creación del Estatuto de Servicio Civil.

### **Adelantos y Avances logrados en la Tecnificación y Modernización de los Procesos de Administración de Recursos Humanos**

En cuanto a las acciones relacionadas con Adelantos y Avances en la Tecnificación y Modernización de los Procesos de Administración de Recursos Humanos, la DGSC de Costa Rica ha puesto en marcha, a través de su Plan Institucional, una serie de iniciativas y proyectos concretos orientados a alcanzar metas sustantivas en aspectos relevantes y de alto impacto, las que se detallan a continuación.

- *Intranet Institucional.* Es un mecanismo que permite la

comunicación interna de los funcionarios de la DGSC, con el propósito de que cada área de la institución pueda tener un espacio para colocar aquellos productos que desarrollan y que deben estar disponibles para todos los trabajadores, así como agilizar el trasiego de información entre todas las áreas que componen nuestra institución, ofreciendo servicios que disminuyan, en alguna medida, el papeleo interno que se da. Actualmente se encuentra en una fase de rediseño.

- *Sitio Web Institucional.* Conscientes de la relevancia que han adquirido las páginas electrónicas institucionales, desde el 2006 la DGSC se dio a la tarea de modernizar su sitio *web*, con la finalidad de proporcionar información relevante sobre la institución misma y sobre los productos y servicios que la institución brinda.

El sistema ha permitido el reclutamiento en línea para concursos, publicación de resultados de los concursos, obtención y consultas de citas médicas para funcionarios y sus familias, información salarial, resoluciones y gestión de cada área que compone la Dirección, promoción de capacitaciones que brinda la Dirección, comunicados de prensa, etc.

Además, está en línea con la Red de Transparencia, un proyecto administrado por la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

• **Concursos:**

- *Sistema de Reclutamiento Interino Docente.* El desarrollo de esta aplicación permitió realizar el reclutamiento interino de los docentes vía *Web*, eliminando largas filas y traslados de sitios alejados geográficamente. Con este proyecto se agilizó el trámite que realiza la Dirección de Carrera Docente, con aquellos concursos que son administrados por este centro de trabajo. Se aplicó en el 2006.
- *Sistema de Reclutamiento Instituto Nacional de Aprendizaje, INA.* El desarrollo de esta aplicación permitió realizar el reclutamiento de los oferentes para ocupar plazas vacantes en el INA vía *Web*, eliminando largas filas y traslados de sitios alejados geográficamente. Se aplicó en el 2006.
- *Concurso de Carrera Docente PPD-001-2007.* Realización del concurso

por Internet para conformar un Registro Único de Elegibles Docente. Este concurso vino a resolver el problema de largas filas y extenuantes traslados que los docentes debían realizar para entregar anualmente sus ofertas de servicio. Se aplicó en el 2007.

- *Concurso No. 01-08.* En el 2008 se realizó un concurso para conformar registros de elegibles en las carreras de Ingeniería en Informática y carreras afines, Administración Pública, Archivística, Biotecnología, Ciencias Actuariales, Estadística, Economía, Orientación, Física, Geografía, Geología, Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Electrónica, Ingeniería Electromecánica, Ingeniería Industrial, Ingeniería Mecánica, Química Industrial, Ingeniería Química, Química, Meteorología y Matemáticas. En total participaron 2804 personas.

- *Puesta en marcha del Centro de Información de Servicio Civil, CISECI.* El CISECI es un sistema automatizado de la información que brinda el Centro de Documentación de la DGSC en forma actualizada y oportuna, vía Internet. Los usuarios pueden consul-

tar documentos que produce esta institución para la consulta de los usuarios internos y externos.

- *Sistema de Citas Médicas.* Este proyecto permite que los funcionarios de la DGSC, puedan solicitar sus citas de forma automatizada verificando la disponibilidad de éstas por parte de la Unidad Médica.
- *Sistema de Gestión de la Calidad.* En el 2006 se inició el proceso de implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en la DGSC, con el propósito de mejorar, en una forma integral y permanente, la eficiencia y eficacia en el uso de los diferentes recursos disponibles y por ende, los procesos atinentes a cada una de las áreas, tanto operativas como "staff" o asesoras. Este sistema se encuentra en proceso de depuración.
- *Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites.* En el marco de la aplicación de la Ley No. 8220, "Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos", la DGSC busca introducir acciones estratégicas en el campo de la mejora regulatoria, entendiéndola como el conjunto de acciones institucionales que buscan que las regulaciones

sean claras, sencillas, fáciles de entender para cualquier ciudadano, eficientes y equilibradas.

- *Estudio sobre aplicación de las tecnologías E-Learning.* Dada la importancia y referencias existentes sobre la aplicación de este modelo de enseñanza, y en especial en organizaciones públicas que buscan utilizar un instrumental tecnológico que "eficientice" los sistemas de capacitación y enseñanza, centrados en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación, TIC, como medio de enseñanza en línea, la DGSC realizó un estudio llamado "Estudio sobre el estado actual de la aplicación de tecnologías de E-Learning en el proceso de enseñanza-aprendizaje, en el contexto de las organizaciones públicas, y una investigación denominada "un planteamiento de aplicación práctica de una plataforma educativa para el Régimen del Servicio Civil".
- *Sistema de Control Interno.* Dada la promulgación de la Ley General de Control Interno N° 8292, publicada en La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre del 2002, y el Manual de Normas Generales de Control Interno publicado en La Gaceta N° 107 del 5 de junio del 2002, a partir de junio del 2005 se procedió con



las acciones pertinentes para establecer un Sistema de Control Interno, que culminó el 21 de abril del 2006 con la realización de la primera autoevaluación y en el primer semestre del 2008, la segunda.

- *Talleres para redefinir la Misión y Visión institucionales.* Con la participación de unos treinta y cinco funcionarios y funcionarias de todas las áreas, y con el apoyo de la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, UNA, y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP, la DGSC realizó un taller para redefinir la Misión y la Visión institucional, tomando en cuenta la propuesta de convertirse en una entidad asesora, contralora y proveedora de ayuda técnica hacia las Oficinas de Recursos Humanos.
- *Cursos impartidos en la DGSC hacia funcionarios y funcionarias del Régimen.* La DGSC mantiene una política permanente de capacitación hacia el personal del Estado, y realiza periódicamente cursos sobre temas como Estatuto de Servicio Civil, su Reglamento y Leyes Conexas, Gestión del Despido, Elaboración de Manuales y Política y Procedimientos, Pensiones, Gobierno Digital, Diseño e

Implementación del Modelo Integral de Gestión Humana en el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, y Presentación del XII Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible.

- *Creación de la Unidad de Cooperación Internacional y la Unidad de Investigación y Desarrollo.* Estas Unidades son creadas como parte de una amplia visión institucional, con el propósito de buscar, por un lado, los mecanismos de apoyo y cooperación, entre instituciones, agencias de cooperación y organismos internacionales que favorezcan la consecución de objetivos estratégicos y, por otro, impulsar la profesionalización de la gestión pública y la actualización y perfeccionamiento del desempeño de los funcionarios e instituciones cubiertos por el RSC.

En materia de Cooperación Externa la DGSC cuenta con el apoyo de distintas entidades públicas y privadas para el desarrollo de actividades de acuerdo con las nuevas tendencias de la administración pública. Destacan convenios firmados con la Escuela de Administración Pública y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP, de la Universidad de

Costa Rica, UCR, el Consejo Nacional de Rectores, CONARE, y el Grupo Estrategia Siglo XXI, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, el CONARE, la Imprenta Nacional y la UNA.

Adicionalmente, como resultado con la cooperación internacional varios funcionarios y funcionarias de la DGSC han asistido a cursos y seminarios coordinados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, y la cooperación Sueca.

13. *Declaración del 30 de mayo como Día del Funcionario Público y del Sistema de Méritos en la Función Pública.* El Presidente de la República de Costa Rica, Dr. Oscar Arias Sánchez firmó el Decreto DE-33657, el 12 de marzo del 2007. Con esta iniciativa, se pretende rescatar la importancia de esta fecha en la historia democrática de Costa Rica, y como un momento para reflexionar sobre la importancia de vivir y trabajar en un país que establece la profesionalización de su fuerza laboral pública como un valor trascendente.
14. *Celebración del 54 Aniversario de la Creación del Régimen de Servicio Civil y del Día del Funcionario Público.* Esta celebración, llevada a

cabo durante la última semana de mayo del 2007, contó con la participación de autoridades del Gobierno, Jefes de Recursos Humanos de instituciones del RSC, funcionarios de la DGSC y, como invitados muy especiales, los Directores de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

15. *Reunión de Directores de Servicio Civil y Carrera Administrativa.* El 28 de mayo del 2007 se realizó en Costa Rica la I Reunión de Directores de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, como preparación y discusión de la agenda previa al XIV Foro de la Función Pública por realizarse en el 2008 en República Dominicana. Esta reunión fue convocada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo que ostenta la Secretaría Técnica, con el objetivo de dar seguimiento a los acuerdos tomados durante el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, realizado en Guatemala en el 2006.
16. *Proyectos Estratégicos.* A partir del 2007 la DGSC puso en marcha la ejecución de cinco Proyectos Estratégicos,

varios de los que son compromisos concretos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estos proyectos, enmarcados en un horizonte estratégico de mediano y largo plazo, buscan el fortalecimiento de la Institución y del Régimen y, por ende de los servicios que recibirán todos los públicos de interés.

- o *Proyecto Estratégico #1. Implantación de un Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo, SAGETH.* Pretende promover la automatización, desconcentración y desregulación de los servicios de reclutamiento y selección, capacitación, valoración y clasificación de los Títulos I, II del Estatuto de Servicio Civil.

Su ejecución ya ha permitido generar como producto la Creación de Nuevas Categorías para los Estratos Profesional y Gerencial en el Título I del RSC, pasando de treinta y seis manuales institucionales, 383 clases profesionales y cuarenta y cinco niveles salariales, a un solo manual integrado por quince clases anchas y diez niveles salariales, haciendo el proceso más eficiente y efectivo.

Como segundo producto alcanzado se tiene la Aprobación y Aplicación de Propuesta para reducir brechas salariales entre los Estratos Profesional y Gerencial, Título I del RSC, respecto al Régimen y a otros poderes e instituciones autónomas.

Se trata de “un cierre de brechas” de esos estratos con el resto del mercado salarial del sector público y cuya aplicación es por “tractos”. El primero inició con el cierre al percentil 30, a partir del 1° de enero del 2008, a finales del 2008 se estaría cerrando en 35, en el 2009 en 45 y a inicios del 2010 alcanzar el percentil 50 del mercado.

Estudios de mercado realizados por el Área de Salarios e Incentivos de la DGSC generaron datos que revelaron una absoluta falta de competitividad salarial, identificada especialmente con el segmento profesional y el gerencial del RSC en comparación con otros poderes e instituciones autónomas. Producto de esta dispersión, las instituciones del RSC estaban experimentando fuga de profesionales expertos hacia otras instituciones

donde se les ofrecían mejores salarios.

Tras una larga jornada de negociación el pasado 29 de noviembre, el Director General de Servicio Civil, José Joaquín Arguedas, firmó la Resolución DG-270-2007 que modifica la estructura ocupacional del RSC y la Resolución DG-280-2007 que permitirá ajustes técnicos para el cierre de brechas salariales entre puestos profesionales y gerenciales del RSC al 2010.

En cuanto al modelo tecnológico que permita la capacitación y formación a distancia de los servidores públicos mediante Tecnologías *E-Learning*, ya se realizó un Diagnóstico Situacional del Sistema de Capacitación, se investigó sobre modelos y tendencias y se determinó el marco teórico y filosófico sobre el que se fundamenta el modelo.

Por último, ya la DGSC cuenta con una Propuesta que incluye la conceptualización, diseño metodológico y operacionalización de los Modelos de Reclutamiento y Selección, Capacitación, Valoración y Clasificación de Puestos, con

lo que se dará inicio formal a las etapas de diseño detallado, programación, prueba piloto e implantación del Sistema Automatizado.

- *Proyecto Estratégico #2. Diseño e Implantación de un Modelo para la Desconcentración, Descentralización y Desregulación (3D) de la Gestión del Talento Humano.* Este proyecto ha generado los siguientes productos:
  - Informe FODA.
  - Estado real de transferencia de competencias.
  - Análisis Causa- Efecto del proceso de desconcentración.
  - Compendio de normativa técnico jurídica aplicable en el proceso de desconcentración funcional del Sistema de Talento Humano, STH, del RSC.
  - Políticas, normas, y procedimientos de desconcentración tecnológica y de desregulación del marco normativo.
  - Arquitectura del Modelo de las 3D.

- *Proyecto Estratégico #3. Rediseño de la Estructura Organizacional en la Dirección General de Servicio Civil.* Se cumplió con el objetivo general de proponer un nuevo modelo de Estructura Organizacional en la DGSC, congruente con las exigencias del entorno interno y externo, y orientado a cumplir con su misión y visión institucionales.
- *Proyecto Estratégico #4. Implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad en el Servicio Público para la Modernización y Fortalecimiento de la Dirección General de Servicio Civil y las instituciones públicas, basado en las Normas ISO-9001:2000.* Durante el 2007 y parte del 2008 se alcanzaron los siguientes productos:
  - Conclusión del curso "Técnico en Gestión de la Calidad en el Sector Público".
  - Identificación de los procesos por Área Funcional y Unidades de Trabajo.
  - Documentación de los procesos identificados.
- Validación de los procesos identificados.
- Diseño curricular del programa de capacitación.
- *Proyecto Estratégico #5. Integración y consolidación de una red de información y divulgación para la proyección y fortalecimiento de la imagen institucional.* Este proyecto ha generado los siguientes productos:
  - Realización, en conjunto con la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y la Escuela de Ciencias Administrativas de la Universidad Estatal a Distancia, el V Congreso Internacional de Recursos Humanos.
  - Realización de un "Ciclo de Conferencias Función Pública y Democracia", abordándose temas como: Nuevo rol de la Función Pública en los procesos de transparencia y lucha contra la corrupción, Aparición y desarrollo de los Movimientos Sociales, Análisis del

- o futuro de la Integración Centroamericana, Pasantía para la Modernización de la Administración Pública, Política de Recursos Humanos de la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, Seguridad Informática, Identificación del talento para reducir la rotación y mejorar el desempeño y Desarrollo de Mujeres Líderes como agentes de cambio en el Sector Público.
- *Convenios de Asesoría en Materia de Recursos Humanos a cargo del Área de Atención al Sector Descentralizado.* Los logros obtenidos son:
  - o Elaboración de Mapa Básico de Organización.
  - o Proporción de manuales de: procesos, puestos, evaluación del desempeño, concursos internos y externos, reclutamiento y selección de personal, inducción, políticas y procedimientos, seguimiento y evaluación de instrumentos.
  - o Confección de un instrumento sobre Escala Salarial.
- o Conformación de Equipos de Mejoramiento Continuo.
- o Actualización del Reglamento Autónomo de Organización y Servicios.
- *Otras aplicaciones informáticas desarrolladas por la DGSC para sus usuarios.*
  - o Diseño de la Revista Digital de Servicio Civil.
  - o Servicio de Sugerencias para la Contraloría de Servicios.
  - o Creación de la página para la Red de la Función Pública.
  - o Puesta en marcha de un módulo de consultas vía Web para el Área de Carrera Docente.
  - o Desarrollo de un Sistema para la Revaloración de Salarios de la Administración Pública que incluye: el Módulo de Seguridad, el Manual del Usuario y la documentación para la base de datos del Sistema. En funcionamiento desde marzo del 2007.
- *Propuesta de nueva resolución que regule el incentivo de Carrera Profesional.* Se efectuó una revisión integral

de la Resolución DG-080-96 que regula el incentivo de Carrera Profesional.

- Proyecto de Ley que otorga la Personalidad Jurídica Instrumental a la DGSC y la Creación de un Tribunal de Alzada para atender apelaciones a las sentencias emitidas por el Tribunal de Servicio Civil. Una de las principales actividades del Director General fue realizar un activo cabildeo en la Asamblea Legislativa para

incorporar, dentro de la corriente parlamentaria, el proyecto de ley que otorga la Personalidad Jurídica Instrumental a la DGSC y la Creación de un Tribunal de Alzada para atender, en materia de gestiones de despido, apelaciones a las sentencias emitidas por el Tribunal de Servicio Civil. Se han hecho algunas modificaciones al proyecto original, sugeridas por los mismos legisladores, y se espera que en el 2008 puedan ser aprobadas ◊

# Logros del accionar de la Secretaría de Administración Pública, SEAP\*

SEAP\*\*

RINDE CUENTA DEL QUEHACER DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEAP, ESPECIFICANDO LOS AVANCES Y LOGROS ALCANZADOS EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN DE CALIDAD DEL SECTOR PÚBLICO DOMINICANO.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO CIVIL / PROFESIONALIZACIÓN / REPÚBLICA DOMINICANA / GESTIÓN DE LA CALIDAD

## Presentación

La Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, antigua Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, tiene el honor de presentar el resultado de su accionar, durante el período transcurrido desde agosto del 2004 hasta junio del 2008, con la finalidad

de compartir con las autoridades del Gobierno Nacional y la ciudadanía en general, los esfuerzos que ha venido realizando la institución, en procura de implementar los mecanismos que garanticen la profesionalización de la Función Pública en los organismos del Estado dominicano, así como la instauración de una cultura de gestión de calidad en las instituciones públicas, que tienda a fomentar la mejora de los servicios que se le brindan al ciudadano.

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.

Recibido: 14 de julio del 2008.

Aceptado: 8 de setiembre del 2008.

Para la elaboración del presente documento, se han considerado las Líneas y Objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional 2006-2008, los que orientan el accionar de la organización, a través de los que se ha obtenido un conjunto de logros que han venido a fortalecer la imagen de la administración pública y el mejoramiento de la calidad de los servicios.



Cada uno de los logros que hoy exhibimos está inspirado en la visión de Estado de la administración del Dr. Leonel Fernández y es el resultado del esfuerzo y arduo trabajo del equipo humano de la SEAP, pero los retos que tenemos en el futuro como nueva Secretaría de Estado son grandes, y nos comprometen más que nunca a seguir trabajando en pos de lograr la excelencia en la gestión dentro de la administración pública dominicana.

### **Marco legal**

- Ley No. 41-08, del 16 de enero del 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP.
- Decreto No. 586-96, del 19 de noviembre de 1996, que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Clasificados y la Escala de Sueldos del personal civil dependiente del Poder Ejecutivo, Gaceta Oficial No. 9940, del 20 de noviembre de 1996.
- Decreto No. 516-05 del 20 de setiembre del 2005, que crea el Premio Nacional a la Calidad y promueve la atención al ciudadano y la mejora continua a través de la aplicación del Marco Común de Evaluación, CAF, con la finalidad de que las organizaciones del sector público realicen una au-

toevaluación y puedan implementar mejoras en el servicio ofrecido.

- Decreto No. 668-05 del 12 de diciembre del 2005, que declara de interés nacional la profesionalización de la Función Pública y la aplicación integral de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Decreto No. 538-03 del 4 de junio que establece normas para el ingreso de nuevo personal a ocupar cargos de la Carrera Administrativa General, y crea la División de Nombramientos de Carrera dentro de la estructura organizativa de la ONAP.

### **Misión, Visión y Valores**

#### **Misión**

- Garantizar la profesionalización de la administración pública, y aplicar modelos de gestión de calidad que impacten las estructuras organizativas y los procesos, elevando los niveles de eficiencia de los servidores públicos.

#### **Visión**

- Ser una institución moderna, reconocida por sus aportes a

la optimización de los servicios al ciudadano y garante de la implantación de modelos de gestión de calidad en la administración pública.

### **Valores**

- Liderazgo
- Calidad
- Excelencia
- Trabajo en Equipo
- Vocación de Servicio

### **Líneas y objetivos estratégicos (2006-2008)**

#### ***Línea Estratégica I: Fortalecimiento Institucional***

##### *Objetivos estratégicos*

- Diseñar e implementar los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos en relación con la estrategia y planificación de la institución.
- Rediseñar y automatizar los procesos de la institución.

- Adecuar la estructura organizativa a la misión y estrategias de la institución.
- Optimizar la comunicación interna.
- Programa de imagen institucional.
- Readecuar espacio físico de la organización.
- Implantar Modelo de Gestión de Calidad en la organización.

#### ***Línea Estratégica II: Consolidación de la Función Rectora en materia de organización y gestión humana***

##### *Objetivos estratégicos*

- Racionalización de las estructuras organizativas de las instituciones del Gobierno Central.
- Desarrollar el Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP.
- Implantar los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos en las instituciones del Poder Ejecutivo.
- Consolidar el Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

### **Línea Estratégica III: Implementación de Modelos de Gestión de Calidad**

#### **Objetivos estratégicos**

- Implantar el Modelo de Gestión de Calidad basado en la Metodología CAF en las instituciones centralizadas y descentralizadas.
- Consolidar el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público.
- Desarrollo de un Programa de Capacitación a los actores involucrados en el proceso de implantación del Modelo de Gestión de Calidad.
- Seguimiento a los resultados de la aplicación del Modelo CAF en la organización.
- Optimizar los procesos que generan los servicios públicos claves.
- De conformidad con la presente ley y con las orientaciones que dicte el Presidente de la República, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias nacionales en materia de empleo público, en el marco de los planes nacionales de desarrollo y de los recursos presupuestarios disponibles.
- Velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley de Función Pública.
- Elaborar y proponer al Presidente de la República los reglamentos complementarios a la Ley de Función Pública, en especial los que desarrollen la carrera administrativa general. Así como estudiar y opinar sobre los proyectos de reglamentos que desarrollen las carreras administrativas especiales.
- Emitir, con carácter obligatorio y vinculante, dictámenes interpretativos sobre la aplicación de la Ley de Función Pública y sus respectivos reglamentos.

#### **Atribuciones**

- Propiciar y garantizar el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública del Estado, asignar el respeto de los derechos de los servicios públicos en el marco de la Ley de Función Pública.
- Dirigir los distintos procesos de gestión del recurso humano al servicio de la Administración Pública Central y Descentralizada que le correspondan de conformidad con la Ley de Función Pública y sus reglamentos complementarios. Para ello dictará las instrucciones

que sean pertinentes a las distintas oficinas de personal de los órganos y entidades de la administración pública, y supervisará su cumplimiento.

- Coordinar, verificar y evaluar la implantación de los distintos Sistemas de Carrera administrativa que prevé la Ley de Función Pública, proveyendo la debida asistencia técnica a los distintos órganos y entidades de la administración pública.
- Aprobar la estructura de cargos de la administración pública, previo a su inclusión en el anteproyecto de presupuesto anual.
- Elaborar y actualizar anualmente el sistema retributivo del personal de la Administración Pública Central y Descentralizada, en coordinación con la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo y la Dirección General de Presupuesto.
- Establecer y mantener actualizado un registro central de personal, mediante un sistema de información automatizado.
- Identificar las necesidades de fortalecimiento institucional de la administración pública y, conforme con las orientaciones que dicte el Presidente de la República, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes

y estrategias nacionales en la materia.

- Evaluar y proponer las reformas de las estructuras orgánica y funcional de la administración pública. Asimismo, revisar y aprobar los manuales de procedimiento y de organización que eleven para su consideración los órganos y entidades de la administración pública.
- Diseñar, programar e impulsar actividades permanentes de simplificación de trámites, de flexibilización organizativa, de eliminación de duplicación de funciones y de promoción de coordinación interorgánica e interadministrativa.
- Elaborar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias de automatización de sistemas de información y procesos, mediante el desarrollo e implantación de tecnologías de informática y telemática.
- Trazar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias para la implantación de metodologías, técnicas y sistemas de evaluación de gestión institucional. Para ello promoverá y regulará la realización de evaluaciones periódicas del desempeño institucional que impulsen una cultura de transparencia, y responsabilización de la gestión pública.

- Formular los criterios generales para el diseño de las actividades de formación y capacitación, indispensables para la inducción en el ingreso de los servidores públicos, y para la promoción de los funcionarios de carrera.
- Todas aquéllas necesarias para el mejor cumplimiento de la Ley de Función Pública.

### Principales servicios

- Evaluación de personal en servicio de Instituciones Gubernamentales.
- Realización de concursos públicos para la contratación de personal.
- Asesoría en los procesos de Evaluación del Desempeño.
- Asistencia en la definición de Estructuras Organizativas, y elaboración de Manuales de Organización, Funciones, Sistemas, Procedimientos y Procesos.
- Aconsejar en la elaboración de Manuales de Cargos Clasificados y Escalas Salariales.
- Registro de Asociaciones de Empleados Públicos.
- Orientación (presencial) sobre disposiciones de la Ley No.

41-08 de Función Pública y su Reglamento de Aplicación.

- Opinión (por escrito) sobre la aplicación de las disposiciones de la Ley No. 41-08 de Función Pública y su Reglamento.
- Convocatoria y conducción de Comisiones de Personal.
- Dictamen sobre reclamaciones de indemnización económica, regalía pascual y/o vacaciones (Hoja de Cálculo).
- Suministrar instructivos de los diferentes subsistemas que conforman el Servicio Civil y la Carrera Administrativa.
- Consulta de material bibliográfico.
- Ofrecer a los ciudadanos diversos servicios en línea vía Internet (cálculos de indemnizaciones laborales, acceso al Manual de Organización del Estado y Directorio de Funcionarios Públicos, acceso a diversas publicaciones de la SEAP).
- Diseño de Instrumentos para la aplicación del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, para su implantación en las dependencias del Gobierno Central, organismos descentralizados, órganos especiales y demás organismos que sea ámbito de aplicación de la presente Ley.

- Asesoría a los encargados de recursos humanos de la administración pública sobre los aspectos relacionados con los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos.
- Elaboración de Pruebas Técnicas para Concursos Públicos en la Administración Pública, organismos descentralizados y otros poderes del Estado que así lo soliciten.
- Entrenamientos a psicólogos de la Administración Pública Central y Descentralizada en temas relacionados con la aplicación de pruebas psicométricas, entrevistas y evaluación de desempeño.
- Oferta de candidatos, del banco de solicitudes espontáneas que llegan a la SEAP para ofrecerlos a otras instituciones gubernamentales y a entidades que así lo soliciten.
- Programación de charlas, talleres, cursos y seminarios relacionados con los Subsistemas de Gestión de Recursos Humanos y otros temas que nos soliciten.
- Ofrecer programas de pasantías, con universidades que sostienen convenios con la SEAP en cuanto a la capacitación teórico-práctica de estudiantes de término de las carreras afines a la naturaleza de la institución.
- Brindar informaciones telefónicas sobre aspectos relacionados con los diferentes procesos desarrollados desde nuestra institución.
- Proporcionar orientación a estudiantes sobre el manejo de los recursos humanos en la administración pública.
- Entregar formularios utilizados para la Gestión de Recursos Humanos a los encargados del área en las distintas instituciones gubernamentales, estudiantes y público en general que así lo soliciten (Ej. Historial de personal, Solicitud de Permisos, Vacaciones, Empleo, Reporte de Asistencia, etc.).
- Precalificar servidores públicos para su ingreso a la Carrera Administrativa.
- Emitir certificaciones sobre el estatus de servidores de carrera.
- Tramitar nombramientos de servidores de carrera.

### **Principales metas y logros alcanzados**

#### ***Fortalecimiento institucional***

##### *Metas-Proyectos*

- Establecer Subsistemas de Planificación Estratégica de

- Recursos Humanos, de Seguridad Laboral e Higiene Industrial.
- Fortalecer la estructura de recursos humanos.
  - Incorporar todos los servidores de la institución al Sistema de Carrera Administrativa.
  - Desarrollar las pruebas técnicas en formato electrónico.
  - Elaborar Manual de Descripción de Cargos y Valoración de la Institución.
  - Implantar la Estructura de Cargos.
  - Celebrar seminarios, reuniones y congresos de carácter internacional relacionados con las atribuciones de la institución.
  - Adecuar la estructura organizativa a la Misión y Estrategias de la Organización.
  - Capacitación en gestión de calidad a los servidores de la organización.
  - Implantar Modelo de Gestión de Calidad en la Institución.
  - Establecer el Boletín Interno, Mural Institucional, Intranet, Publicidad Objetiva Interna.
  - Rediseñar y Automatizar los procesos claves de la institución.
- Implementar el uso intensivo del portal *Web* y el *Intranet*.
  - Implementar el directorio virtual del gobierno dominicano.
  - Readecuar el espacio físico de la institución.
  - Optimizar la comunicación interna dentro de la institución.
  - Mejorar la capacitación del personal o servidores de la institución.
  - Desarrollar un programa de imagen institucional.
- Logros y avances del cuatrienio*
- Se elaboró con el apoyo del Programa de Apoyo a las Reformas del Estado PRO-REFORMA y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el Plan Estratégico Institucional 2006-2008, en base a éste fueron elaborados los planes operativos departamentales correspondiente a cada uno de los años señalados.
  - Fue revisada la estructura organizativa y se hizo el rediseño institucional de la organización con el propósito de adecuarla a la Misión, Visión y Estrategias contempladas en el Plan Estratégico 2006-2008. Esta nueva estructura organizativa fue aprobada mediante

la Resolución No. 03-06 del 18 de mayo del 2006 y modificada por la Resolución No. 01-2008 del 7 de marzo del 2008, con la finalidad de ponerla en armonía con la nueva realidad institucional de la Secretaría. Como resultado de este proceso han sido puestos en funcionamiento: El Departamento de Planificación y Desarrollo, la División de Calidad en la Gestión, la División de Contabilidad, la Sección de Servicios Generales, la Sección de Contrataciones, y la Oficina de Acceso a la Información.

- Se revisaron y rediseñaron los principales procesos de apoyo de la organización, asimismo, se inició la revisión de dos de los principales procesos sustantivos.
- Se elaboró el Manual de Organización y Funciones de la Institución, en el que se describe la estructura organizativa, y se delimitan las funciones de cada uno de los órganos que conforman la Secretaría.
- Se ejecutaron dos autoevaluaciones de la organización, basada en el Modelo de Gestión de Calidad Marco Común de Evaluación, CAF, a fin de conocer sus puntos fuertes y áreas de mejoras.
- Se estableció la Política de Calidad de la organización y se aplicó dentro de la misma

el Programa de las 5S, que busca el orden y la mejor organización dentro de las diferentes áreas que la componen.

- La organización fortaleció su participación anual en la Feria Internacional del Libro, mejorando la promoción de la misma, a través de las orientaciones dadas a cada uno de los visitantes al *stand* y la distribución de libros, folletos, leyes y revistas de forma gratuita, así como la organización de conferencias y actos de puesta en circulación de obras sobre administraron pública.
- Se fortaleció la infraestructura tecnológica de la institución, adquiriendo los siguientes equipos con fondos del Programa de Apoyo para la Reforma y Modernización del Estado, PARME:
  - 45 computadoras de escritorio con UPS y monitor
  - 14 computadoras portátiles
  - 2 impresoras láser y 1 a color de inyección de tinta
  - 1 tape backup DLT
  - 2 datashows y 2 pantallas de proyección
  - Licencia de *Windows Server 2003 Small Business*
  - Licencia de *Delphi 2005 Enterprise*



- 2 servidores con su gabinete
  - cableado estructurado para 95 nodos
  - 5 switches
  - 1 firewall
- Los siguientes equipos fueron adquiridos con fondos del BID/PRO-REFORMA para el Proyecto del Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP:
    - 50 computadoras con su monitor
    - 2 UPS de 12KVA y 1 de 20KVA
    - 9 servidores con su gabinete
    - 1 impresora láser color, 2 impresoras láser negro y 1 impresora color de inyección
    - Datacenter con A/C, Sistema de Extinción de Incendios, Control de Acceso
    - Planta generadora de 80KVA
    - Licencia de *Windows* 2003 Server Standard
    - Licencia de ORACLE Enterprise Edition
    - Licencia de Exchange Server 2003
- 25 computadoras con su monitor
  - 3 laptops
  - Red inalámbrica interna (Wi-Fi)
- Se procedió a la automatización de los procesos internos de la institución, con el propósito de eficientizarlos, y se implementaron los siguientes Sistemas Informáticos:
    - Sistema para el Registro de Empleados Elegibles y Aspirantes a trabajar en la Administración Pública.
    - Sistema de Reclamaciones de Personal, con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a los empleados públicos, que vienen a la SEAP a hacer sus reclamaciones, cuando sus derechos han sido afectados.
    - Aplicación para procesar las evaluaciones de desempeño realizadas por las instituciones gubernamentales a partir de julio del 2005, con la que se procesaron las evaluaciones de más de 40.000 servidores públicos.
    - Correo Electrónico Interno para hacer más eficiente la comunicación interdepartamental, así como de cada una de las áreas de

- Noticias de las actividades y logros de la SEAP.
  - Informaciones actualizadas sobre el Premio Nacional a la Calidad.
  - Consultas de cálculos de indemnizaciones y beneficios laborales.
  - Consulta actualizada del Directorio de Funcionarios Públicos.
  - Consulta del Manual de Organización del Estado Dominicano.
  - Se ha puesto a disposición del público, el Portal de Transparencia de la SEAP, con el siguiente contenido :
    - Nómina del personal activo.
    - Presupuesto aprobado a la institución.
    - Presupuesto ejecutado a la fecha.
    - Cheques emitidos.
    - Organigrama.
    - Base legal.
    - Inventario.
    - Declaración jurada de sus directivos.
    - Misión, Visión y Valores.
    - Plan Estratégico de la SEAP.
  - Se encuentra en desarrollo el Proyecto SASP, financiado con fondos del BID, a través de PROREFORMA, y que consiste en la implementación de un Sistema donde se concentrará una base de datos única, con la información relevante de todos los servidores públicos del Gobierno Central, asimismo, en el 2007 se incorporaron al nuevo Sistema las siguientes instituciones:
    - Oficina Nacional de Presupuesto
    - Oficina Nacional de Estadísticas
    - Secretaría de Estado de Administración Pública
    - Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
    - Instituto Nacional de Administración Pública
    - Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE
    - Consejo Nacional de Competitividad
    - Consejo Nacional de Asuntos Urbanos, CONAU
- Para junio del 2008, se espera incorporar a la Secretaría de Estado de Educación, Secre-

- la SEAP con todos los clientes/ciudadanos.
- Sistema de Control de Activos Fijos, con el apoyo de la Dirección de Contabilidad Gubernamental, a los fines de llevar un eficiente registro y control de todos los bienes muebles e inmuebles de la institución.
  - Interconexión de las bases de datos de los diferentes sistemas implementados en la SEAP, tales como: Sistema de Carrera Administrativa, Cargos, Relaciones Laborales y Reclutamiento y Selección de Personal.
  - Mejoramiento de, Sistema del Manual de Organización del Estado (MOFEDO), de manera que la Dirección de Desarrollo Organizacional pueda mantener actualizada esta base de datos, según vayan aconteciendo cambios en la estructura del Estado.
  - Operación del INTRANET, de forma tal que el personal de la SEAP y los consultores adscritos a la misma, tuviesen un espacio donde compartir informaciones y documentos en apoyo a sus labores cotidianas.
  - Sistema de Correspondencia, para llevar un registro de toda la correspondencia que entra y sale de la institución, agregándole la función de digitalización de los documentos, mediante el uso de escáneres de alta resolución.
  - Sistema de Gestión de Calidad, en apoyo de la Dirección de Innovación a la Gestión y a la organización del Premio Nacional a la Calidad.
  - Sistema de Evaluación Psicológica, en apoyo a los procesos de la Dirección de Reclutamiento y Selección de Personal.
  - Sistema de Solicitud de Servicios Informáticos, para automatizar todo el proceso de solicitud de servicios por parte de los usuarios, tanto internos como del SASP.
  - Sistema de Control de Visitas, para llevar un registro pormenorizado de las personas que acuden a la SEAP en procura de servicios, citas con funcionarios, etc.
  - Se ha mantenido al día la página de Internet de la SEAP con las siguientes informaciones y facilidades:

- Se realizó un concurso para reclutar analistas para la institución, con el propósito de fortalecer los Subsistemas de Recursos Humanos.
- Se revisaron y editaron los siguientes instructivos y manuales:
  - Instructivo de Capacitación.
  - Manual de Inducción.
  - Manual de Políticas de Comunicación.
  - Manual de Cargos de la SEAP.
  - Instructivos para Programa de Reconocimientos e Incentivos al Personal.
- Se desarrolló el Proyecto de Fortalecimiento de la Dirección de Desarrollo Organizacional, que abarcó los principales aspectos que requerían ser fortalecidos para que pudiera coadyuvar al alcance de la misión institucional de la SEAP, en lo relativo a su función rectora en materia de racionalización administrativa y mejoramiento de los servicios públicos. Este proyecto aportó principalmente los siguientes productos: Adquisición de equipos (PC), desarrollo de un programa de capacitación en desarrollo organizacional, análisis y rediseño de procesos, manejo del *software* SPSS para la tabulación de encuestas de diagnóstico, y la adquisición de esta herramienta.
- Fue elaborada una propuesta salarial para el personal técnico de la ONAP.
- Se le dio apoyo y se coordinaron un conjunto de programas de capacitación y formación continua (Post-grados y Maestrías) con instituciones extranjeras, dirigidos a altos funcionarios públicos como son: Maestría en Alta Dirección Pública con el Instituto Ortega y Gasset bajo la coordinación de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo, FUNGLODE; Especialización en Gestión Pública con la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia, ENA, y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, PUCMM; Maestría en Gestión y Análisis de Políticas Públicas con la Universidad Carlos III de España y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP.
- Se celebró en el país en setiembre del 2007, la reunión de la Red Iberoamericana de la Excelencia en la Gestión, REDIBEX, y se les dio asistencia a la reunión de deliberación del Premio Iberoamericano a la Calidad que organiza la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, FUNDIBEQ.

taría de Estado de Salud Pública y la Contraloría General de la República.

- Está en proceso de implementación el Sistema que permite automatizar el Proceso de Incorporación a la Carrera Administrativa de los Servidores Públicos, llevando un control de las diferentes etapas del mismo. También permite la agilización del mismo mediante la aplicación de Pruebas Técnicas en un Salón remodelado para tales fines, con capacidad para quince personas, de forma tal que reciban la prueba técnica conformada por preguntas procedentes de un banco de preguntas y respuestas diseñado por cargo.
- Con el apoyo de la Oficina Presidencial de Tecnología de la Información y Comunicación, OPTIC, la SEAP inició en el 2007 el desarrollo del Directorio Virtual, un sistema que permite a los ciudadanos vía *Web*, conocer en detalle los servicios que brinda cada una de las instituciones públicas, así como su dirección, números y correos electrónicos de contacto, y hasta un mapa para facilitar su ubicación.
- Se elaboraron y ejecutaron cuatro programas de capacitación para el personal de la institución, con la finalidad de lograr alcanzar las metas y objetivos planteados en el plan

de acción de la organización, para estos fines se celebraron varios concursos con institutos y universidades que dieron como frutos las siguientes actividades:

- Cuatro diplomados en las áreas de Gestión de la Calidad; Resolución de Conflictos; Compensación y Beneficios; Alta Gerencia.
- Dos Maestrías en las áreas de Administración y Políticas Públicas y Alta Gerencia.
- Se realizaron nueve cursos de entrenamiento en diferentes áreas del conocimiento relacionadas con la institución.
- Se ejecutaron tres jornadas de Evaluación del Desempeño al personal activo de la institución, se dio seguimiento al procesamiento de las informaciones recogidas para conocer las necesidades de capacitación del personal.
- Se aplicaron dos Encuestas de Clima Organizacional con la finalidad de conocer las expectativas e intereses de los empleados, y en base a esto aplicar las medidas correctivas de lugar.
- Se celebraron once concursos de oposición para ocupar posiciones en las diferentes áreas de la institución.

- Se organizó la celebración en el país del 30 de octubre al 2 de noviembre del 2007, el XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública congregando a más de 1.300 funcionarios públicos de la región. Asimismo, fue celebrado junto con el Congreso, la XXXVII Reunión del Consejo Directivo del CLAD, en el que fue elegido como Presidente del organismo para los próximos dos años, el Lic. Ramón Ventura Camejo, actual Secretario de Estado de Administración Pública.
- Se han fortalecido las relaciones con organismos de carácter internacional relacionados a la Gestión Pública como son:
  - Miembro Patrono de la FUNDIBEQ.
  - Miembro del CLAD.
  - Miembro del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
  - Acuerdo de Capacitación de Servidores Públicos con la Escuela Nacional de Administración, ENA, de Francia.
- Acuerdo de Capacitación con la FIIAPP.
- Se realizaron dos ediciones de la Revista de Administración Pública y cinco obras sobre Administración Pública, las que se listan a continuación:
  - Ejercicio de la Función Pública y Principios Constitucionales de Derechos Primarios que deben Sustentarla.
  - Para un Ejercicio Ético de la Función Pública.
  - Manual para la Organización de las Oficinas de Recursos Humanos del Estado.
  - Nota de Derecho Constitucional.
  - Prontuario de Legislación Administrativa.
- Se editaron una serie de revistas y folletos, entre los que se destacan los más importantes:
  - Plan Estratégico de la ONAP 2005-2008.
  - ONAP Informa.
  - Carta de servicios de la ONAP.
  - Volante informativo sobre el Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP.

- Guía de Concursos Públicos.
  - Guía del Premio Nacional a la Calidad.
  - Instructivo de Capacitación.
  - Manual de Inducción de Personal.
  - Brochurs sobre la Carrera Administrativa.
  - Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.
  - Se produjeron y se crearon Spot Publicitarios con los siguientes fines:
    - Promoción Premio Nacional a la Calidad.
    - Difusión de la Conferencia Dominico-Iberoamericana de Competitividad y Excelencia en la Gestión.
    - Difusión del XII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, celebrado en noviembre del 2007 en Santo Domingo, D. N.
- Consolidación de la Función Rectora en materia de organización y gestión humana**
- Metas-Proyectos*
- Racionalizar las Estructuras Organizativas y de Cargos en las instituciones clave del gobierno dominicano.
  - Elaborar guías para la racionalización de Estructuras Organizativas de Instituciones Públicas.
  - Preparar el Manual de Organización de las Oficinas de Recursos Humanos.
  - Desarrollar el Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP.
  - Realizar la Guía para la Clasificación y Valoración de Cargos.
  - Actualizar el manual de cargos comunes del gobierno.
  - Implementar un nuevo proceso de reclutamiento y selección de personal en instituciones del Poder Ejecutivo.
  - Fortalecer la evaluación del desempeño a todo el personal de administración pública.

- Contar con una Política de Remuneración para los servidores públicos definida y aprobada.
- Confeccionar el instructivo de reclamación y pago de beneficios laborales.
- Instructivos subsistemas elaborados y aprobados Sub-sistema de Evaluación y Desempeño, Reclutamiento y Selección implantado en oficinas públicas.
- Consolidar el Servicio Civil y Carrera Administrativa en todas las instituciones del gobierno.
- Automatizar el proceso de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa.
- Contar con carreras especiales estructuradas e iniciada su implantación.
- Crear y mantener un sistema de promoción para Carrera Administrativas.
- Incorporar 10.000 servidores públicos al Sistema de Carrera Administrativa.
- Mas del 50% de los servidores públicos orientados sobre la nueva normativa de la Ley.
- Establecer murales informativos de las organizaciones a algunas instituciones del Estado.

### *Logros y avances del cuatrienio*

- Se logró la aprobación de una nueva Ley de Función Pública No. 41-08, con el propósito de incorporar en su contenido modernos paradigmas jurídicos y administrativos de gestión de recursos humanos, y consolidar el Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República Dominicana, asimismo, esta nueva Ley crea la Secretaría de Estado de Administración Pública como órgano rector del Sistema, en sustitución de la Oficina Nacional de Administración y Personal.
- Se brindaron asesorías en la elaboración de los Reglamentos Internos de Recursos Humanos a nueve instituciones del Estado, Centralizadas y Descentralizadas, entre las que podemos señalar: Corporación Estatal de Radio y Televisión, CERTV, Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Dirección General de Impuestos Internos y Suprema Corte de Justicia (Revisión de propuesta del Reglamento para el personal administrativo).
- Fue celebrado un ciclo de cuatro talleres para tratar lo relativo a las Carreras Especiales Sanitaria, Docente y Diplomática y Consular, en febrero del 2006 y agosto del 2007, en Santo Domingo.



- Se elaboró una propuesta de Instructivo de Incorporación de Servidores a la Carrera Docente.
- Se elaboró el Instructivo para Traslado de Personal de Servicio Civil y Carrera Administrativa aprobado el 17 de julio del 2006.
- Se impartieron veinticinco charlas para la difusión de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como la nueva Ley de Función Pública en distintas instituciones del Poder Ejecutivo.
- Se impartieron talleres para tratar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y el Proyecto de Ley de Función Pública a diversas instituciones del Gobierno Central, y al personal de la Secretaría de Estado de Administración Pública.
- Se realizaron cuatro actos de entrega de la Medalla al Mérito del Servidor Público, en los que se reconocieron a 870 servidores públicos con más de veinticinco años de labores en el sector público.
- Se realizaron ocho actos de incorporación de servidores públicos a Carrera Administrativa, por Evaluación Interna y por Concurso Público según el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEAP**

**SERVIDORES PÚBLICOS INCORPORADOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

**2005-2008**

Fecha	Acto de incorporación	Incorporados
25/01/2005	XI	157
22/11/2005	XII	1,100
25/08/2006	XIII	352
22/11/2006	XIV	1,640
24/08/2007	XV	1,838
05/12/2007	XVI	918
27/03/2008	XVII	495
Diciembre 2005- Abril 2008	Concurso público	759
<b>Total</b>		<b>7,259</b>

*Fuente: Secretaría de Administración Pública, SEAP.*

- Se realizó un ciclo de charlas sobre "Racionalización de Estructuras Organizativas en el Sector Público", dirigidos a los Encargados de Recursos Humanos, con la finalidad de instruirlos en este importante

- suscritos con cada una de estas entidades.
- Se revisaron y fueron aprobadas las estructuras organizativas de dieciséis instituciones del Gobierno Central entre las que se encuentran: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Administración General de Bienes Nacionales, Tesorería Nacional, Secretaría de Estado de Industria y Comercio, Dirección General de Migración, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, Dirección General de Impuestos Internos, Instituto de Aviación Civil (Antigua Dirección de Aeronáutica Civil), entre otras.
  - Fue editado el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo, el que posteriormente fue actualizado.
  - Se realizaron en Santo Domingo y Juan Dolio, cinco talleres de Clasificación de Cargos dirigido a los encargados de recursos humanos de las instituciones del Gobierno Central y a técnicos de la SEAP.
  - Se organizaron, conjuntamente con el Equipo de Mejoramiento de la SEAP, cinco Talleres de Valoración de Cargos impartido a los encargados de recursos humanos de las instituciones pilotos.
  - Se brindó cooperación técnica en materia de Clasificación, Valoración y Remuneración, así como en materia de Gestión de Recursos Humanos a la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago, CORAASAN.
  - Se diseñó una nueva propuesta de Guía para la ejecución de la Auditoría de Recursos Humanos en las instituciones públicas.
  - Se realizó cinco talleres en diversos hoteles de la capital, para la reorganización de las Oficinas de Recursos Humanos de las instituciones que conforman el Gobierno Central.
  - Se ejecutaron auditorías de recursos humanos a quince instituciones del Estado.
  - Fue actualizado y publicado el Manual de Organización y Gestión de las Oficinas de Recursos Humanos.
  - Fue realizado un estudio de retribución de salarios para los altos funcionarios públicos, así como también se elaboró una propuesta de Reglamento de Salarios, Incentivos y Promoción.
  - Se revisaron los Manuales de Cargos de las distintas instituciones que fueron incorporadas a la Carrera Administrativa, así como de doce instituciones piloto.

subsistema. Estos talleres fueron impartidos tanto en Santo Domingo, como en las ciudades de Santiago, Barahona, La Romana, Samaná, y Valverde.

- La institución participó como miembro del Comité para la modificación de la Estructura Programática del Capítulo de la Presidencia, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 24, de la Ley No. 17-06 del 15 de febrero del 2006, sobre el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.
- Fue elaborada una guía para la ejecución de Estudios de Clima Organizacional en instituciones del sector público.
- Fue revisado y editado el Instructivo para el Análisis y Diseño de Estructuras Organizativas en el Sector Público, realizado con el apoyo de la consultoría gestionada a través del Equipo de Mejoramiento; proyecto instalado en la entonces ONAP, con el financiamiento del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma). Este instructivo posteriormente fue aprobado por la institución mediante la Resolución No. 78-06 del 2006, y dado a conocer a todas las instituciones del Gobierno Central con la realización de cinco talleres dirigidos a los encargados de Recursos

Humanos, Planificación y/o Desarrollo Organizacional.

- Se elaboró una metodología para la medición de los Índices de Desarrollo Burocrático, Gestión de Recursos Humanos y del Perfil Básico del Servidor Público.
- Se desarrolló una propuesta para la estandarización de las estructuras organizativas y de cargos de las denominadas áreas transversales de la administración pública, dando cumplimiento al Decreto No. 668-05, que dispone que la ONAP, hoy SEAP, como órgano rector en materia organizacional diseñará estructuras homogéneas que sirvan de integración y coordinación transversales en las áreas responsables de las funciones jurídico-legales, administrativo financieras, recursos humanos, información y estadística, planificación, coordinación y ejecución de proyectos de cooperación internacional, y tecnologías de la información y comunicación.
- Fueron elaboradas las Propuestas de Reestructuración Organizativa del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, INDRHI, de la Policía Nacional, de la Corporación Estatal de Radio y Televisión, CERTV, y de la Cámara de Cuentas, en cumplimiento a lo dispuesto en los convenios

- Fue elaborado el Manual de Cargos y Propuesta Salarial para la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción, asimismo, fueron elaborados cinco Manuales de Cargos para instituciones del Gobierno Central y Descentralizado.
- Se aprobaron mediante Resolución las estructuras de cargos de la Dirección de Contrataciones Públicas, Secretaría de Estado de Industria y Comercio, y Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- Se identificaron y definieron competencias para la elaboración del Diccionario de Competencias para el Sector Público.
- Se elaboró una Guía de Presupuestación de Recursos Humanos en el Sector Público.
- Se dieron opiniones sobre distintos anteproyectos de leyes, tales como la ley que plantea reajuste salarial para los ingenieros, arquitectos y agrimensores, la ley que plantea igualar el salario mínimo con el del sector privado, entre otros.
- Se vertieron opiniones sobre reclasificaciones y creaciones de cargos, así como sobre aprobación, cambios de designación, supresiones de cargos, aumentos, reajustes, y nivelaciones salariales en distintas instituciones del Estado.
- Fueron desarrollados dos Diplomados de Gestión de Recursos Humanos ejecutados a través del convenio de la SEAP con la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD-SEAP, e impartidos en la Provincia de Barahona, recinto Centro Universitario Regional del Sur Oeste, CURSO, y en la provincia de Higuey, recinto Centro Universitario Regional del Este, CURE, en donde participaron alrededor de cincuenta servidores públicos por diplomado, pertenecientes a cada una de las respectivas regiones. Estos diplomados tuvieron como docentes a los encargados de las áreas sustantivas de la institución.
- La organización inicia, por primera vez en la historia de la Administración Pública Dominicana, con la implantación del Subsistema de Evaluación del Desempeño de los servidores públicos en el 2005, a partir del cual se realizaron a nivel nacional sesenta talleres de Evaluación del Desempeño: en Santo Domingo, Santiago, Barahona, San Francisco, La Romana y Valverde Mao, según el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 2**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEAP**

**ACCIONES DE CAPACITACIÓN EN EVALUACIÓN  
DEL DESEMPEÑO**

**2005-2008**

2005	2006	2007	2008
15 Talleres / 600 supervisores capacitados	10 talleres / 500 supervisores capacitados	12 talleres / 700 supervisores capacitados	23 talleres / 659 supervisores capacitados

2005: participaron 86 instituciones y se evaluaron 30.235 empleados.

2006: participaron 60 instituciones y se evaluaron 23.749 empleados.

2007: participaron 54 instituciones y se evaluaron 24.177 empleados.

2008: hasta la fecha se han capacitado 29 instituciones y se han ofrecido 23 talleres a los supervisores responsables de la evaluación.

*Fuente: Secretaría de Administración Pública, SEAP.*

- Se hizo un programa de motivación a todos los Secretarios de Estado, Administradores Generales, Directores Generales y Nacionales del Gobierno Central, para el pago del Bono Vacacional de los Servidores Públicos que pertenecen al Sistema de Carrera y que han alcanzado calificaciones de muy buena a excelente en el proceso de evaluación del desempeño. Como resultado de esta motivación y de la implementación del Subsistema de Evaluación del Desempeño, se inicia la entrega del Bono Vacacional para los servidores pertenecientes al Sistema de Carrera Administrativa.

---

**CUADRO No. 3**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**PROGRAMA DE MOTIVACIÓN  
BONO VACACIONAL A LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN RECONOCIMIENTO  
A SU DESEMPEÑO**

**2005-2007**

<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
En el proceso de Evaluación del Desempeño se le entregaron 30 computadoras, donadas por la OPTIC, a igual número de empleados por mejores calificaciones.	232 servidores reconocidos de 51 instituciones	242 servidores reconocidos de 55 instituciones

*Fuente: Secretaría de Administración Pública, SEAP.*

---

- Fueron celebrados dos actos de entrega de Certificados de Reconocimiento, en el Palacio Nacional, a los empleados que obtuvieron las mejores calificaciones en el proceso de evaluación (2006 y 2007).
- Se elaboró el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal, así como la Guía para Concursos Públicos de Cargos de Carrera Administrativa, versión abreviada.
- Fueron capacitados sesenta y dos Encargados de Recursos Humanos, de Nóminas, Consultores Jurídicos y Analistas de Recursos Humanos del Gobierno, en la aplicación del Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal.
- Se realizaron cincuenta y dos concursos públicos de oposición en toda la administración pública con la participación de 1.799 personas.

- Se capacitaron a treinta y nueve profesionales de Psicología y Analistas de Recursos Humanos de las diferentes dependencias del gobierno, en pruebas psicológicas, en técnicas de entrevista y en la aplicación del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal.
- Se realizaron colaboraciones relativas al Subsistema de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal a instituciones y otros poderes del Estado:
  - Ratificación del Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Suprema Corte de Justicia.
  - Aplicación de Pruebas Psicológicas en los concursos para Defensor Público, Juez de Paz y Notario Público.
  - Colaboración con el Banco Agrícola para evaluación de su personal.
  - Elaboración del Sistema de Evaluación del Desempeño para CORAASAN
  - Capacitación sobre Modelo CAF, en la Policía Nacional.
  - Diseño y realización de entrevistas, aplicación de pruebas psicológicas en los concursos para la selección de Inspectores de Trabajo en la Secretaría de Estado de Trabajo.
- Asistencia técnica en los concursos de controladores aéreos y diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño por Resultados y por Competencias para el Instituto Dominicano de Aviación Civil.
- Evaluación de todos los empleados del Instituto de Protección al Consumidor, PROTECOM.
- Colaboración a instituciones públicas, dependientes del Poder Ejecutivo, en la elaboración de avisos públicos y de pruebas técnicas.
- Contribuir a la realización de pasantías en el área a diez estudiantes de término de las Carreras de Psicología y Administración de diferentes universidades: seis pasantes de la UASD; dos de la Universidad Tecnológica de Santiago, UTESA; dos de la Universidad Católica Madre y Maestra (asesoría para tesis, metodología CAF).
- Se editó el Instructivo para la Reclamación de los Beneficios Económicos en el Servicio Civil y la Carrera Administrativa.

- Fueron atendidas hasta abril del 2008 un total de 20.491 ciudadanos con reclamación según se detalla a continuación:

#### CUADRO No. 4

### REPÚBLICA DOMINICANA

### SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEAP

### CONSULTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS INCORPORADOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Atenciones a servidores públicos	Total
Servidores públicos separados del servicio	
o Cálculo de indemnización y vacaciones	11.695
o Cálculo de vacaciones	5.684
Servidores públicos activos	
o Cálculo de bonos vacacionales	3.112

Fuente: Secretaría de Administración Pública, SEAP.

- Se ofrecieron servicios de consultas y asesorías dirigidas a Encargados (as) de Recursos Humanos, Analistas de Recursos Humanos, Consultores Jurídicos y Abogados (as) del área, Auditores de la Contraloría General de la Repúbli-

ca, y funcionarios y empleados de las diferentes instituciones, a los fines de la aplicación de las normas del Servicio Civil y la Carrera Administrativa y los procedimientos de las relaciones laborales en el sector público.

- o Emisión de opiniones escritas a instituciones y empleados (as): 1.260
- o Emisión de consultas y asesoría personales telefónica: 9.400

- Fueron desarrollados cursos-talleres y charlas sobre las normativas reguladoras de las relaciones laborales en el sector público.
- Se impartieron cursos-talleres sobre normas jurídicas y administrativa en el Servicio Civil y la Carrera Administrativa (ONAP-INAP-INCAT-Escuela Nacional de Control).
  - o Talleres sobre Resolución y Manejo de Conflictos.
  - o Ética del Servidor Público.
  - o Inducción a la Administración Pública: impartidos en más de treinta instituciones centralizadas y descentralizadas, dirigidos a unos 1.400 empleados.
- Se desarrollaron talleres sobre nueva normativa de la Ley de Función Pública (PARME/ONAP), con la participación de más de 1000 funcionarios y



- empleados, impartidos en el Distrito Nacional y diferentes regiones del país (Santo Domingo, Santiago, San Francisco de Macorís, Barahona, La Romana, Samaná, Valverde-Mao).
- Se impartieron charlas sobre la Ley No. 87-01 sobre Sistema Dominicano de Seguridad Social (DIDA/ONAP), con la participación de unos 520 funcionarios y empleados en las siguientes instituciones:
    - Dirección General de Aduanas.
    - Oficina Nacional de Estadística.
    - Secretaría de Estado de Interior y Policía.
    - Secretaría de Estado de Industria y Comercio.
    - Dirección General de Impuestos Internos.
    - Secretaría de Estado de Trabajo.
    - Dirección General de Desarrollo a la Comunidad.
    - Dirección General de Bienes Nacionales.
    - Lotería Nacional.
    - Secretaría de Estado de Agricultura.
    - Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
    - Superintendencia de Seguros.
    - Dirección General de Contabilidad Gubernamental, DIGECOG.
  - Se dieron charlas sobre la Ley No. 200-04 de Libre Acceso a la Información (CONARE, INAP, ONAP, PGR); impartidas en veintidós instituciones, con la participación de unos 550 funcionarios y empleados.

#### CUADRO No. 5

**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEAP**  
**COMISIÓN DE PERSONAL**  
**RESOLUCIÓN Y MANEJO**  
**DE CONFLICTO EN LA INSTANCIA**  
**CONCILIATORIA**

Servidores públicos	Total
Expedientes sometidos a Comisión de Personal	4.007
Reuniones de Comisión de Personal celebrada	6.810
Casos conciliados	3.006
Casos no conciliados	790
Casos abiertos	211

*Fuente: Secretaría de Administración Pública, SEAP.*

- Se celebraron un conjunto de reuniones con representantes de los empleados de la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, Dirección General de Meteorología, Instituto Dominicano de Seguros Sociales, IDSS, y el Instituto Dominicano de Aviación Civil, IDAC; a los fines de asesoría y orientación a servidores públicos para la formación de las asociaciones de servidores.
- Formar un equipo de evaluadores externos permanente para el Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.
- Elaborar planes de mejoras en las instituciones que hayan postulado al Premio Nacional a la Calidad.
- Instalar un Sistema de Información de Calidad para la Administración Pública.

### ***Implementación de Modelos de Gestión de Calidad***

#### *Metas-Proyectos*

- Implantar el Modelo de Gestión de Calidad basado en la metodología CAF en instituciones centralizadas y descentralizadas del Estado.
- Conformar equipos de calidad en las instituciones beneficiarias.
- Capacitar en el Modelo de Gestión de Calidad CAF, a los actores involucrados en el proceso de implantación de este Modelo.
- Establecer y consolidar el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público.
- Establecer alianzas con organismos nacionales e internacionales, (CONEP, INFOTEP, CEI-RD, Asociación de Industriales) para desarrollar la Gestión de Calidad en la Administración Pública.
- Establecer una Red de multiplicadores del Modelo CAF en toda la Administración Pública.
- Crear una estrategia de difusión de las experiencias reconocidas en el Premio Nacional a la Calidad.

#### *Logros y avances del cuatrienio*

- Fue creado el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público, mediante el Decreto No. 516-05 del 20 de setiembre del 2005, en el que se le da la responsabilidad a la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, ac-

tualmente Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de organizar todo el proceso para la evaluación y la entrega del Premio.

- Se han realizado, tres versiones del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias (2005-2006-2007) donde han sido premiados con Medalla de Oro, Plata y Bronce, instituciones como: la Secretaría de Estado de Trabajo, Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, ONAPI, Hospital General Regional Dr. Marcelino Vélez Santana del Sector de Herrera, Instituto Tecnológico de las Américas, ITLA, Instituto de Formación Técnico Profesional, INFOTEP, Hospital Municipal Dr. Alejo Martínez de San Pedro de Macorís, Programa de Medicamentos Esenciales, PROMESE-CAL, entre otros.
- Se han otorgado reconocimientos a Prácticas Promisorias en cada una de las tres versiones del Premio Nacional a la Calidad, a aproximadamente quince instituciones, de más de cuarenta que han postulado para este reconocimiento.
- Se ha implementado en treinta y ocho instituciones del sector público, el Modelo de Gestión de Calidad basado en la Metodología del Marco Común de Evaluación (CAF), el Modelo de Excelencia creado por los países de la Unión Europea, derivado del EFQM y el Speyer de Alemania, diseñado expresamente para las organizaciones del sector público, con el objetivo de promover la Gestión de Calidad a través de la autoevaluación de los organismos públicos.
- Se han impartido aproximadamente sesenta talleres sobre el Modelo de Gestión de Calidad Marco Común de Evaluación, CAF, en los que se han capacitado a 3.900 servidores de instituciones centralizadas y descentralizadas del Estado, con el objetivo de promover la autoevaluación de los organismos públicos.
- Fue desarrollado en abril del 2007, el Seminario Compartiendo Buenas Prácticas, con la finalidad de que las instituciones reconocidas en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias del 2006, compartieran con otras instituciones del Estado, las buenas prácticas que le hicieron merecedora de este reconocimiento.
- Fueron realizados dos Seminarios Internacionales de Calidad y Excelencia en la Gestión Pública y Privada, en octubre del 2005 en la ciudad de San-

to Domingo y en octubre del 2006 en la Ciudad de Santiago de los Caballeros, en donde se presentaron las instituciones ganadoras de las dos primeras versiones del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, y se compartieron sus mejores prácticas con instituciones públicas y con empresas privadas, tanto de Santo Domingo como de Santiago.

- Durante los días 12, 13 y 14 de setiembre del 2007 la SEAP y la Fundación Iberoamérica de Excelencia y Calidad en la Gestión, FUNDIBEQ, organizaron la Convención Domingo – Iberoamericana, IX Convención de Competitividad y Excelencia en la Gestión “Aprender de los Mejores”, actividad que se realizó en la ciudad de Santo Domingo, donde expusieron sus buenas prácticas las organizaciones ganadoras del Premio Iberoamericano de la Calidad en su versión 2006 y las galardonadas con Medallas de Oro, Plata y Bronce en la segunda versión del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.
- En el 2006 la SEAP entra a formar parte de la

FUNDIBEQ, como miembro patrono, donde pasamos a formar parte de su Comité Ejecutivo con voz y voto, asimismo, en ese mismo año participó como miembro del Jurado del Premio Iberoamericano de la Calidad, el que se entrega en el marco de la celebración de las cumbres de jefes de Estado y de gobierno.

- A partir del 2006 la SEAP se integró a la Red Iberoamericana de Excelencia, REDIBEX, integrada por países de Iberoamérica que cuentan con Premios Nacionales a la Calidad, y se reúnen periódicamente para definir estrategias en procura de elevar los niveles de competitividad de sus respectivos países.

En el 2008 se está desarrollando una amplia jornada de capacitación a nivel nacional principalmente en las provincias de Santo Domingo, Santiago, Barahona, La Romana, Santiago Rodríguez, Nagua, entre otras, que han recibido las orientaciones precisas para la aplicación del Modelo de Gestión de Calidad; Marco Común de Evaluación, CAF, asimismo, se está trabajando en la organización de la próxima versión (2008) del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias ◇

## ANEXO

### FUNCIONARIOS Y ENCARGADOS DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lic. Ramón Ventura Camejo	Secretario de Estado de Administración Pública
Lic. Gregorio Montero	Subsecretario de Estado de Función Pública
Dr. Carlos Manzano	Subsecretario de Estado de Fortalecimiento Institucional
Ing. Pedro Nina	Subsecretario de Estado de Evaluación del Desempeño Institucional
Arq. Virna Lissi Peña	Directora de Desarrollo Organizacional
Licda. Fanny Bello Dotel	Directora de Clasificación, Valoración y Remuneración de Cargos
Licda. María del Carmen Lugo	Directora de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal.
Dra. Mariza De la Cruz	Directora de Relaciones Laborales
Licda. Niobe Acosta	Encargada del Departamento Administrativo y Financiero
Ing. Reyson Lizardo	Encargado del Departamento de Tecnología de la Información
Arq. Luís Rafael Pérez	Encargado del Departamento de Planificación y Desarrollo
Licda. Maritza Silverio	Encargada del Departamento de Recursos Humanos

Licda. Mabel Joa

Encargada del Departamento de  
Comunicaciones

Licda. Evelyn Román

Encargada del Departamento de Rela-  
ciones Internacionales

Ing. Hilda Savinon

Asesora de Gestión de Calidad

# Ley de la Carrera Administrativa Municipal de El Salvador\*

CONADEL\*\*

EL OBJETO DE LA PRESENTE LEY ES DESARROLLAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y GARANTIZAR LA EFICIENCIA DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL MEDIANTE EL OFRECIMIENTO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA EL INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL, LA CAPACITACIÓN PERMANENTE, LA ESTABILIDAD EN EL CARGO Y LA POSIBILIDAD DE ASCENSOS Y TRASLADOS.

PALABRAS CLAVES: LEGISLACIÓN / FUNCIONARIO PÚBLICO / GOBIERNO LOCAL / EL SALVADOR.

## TITULO

### DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPITULO I

#### DEL OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN

##### Del Objeto

*Art. 1.-* El objeto de la presente Ley es desarrollar los principios

constitucionales relativos a la carrera administrativa municipal y garantizar la eficiencia del Régimen Administrativo Municipal mediante el ofrecimiento de igualdad de oportunidades para el ingreso al servicio público municipal, la capacitación permanente, la estabilidad en el cargo y la posibilidad de ascensos y traslados. Para lograr estos objetivos, el ingreso, la permanencia y el ascenso en los empleos de la carrera administrativa municipal se hará exclusivamente con base en el mérito y aptitud; con exclusión de toda discriminación que se base en motivos de carácter político, racial, social, sexual, religioso o de cualquiera otra índole. (1)

Cada Municipalidad deberá regirse conforme a las disposiciones establecidas en la presente ley. (1)

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Comisión Nacional de Desarrollo Local.

Recibido: 1º de julio del 2008.

Aceptado: 14 de julio del 2008.

## Equidad de género (1)

*Art. 1-A.* Las palabras alcalde, servidor, empleado, funcionario, juez y otras semejantes contenidas en la presente Ley, que se aplican al género masculino; se entenderán, comprenderán y se utilizarán indistintamente en género masculino o femenino, según el género del titular que los desempeña o de la persona a la que haga referencia. Lo anterior, de conformidad a lo establecido en la Constitución, tratados internacionales y legislación secundaria vigente. (1)

## De las excepciones a la carrera administrativa

*Art. 2.-* No estarán comprendidos en la carrera administrativa municipal los funcionarios o empleados siguientes:

1. Los funcionarios de elección popular.
2. Las personas contratadas temporal o eventualmente para desarrollar funciones del nivel técnico u operativo en base al alto grado de confianza en ellos depositado. (1)
3. Las personas contratadas temporal y eventualmente para estudios, consultorías, asesorías, capacitaciones o labores específicas que no constituyan una actividad regular y continua de la Municipalidad o entidad municipal contratante y que requieran conocimientos técnicos o profesionales que no puedan desempeñarse por personal de la misma.
4. Los funcionarios o empleados nombrados interinamente, excepto cuando el nombrado ya estuviere comprendido dentro de la carrera administrativa municipal.
5. Las personas contratadas temporalmente, para desarrollar labores contempladas dentro de partidas presupuestarias que obedecen a la solución de necesidades eventuales de la administración municipal, dentro de las cuales está la contratación de personal de manera temporal o las contratadas para la realización de obras, reparación de las

---

1. Materia: Derecho Municipal  
Categoría: Derecho Municipal  
Origen: Órgano Legislativo  
Estado: vigente  
Naturaleza: Decreto Legislativo  
No. 1039 Fecha: 26/05/2006  
D. Oficial: 103 Tomo: 371  
Publicación DO: 06/06/2006

Reformas: (1) Decreto Legislativo No. 601, de fecha 10 de abril de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 379 de fecha 15 de mayo de 2008.



mismas o para trabajos eventuales derivados de hechos o circunstancias extraordinarias. La relación de trabajo de estos servidores se regulará por el Código de Trabajo en lo relativo a dichas labores. (1)

### **Significado de términos**

*Art. 3.-* A los efectos de esta ley, los términos empleado, funcionario y servidor público tendrán un mismo y único significado.

### **Del campo de aplicación**

*Art. 4.-* Las disposiciones de la presente ley son aplicables a los empleados o funcionarios al servicio de todas las municipalidades del país, de las asociaciones de Municipios, así como de las entidades descentralizadas del nivel municipal y de las fundaciones, asociaciones y empresas de servicio municipal, con personalidad jurídica propia, creadas de acuerdo al Código Municipal, que en esta ley se denominarán "Entidades Municipales", con excepción de los contemplados en el Art. 2 de esta ley.

## **TITULO II**

### **FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE CARRERA**

#### **CAPITULO I**

#### **DE LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LOS NIVELES DE CARRERA**

#### **De los niveles funcionariales**

*Art. 5.-* Por su contenido funcional los servidores públicos se clasifican en niveles de dirección, técnicos, administrativos y operativos.

#### **Nivel de dirección**

*Art. 6.-* Al nivel de dirección pertenecen los servidores públicos que desempeñan funciones de dirección, planificación y organización del trabajo tendentes a lograr los objetivos de la institución.

#### **Nivel técnico**

*Art. 7.-* Al nivel técnico pertenecen los servidores públicos que desempeñan funciones técnicas o

administrativas especializadas y complejas para las que se requiere estudios previos de orden universitario o técnico.

### **Nivel de soporte administrativo**

*Art. 8.-* Al nivel de soporte administrativo pertenecen los empleados que desempeñan funciones de apoyo administrativo y técnico para los que se requieren estudios mínimos de bachillerato.

### **Nivel operativo**

*Art. 9.-* A este nivel pertenecen los empleados con funciones de apoyo a los servicios generales propios de la institución.

### **De las categorías**

*Art. 10.-* En cada uno de los niveles funcionariales y para cada cargo específico, habrá tres categorías. El empleado o funcionario ingresará al nivel correspondiente a la tercera categoría e irá ascendiendo a las superiores de acuerdo a la experiencia, conocimientos, capacitación y méritos acreditados. (1)

El empleado o funcionario tendrá derecho a ascender a una categoría superior, hasta después de dos años de haber desempeñado el cargo o empleo en la categoría anterior y previa calificación positiva de

los requisitos de experiencia, conocimiento, capacitación y méritos acreditados establecidos en los manuales descriptores de cargos para la categoría inmediata superior. El ascenso de categoría implica un aumento salarial que deberá contemplarse en los respectivos Manuales Reguladores del Sistema Retributivo. (1)

## **CAPITULO II**

### **DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS**

#### **Concepto**

*Art. 11.-* Son funcionarios o empleados de carrera los nombrados para desempeñar cargos o empleos permanentes comprendidos en los artículos 6, 7, 8 y 9 de esta ley, sin importar la forma en que hubieren ingresado al cargo o empleo. La relación de servicio se regulará por esta ley. Únicamente quedan excluidos de la carrera administrativa municipal, los servidores contemplados en el Art. 2 de esta ley. (1)

#### **Requisitos de ingreso**

*Art. 12.-* Para ingresar a la carrera administrativa municipal se requiere:

1. Ser salvadoreño y en el caso de ser extranjero deberá estar

- legalmente autorizado para trabajar en el país.
2. Ser mayor de dieciocho años.
  3. Aprobar las pruebas de idoneidad, exámenes y demás requisitos que establezcan esta ley y los manuales emitidos por el respectivo Concejo Municipal o entidad municipal.
  4. Acreditar buena conducta.
  5. Ser escogido para el cargo de entre los elegibles, de acuerdo al Art. 31.

4. Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa.

### **De los Concejos Municipales**

*Art. 14.-* Los Concejos Municipales son los responsables del establecimiento de la carrera administrativa en sus respectivos municipios, pudiendo hacerlo de forma individual o asociadamente con otras municipalidades.

### **Son atribuciones de los Concejos Municipales:**

1. Aplicar dentro del ámbito de su competencia, la presente ley.
2. Evaluar permanentemente los resultados de la aplicación de la presente ley.
3. Las demás que por ley le correspondan.

## **TITULO III**

### **DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

#### **CAPITULO I**

#### **DE LOS ORGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

#### **De los órganos de administración**

*Art. 13.-* La carrera administrativa municipal será administrada por:

1. Los Concejos Municipales.
2. Los Alcaldes Municipales.
3. Las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales.

#### **De los Alcaldes Municipales**

*Art. 15.-* Los Alcaldes Municipales, como máxima autoridad administrativa del municipio, son corresponsables con sus respectivos Concejos Municipales en el adecuado establecimiento de la carrera administrativa en su municipalidad.

**Son atribuciones de los Alcaldes Municipales:**

1. Aplicar, dentro del ámbito de su competencia, la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades de las demás autoridades señaladas en la misma;
2. Dirigir por él mismo o por medio de dependencia especializada todo lo referente a los recursos humanos de la municipalidad;
3. Aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la carrera administrativa emanadas del Concejo Municipal;
4. Llevar el Registro Municipal de la Carrera Administrativa;
5. Las demás que por ley le correspondan.

**De las máximas autoridades administrativas**

*Art. 16.-* Las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales, que en esta ley se denominarán "Máximas Autoridades Administrativas", son las responsables del establecimiento de la carrera administrativa en sus respectivas entidades.

**Son atribuciones de las Máximas Autoridades Administrativas:**

1. Aplicar, dentro del ámbito de su competencia, la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades encomendadas a las autoridades de gobierno de las mismas;
2. Dirigir por ellas mismas o por medio de dependencia especializada todo lo referente a los recursos humanos de la entidad municipal; (1)
3. Aplicar las políticas, planes y programas inherentes a la carrera administrativa emanadas de las autoridades de gobierno de la entidad municipal;
4. Llevar el Registro Municipal de la Carrera Administrativa;
5. Las demás que por ley le correspondan.

**De las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa**

*Art. 17.-* Las Comisiones Municipales de la Carrera Administrativa, que en esta ley se denominarán "Comisión Municipal" o "Comisiones Municipales", son los organismos colegiados encargados de aplicar la ley en los casos en que de manera directa se resuelva sobre los derechos de los funcionarios o emplea-

dos, con excepción de la aplicación del régimen disciplinario referente a despidos; garantizando la legalidad y transparencia de los procedimientos.

Su creación es obligatoria en cada uno de los municipios de la República y en las demás entidades municipales; no obstante, los municipios podrán asociarse para crear una sola Comisión Municipal con jurisdicción en todos los municipios que lo acordaren.

### **Integración de las Comisiones Municipales**

*Art. 18.-* Las Comisiones Municipales estarán integradas por un representante del Concejo Municipal, el Alcalde Municipal o su representante, un representante de los servidores públicos municipales de los niveles de dirección y técnico y un representante de los servidores públicos de los niveles de soporte administrativo y operativo. (1)

En caso de actuación asociada de dos o más municipios para implementar la carrera administrativa, los miembros de la Comisión serán siempre en número de cuatro, designados: uno por los Concejos Municipales, otro por los Alcaldes Municipales, otro por los servidores públicos de los niveles de dirección y técnico y otro por los servidores públicos de los niveles de soporte administrativo y operativo de todas las municipalidades que actúen asociadamente. (1)

En el caso de las Entidades Municipales pertenecientes a una sola municipalidad, conocerá de los procesos y actuaciones que esta ley establece, la Comisión Municipal de la respectiva municipalidad. (1)

En el caso de las Entidades Municipales conformadas por dos o más municipalidades, las Comisiones Municipales se integrarán con representantes designados de la siguiente manera: uno por los Concejos Municipales de los municipios que constituyen la entidad, otro por los Alcaldes Municipales de los municipios que constituyen la entidad, otro por los servidores públicos de los niveles de dirección y técnico y otro por los servidores públicos de los niveles de soporte administrativo y operativo de la entidad. Cuando el número de servidores públicos fuere menor de tres, los representantes de los servidores públicos, serán electos por los representantes de los empleados, funcionarios de las Comisiones Municipales de los municipios participantes conjuntamente con los funcionarios y empleados de la entidad, de entre éstos mismos, en votación convocada por la máxima autoridad administrativa de la entidad. (1)

Habrá un número igual de representantes suplentes, designados o electos de igual manera que los propietarios, que suplirán las vacantes ocasionales o permanentes de los respectivos propietarios. (1)

Los representantes de los Concejos Municipales y de los Alcal-

des podrán ser miembros de los mismos Concejos Municipales o servidores públicos de la municipalidad o municipalidades en caso de actuación asociada. (1)

Los representantes de los servidores públicos, en todos los casos a que se refiere este artículo, serán electos de su seno por todos los servidores que asistieren, previa convocatoria por medio de nota circular, con señalamiento de lugar, día y hora hecha por el respectivo Alcalde o Alcaldes en caso de actuación asociada o por el máximo organismo de dirección en el caso de las Entidades Municipales. El acto de votación será presidido por un Presidente y un Secretario electos de entre los funcionarios y empleados de carrera de la municipalidad o municipalidades o de las entidades antes señaladas, asistentes según al caso, que deberá asentarse en acta. La votación será directa e igualitaria y las decisiones se tomarán por mayoría simple. (1)

La designación o elección de los miembros de las Comisiones Municipales se comprobará con las respectivas certificaciones del punto de acta del Concejo Municipal, del acuerdo del Alcalde y del acta de elección realizada por los servidores públicos, firmada esta última, por el Presidente y Secretario que la presidieron. (1)

En caso de actuación asociada, la designación se comprobará con la respectiva certificación del acta o escritura pública firmada por

los Alcaldes de los municipios que actúen asociadamente, en las que se hará mención de las certificaciones a que se refiere el inciso anterior. La elección de los representantes de los funcionarios y empleados de carrera se comprobará con la certificación del acta de elección, firmada por el Presidente y Secretario que la presidieron. (1)

### **Duración y sede de las Comisiones Municipales**

*Art. 19.-* Los miembros de las Comisiones Municipales durarán en sus funciones por todo el período de elección del Concejo o Concejos Municipales, pudiendo ser reelectos. Los miembros de las Comisiones continuarán en sus funciones hasta que sean electos o designados los nuevos que les sustituyan. (1)

Las autoridades, los empleados y los funcionarios podrán sustituir en cualquier tiempo a sus respectivos representantes. (1)

La sede de las Comisiones Municipales será la de la respectiva municipalidad o la municipalidad que se hubiere designado por los Concejos Municipales en caso de actuación asociada. En el caso de las Entidades Municipales, la sede de la Comisión Municipal estará ubicada en el local de la respectiva entidad. (1)

Las Municipalidades o las Entidades Municipales, en su caso,

deberán proporcionar soporte administrativo y técnico a las Comisiones Municipales para el desempeño de sus funciones. (1)

## **Funcionamiento**

*Art. 20.-* Las Comisiones Municipales serán presididas por los Alcaldes Municipales o por un representante designado por ellos. (1)

Las Comisiones Municipales sesionarán válidamente con asistencia de tres de sus miembros, siempre que los cuatro miembros que la integran hayan sido convocados y podrán tomar decisiones con el voto de la mayoría de sus miembros. En caso de empate el Alcalde o su representante tendrán doble voto. Funcionarán con un Secretario electo de su seno. (1)

La Comisión Municipal será convocada por el Secretario de la misma, por lo menos con dos días de anticipación a la fecha señalada para la sesión. A los miembros de la Comisión no podrá negárseles permiso para asistir a las sesiones de la misma, por todo el tiempo que éstos requieran. (1)

Los miembros de las Comisiones Municipales podrán ser recusados, y deberán excusarse o declararse impedidos de conocer siempre que éste tenga un interés personal o su cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tuviere interés personal en el caso que

se trata, las cuales serán calificadas por los miembros de la respectiva Comisión. (1)

## **Atribuciones de las Comisiones Municipales**

*Art. 21.-* Son atribuciones de las Comisiones Municipales: (1)

1. Ejecutar los procedimientos de selección en los casos de ingreso a la carrera administrativa municipal y de ascenso dentro de la misma; (1)
2. Conocer de las sanciones por suspensiones sin goce de sueldo y postergación en el derecho de ascenso; (1)
3. Conocer de las demandas de los funcionarios y empleados por violaciones a sus derechos consagrados en esta ley, por parte de sus superiores jerárquicos; (1)
4. Rendir un informe semestral de labores al Concejo o Concejos en caso de actuación asociada y a los funcionarios y empleados correspondientes; (1)
5. Informar de manera inmediata de las resoluciones que emita a los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal; (1)
6. Las demás que por ley le competan. (1)

## **Funciones de mediación**

*Art. 22.-* Las Comisiones Municipales podrán actuar como instancias de mediación para solucionar inconformidades o problemas de orden colectivo o individual que puedan agudizarse en perjuicio de alguna de las partes o de la institución. El funcionario, empleado o la autoridad municipal solicitarán la mediación de la Comisión Municipal por escrito. (1)

Una vez presentada la solicitud, la Comisión Municipal dará traslado a la otra parte, quien tiene un término de tres días hábiles para responder si acepta o no el procedimiento de mediación. De no recibir respuesta en el término señalado se entiende que el procedimiento no fue aceptado y, en caso de la respuesta sea afirmativa, se prosigue con el respectivo trámite. (1)

Una vez aceptado el procedimiento de mediación, la Comisión Municipal invitará a las partes a la sesión de mediación. En la fecha señalada para la sesión, la Comisión Municipal ayudará a las partes de manera independiente e imparcial en sus esfuerzos por lograr el arreglo amistoso de la controversia, sin hacer sugerencias que induzcan a una determinada decisión y para ello explicará a las partes el alcance del procedimiento y sus efectos tanto jurídicos como prácticos y las motivará a expresar y analizar las distintas alternativas de solución del conflicto y, de igual forma, en caso de

lograr acuerdo, suscribirá el acuerdo de mediación conjuntamente con las partes. (1)

## **TITULO IV**

### **DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

#### **CAPITULO I**

#### **DEL ACCESO Y VINCULACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

#### **Objetivo**

*Art. 23.-* El proceso de acceso y vinculación tiene por objeto garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración pública municipal y el ascenso de los empleados, en base a mérito y aptitud y mediante procedimientos que permitan la participación en igualdad de condiciones, de quienes aspiren a desempeñar los empleos o cargos.

#### **Obligatoriedad del concurso**

*Art. 24.-* El acceso a la carrera administrativa municipal y los ascensos a cargos de superior nivel comprendidos dentro de la misma o los ascensos de categoría dentro de un mismo cargo o empleo, se hará por concurso previamente convocado por el Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda.



En los concursos se deben garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

### **Organismos competentes**

*Art. 25.-* Las Comisiones Municipales son competentes para realizar procesos de selección, previa solicitud y convocatoria de la autoridad correspondiente.

Cuando en los procesos de selección se necesitare de personal especializado para la elaboración y realización de pruebas de idoneidad, acreditación de requisitos y méritos y de cualquiera otra actividad dentro de los procesos de selección, los Concejos Municipales, proporcionarán la colaboración del personal municipal especializado en la materia de que se trate y en caso la municipalidad no contare con dicho personal, podrán solicitar colaboración a otras instituciones del Estado, quienes estarán obligadas a proporcionarla; también podrán contratar entidades públicas o privadas que vendan servicios especializados.

### **De las clases de concurso**

*Art. 26.-* Los concursos serán de dos clases: de ascenso y abiertos.

Los concursos de ascenso serán convocados para promover a

niveles y categorías superiores, a los servidores públicos de carrera de la respectiva municipalidad o entidad municipal que demuestren poseer los requisitos y méritos exigidos para el desempeño del cargo.

Los concursos abiertos se realizarán en los casos de acceso a una plaza nueva o en los casos en que a la convocatoria hecha de conformidad al inciso anterior, no se presentaren candidatos en el término estipulado en la misma o cuando realizado el proceso de selección los aspirantes no hubieren obtenido la calificación requerida o la autoridad encargada de nombrar objetare la propuesta en los términos del Art. 31.

En los concursos, únicamente se admitirá a los solicitantes que reúnan los requisitos contemplados en los Nos. 1, 2, 4 y 5 del Art. 12.

### **De los concursos de ascensos de nivel**

*Art. 27.-* Al ocurrir una vacante en una Municipalidad o Entidad Municipal, el respectivo Concejo o el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda, convocará a los funcionarios y empleados de carrera de la respectiva institución que tuvieren interés, por medio de aviso colocado en la cartelera oficial de la misma. La esquila será fijada por el término de cinco días anteriores a la fecha del concurso. (1)

## **De los concursos abiertos**

*Art. 28.-* En los casos de acceso a una plaza nueva o al ocurrir una vacante que no pueda llenarse por concurso de ascenso, el respectivo Concejo o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa convocará a quienes tuvieren interés por medio de aviso al público colocado en la cartelera oficial de la Municipalidad o Municipalidades en caso de actuación asociada. La esquila será fijada por el término de quince días anteriores a la fecha del concurso.

En caso la vacante fuere en los niveles de dirección o técnico, será obligatorio además convocar por medio de aviso en un periódico de mayor circulación, hecho por lo menos con ocho días de anterioridad a la fecha del concurso, pudiendo además, emplear otros mecanismos y medios de convocatoria.

El aviso contendrá el número de plazas disponibles, las funciones propias del cargo o empleo, los requisitos y méritos necesarios para ocuparlas y la fecha en que se cerrará la inscripción y se verificarán la o las pruebas de idoneidad.

### **Pruebas de idoneidad**

*Art. 29.-* Las pruebas de idoneidad o instrumentos de selección tienen como finalidad explorar competencias de los concursantes con énfasis en conocimientos, habilida-

des, destrezas y aptitudes para apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos respecto a las calidades requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y responsabilidades del cargo a acceder.

Las pruebas de idoneidad consistirán en la realización de uno o más exámenes de conocimientos generales o especiales para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación, pudiendo incluir estudios psicotécnicos, entrevistas y cualesquiera otras pruebas que aseguren la objetividad y la racionalidad en el proceso de selección.

En los concursos abiertos podrán incluirse como instrumentos de selección, cursos relacionados con el desempeño de las funciones de los empleos a proveer.

La valoración de los anteriores factores se efectuará a través de medios técnicos, que respondan a criterios de objetividad e imparcialidad con parámetros previamente determinados.

### **De los concursos de ascenso de categoría**

*Art. 30.-* Los concursos para ascenso de categoría se convocarán anualmente, y tendrán derecho a participar todos los funcionarios y empleados que habiendo laborado a

esa fecha, un mínimo de dos años en una determinada categoría, acreditaren las competencias y méritos requeridos para la categoría inmediata superior. (1)

La Comisión Municipal examinará y calificará los requisitos y méritos acreditados por los concursantes y comunicará al Alcalde o a la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda, los nombres de los funcionarios y empleados que hubieren sido calificados satisfactoriamente y éstos acordarán el ascenso dentro de los treinta días siguientes al de la comunicación que la Comisión le haga. (1)

### **Selección de candidatos**

*Art. 31.-* Con base en los resultados de las pruebas de acceso a la carrera administrativa municipal o de la calificación de requisitos y méritos en los casos de ascenso de nivel, la Comisión Municipal seleccionará los tres concursantes mejor calificados, los que proporcionará al Concejo Municipal o al Alcalde Municipal, o a la Máxima Autoridad Administrativa, que corresponda hacer el nombramiento. En caso el número de concursantes fuere inferior a tres, la Comisión lo informará así a la autoridad convocante y le proporcionará los concursantes calificados.

El Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda, deberá hacer el nombramiento de entre

los comprendidos en la propuesta de la Comisión Municipal, salvo que tuviere fundamentos razonables para objetar la selección, en cuyo caso, lo acordará razonadamente y lo comunicará a la Comisión, solicitando una nueva propuesta.

En los casos del inciso anterior, la Comisión Municipal realizará un último concurso abierto observando los mismos procedimientos establecidos en esta ley y en este caso, se deberá nombrar al funcionario o empleado de entre los tres comprendidos en la nueva propuesta, salvo que el concurso fuere declarado desierto por la Comisión, en cuyo caso el Concejo o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa según el caso, podrán nombrar directamente al empleado o funcionario, de acuerdo a la experiencia y conocimientos, observando en lo demás los requisitos establecidos en los manuales respectivos.

En los casos de ausencia de concursantes o los concursantes no llenaren los requisitos o no hubieren obtenido la calificación necesaria, se declarará desierto el concurso y se deberá realizar uno nuevo. Si el nuevo concurso se declarare nuevamente desierto, la Comisión Municipal lo informará así a la autoridad correspondiente, quien podrá nombrar directamente al empleado o funcionario, de acuerdo a la experiencia y conocimientos, observando en lo demás los requisitos establecidos en los manuales respectivos. Si el nuevo concurso se realizare normalmente, se seguirán las reglas

establecidas en los tres primeros incisos de este artículo.

Todo concursante tiene derecho a conocer los resultados del proceso de selección o ascenso en que hubiere participado y la calificación obtenida.

### **Vigencia de las propuestas**

*Art. 32.-* Dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha de la entrega de la terna o nómina de los mejores calificados, resultado de los procesos de selección realizados por las Comisiones Municipales, la Municipalidad o Municipalidades que actúen asociadamente y demás Entidades Municipales, podrán obviar la realización de nuevos concursos para la provisión de empleos con funciones y requisitos iguales o similares a los estipulados en las respectivas convocatorias y nombrar los nuevos funcionarios o empleados de entre los comprendidos en dichas temas o nóminas.

Los aspirantes propuestos en una terna o nómina tendrán derecho en el mismo período a participar en concursos para la provisión de empleos con funciones y requisitos iguales o similares, sin necesidad de realizar nuevas pruebas de idoneidad ni acreditar más requisitos y méritos, y si su calificación estuviere entre los tres mejor calificados, formará parte de la tema que se propondrá a la autoridad correspondiente.

### **Concursos intermunicipales para banco de aspirantes calificados**

*Art. 33.-* Los Concejos Municipales podrán suscribir convenios entre ellos para realizar concursos abiertos para distintos cargos o empleos, con el objeto de contar con un banco de aspirantes de los municipios firmantes del convenio o de aspirantes en general, de entre los cuales puedan seleccionar a los que de acuerdo a las normas del Convenio hubieren calificado satisfactoriamente, en caso de ocurrir una vacante o necesitar la creación de una nueva plaza.

El proceso de selección será convocado por los Concejos Municipales que firmaren el convenio y será realizado de conformidad a la presente ley, por la institución o equipo que las mismas municipalidades decidieren y será supervisado por una Comisión integrada por un representante de los Concejos Municipales que firmaren el Convenio, un representante de los Alcaldes respectivos y un representante electo por los funcionarios y empleados de las municipalidades suscriptoras del convenio, en votación convocada al efecto por los Alcaldes respectivos.

El municipio o entidad municipal que necesitare llenar un cargo o empleo vacante, podrá hacerlo de entre aspirantes calificados satisfactoriamente en los concursos a que se refiere el inciso anterior, salvo que tuvieren fundamentos razona-

bles para objetar la selección, en cuyo caso convocarán al concurso correspondiente de acuerdo a la presente ley.

### **Casos en que no es necesario el concurso**

*Art. 34.-* Solamente podrán conferirse cargos o empleos sin necesidad de concurso en los casos siguientes:

1. Cuando se trate de personas que habiendo pertenecido a la carrera administrativa municipal, se hubieren retirado voluntariamente o por supresión de plaza, siempre que con anterioridad hayan desempeñado satisfactoriamente el mismo cargo o empleo u otro similar durante un período no menor de dos años y su retiro no exceda de igual lapso;
2. Cuando se trate de personas comprendidas en la nómina de elegibles propuesta por la Comisión Municipal respectiva para empleos o cargos iguales o similares de la misma clase;
3. Cuando se trate de nombrar en plazas o contratar funcionarios o empleados para prestación de servicios cuya duración, en ambos casos, no exceda de cuatro meses. Los anteriores nombramientos y contratos no podrán realizarse

nuevamente en el mismo año calendario;

4. Cuando se trate de llenar plazas vacantes de forma interina.

### **Período de prueba**

*Art. 35.-* Todo funcionario o empleado que pretenda ingresar a la carrera administrativa, será nombrado en período de prueba por el término de tres meses y si su desempeño laboral fuere bien evaluado por la autoridad que lo nombró, adquirirá los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal. (1)

Si el funcionario o empleado fuere negativamente evaluado, conforme a criterios de idoneidad, competencia, responsabilidad, eficiencia, puntualidad, efectividad y otros similares durante el período de prueba o a la finalización del mismo, podrá ser removido de su cargo, sin más trámite que la previa notificación de la evaluación, debiéndose dar informe a la Comisión Municipal que lo propuso. (1)

Transcurrido el período de prueba sin que la autoridad que nombró al empleado o funcionario lo haya removido, se presume que su desempeño laboral ha sido evaluado satisfactoriamente, adquirirá los de-

rechos de carrera y se procederá como en el primer inciso. (1)

### **Del período de prueba en caso de empleados o funcionarios de carrera**

*Art. 36.-* Cuando un empleado o funcionario de carrera hubiere sido seleccionado para un nuevo empleo dentro del mismo nivel o ascendido a cargo de nivel superior, el nombramiento se hará en período de prueba por el término de dos meses y si el empleado o funcionario no obtuviere calificación satisfactoria de su desempeño, regresará al cargo que venía desempeñando antes del concurso, conservando su inscripción en la carrera administrativa.

En caso de evaluación satisfactoria, deberá nombrarse en forma definitiva y actualizarse su inscripción en los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal correspondientes.

### **De los nombramientos interinos**

*Art. 37.-* Podrá nombrarse interinamente a una persona para desempeñar un cargo o empleo que estuviere vacante por cualquier causa, a partir de la convocatoria al correspondiente concurso y por el tiempo necesario para la realización del proceso de selección, adjudicación y nombramiento propios del mismo.

El nombramiento interino puede hacerse por un plazo máximo de cuatro meses calendarios y únicamente podrá prorrogarse hasta por dos meses más, en los casos en que los procesos de selección no hayan podido culminarse.

En el caso de una vacante, originada en el ascenso o traslado de su titular a otro cargo, los empleados o funcionarios de carrera de la correspondiente municipalidad o entidad municipal tendrán derecho preferencial a ser nombrados interinamente en los cargos dejados vacantes por el ascendido o trasladado, durante el período de prueba de éstos en el nuevo cargo, y si el ascendido o trasladado fuere nombrado definitivamente, podrá prorrogarse hasta por el término que dure el proceso de selección que fuere su consecuencia, en los términos establecidos en el inciso anterior.

El funcionario o empleado podrá participar en el concurso convocado para llenar la plaza vacante que ocupa interinamente.

### **De la elección o nombramiento de empleados o funcionarios de carrera en cargos no comprendidos en la carrera administrativa**

*Art. 38.-* Los empleados o funcionarios de carrera podrán desempeñar cargos de elección popular para los cuales hayan sido electos y si desearan conservar los derechos

que la presente ley concede a los servidores públicos comprendidos en la carrera administrativa municipal, deberán solicitar dentro de los sesenta días siguientes a su elección y antes de iniciar el desempeño del nuevo empleo, licencia sin goce de sueldo y de una sola vez, por todo el período de su actuación en el cargo para el cual fueren elegidos, licencia que en ningún caso podrá ser denegada.

También podrán desempeñar cargos no comprendidos en la carrera administrativa para los cuales hayan sido nombrados en la misma municipalidad o entidad municipal o cuando con autorización de éstas, desempeñaren un cargo en otra distinta. El desempeño del cargo no comprendido en la carrera administrativa será por el tiempo que haya sido nombrado por la municipalidad o por la entidad municipal y en el segundo caso, el nombramiento será por el plazo acordado por las municipalidades o entidades de que se trate. En ambos casos, el plazo no podrá exceder de tres años.

En cualquier momento, durante los plazos indicados en los dos incisos anteriores o a la finalización de los mismos, el empleado o funcionario podrá solicitar su restitución en el cargo respecto del cual ostente derechos de carrera o renunciar a él.

La solicitud de restitución a que se refiere el inciso anterior, deberá hacerse dentro de los sesenta días posteriores a la terminación del

período para que el funcionario o empleado fue electo o a la renuncia del cargo no comprendido en la carrera administrativa. La Municipalidad o Entidad Municipal está obligada a nombrarlo en el cargo que originalmente desempeñaba o a nombrarlo en otro similar, dentro de los treinta días de recibida la solicitud de restitución.

### **Plazo del interinato en casos de cargos no comprendidos en la carrera administrativa**

*Art. 39.-* En los casos de elección popular o nombramiento de un empleado o funcionario en cargo no comprendido en la carrera administrativa municipal, a que se refiere el artículo anterior, podrá nombrarse para que desempeñe interinamente el cargo que queda vacante a cualquier funcionario o empleado de la misma municipalidad o entidad municipal que acredite los méritos y requisitos mínimos necesarios para su desempeño y en caso de no haberlo podrá nombrarse a cualquiera otra persona que acredite los méritos y requisitos propios del cargo. El nombramiento se entiende hecho por todo el plazo que el titular desempeñare el cargo no comprendido en la carrera administrativa, en la forma establecida en el artículo anterior.

En el caso que a la finalización de la licencia solicitada por el empleado o funcionario que hubiere sido electo o vencido el tiempo acor-

dado para el desempeño de un cargo no comprendido en la carrera administrativa, los interesados no solicitaren su restitución al cargo en que ostentaren derechos de carrera, el interino continuará ejerciendo el cargo y adquirirá sin más trámite los derechos de carrera correspondientes al mismo.

### **De los traslados**

*Art. 40.-* Los funcionarios y empleados de carrera pueden ser trasladados dentro del mismo municipio o entidad municipal, de una plaza a otra, de forma provisional o definitiva, siempre que dicho traslado no signifique rebaja de categoría o nivel y no implique disminución de condiciones de trabajo, de salario o de cualquier otro derecho.

El traslado puede realizarse por razones de conveniencia para la administración municipal, de reorganización de la institución, por necesidades eventuales de reforzamiento en áreas determinadas, o por solicitud del funcionario o empleado.

De acuerdo a convenio de cooperación entre dos municipalidades y por razones de necesidad de reforzamiento eventual en áreas determinadas, podrán destacarse de manera temporal, de una municipalidad a otra, los funcionarios o empleados que fueren necesarios, previo consentimiento de éstos. Los empleados o funcionarios conservarán los derechos derivados de su

antigüedad al servicio de la municipalidad de origen.

### **De las permutas**

*Art. 41.-* Los funcionarios y empleados que desempeñen cargos de un mismo nivel y categoría, podrán ser permutados dentro de una misma municipalidad o entre dos municipalidades, de forma temporal o definitiva, si fuere conveniente para la administración municipal y hubiere anuencia de los primeros. Los funcionarios o empleados conservarán los derechos derivados de su antigüedad.

## **CAPITULO II**

### **DE LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO**

#### **Evaluación del desempeño y su calificación**

*Art. 42.-* El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser evaluado respecto de los objetivos del puesto de trabajo contenidos en los manuales correspondientes de acuerdo a las políticas, planes, programas y estrategias de la Municipalidad o Entidades Municipales, en el período a evaluar, teniendo en cuenta factores objetivos medibles, cuantificables y verificables; el resultado de esta evaluación será la calificación para dicho período.



*Art. 43.-* La evaluación del desempeño es un instrumento de gestión que busca el mejoramiento y desarrollo de los servidores públicos de carrera. Deberá tenerse en cuenta para:

1. Conceder estímulos a los empleados;
2. Formular programas de capacitación;
3. Otorgar becas y comisiones de estudio relacionados con el cargo o la gestión municipal;
4. Evaluar procesos de selección; y
5. Determinar la permanencia en el servicio.

### **Obligación de evaluar, calificar y registrar**

*Art. 44.-* La evaluación del desempeño laboral de los empleados deberá hacerse y calificarse al menos una vez por año, en los términos que determine el correspondiente manual. No obstante, si durante este período el Concejo Municipal o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, recibe información debidamente sustentada de que el desempeño laboral de un empleado o funcionario es deficiente, podrá ordenar por escrito, que se le evalúe y califiquen sus servicios en forma inmediata.

Las evaluaciones serán registradas en el expediente del empleado o funcionario, en el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal y en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal.

### **Notificación de la calificación**

*Art. 45.-* La calificación producto de la evaluación del desempeño laboral, deberá ser notificada al evaluado, quien en caso de inconformidad podrá solicitar al Concejo, y en su ausencia al Alcalde y en la ausencia de ambos a la Máxima Autoridad Administrativa, que se revise la evaluación practicada. La autoridad correspondiente designará a uno o más funcionarios idóneos para que realicen la revisión o practiquen una nueva evaluación, según el caso. (1)

### **Adecuación de manuales de evaluación**

*Art. 46.-* Los manuales de evaluación de desempeño laboral, deberán mantenerse debidamente actualizados y adecuados a las características del puesto de trabajo, circunstancias de desempeño del cargo y objetivos perseguidos por la municipalidad o entidad municipal.

**CAPITULO III**  
**DE LA CAPACITACIÓN DE LOS**  
**SERVIDORES PÚBLICOS DE**  
**CARRERA**

**Objetivos de la capacitación**

*Art. 47.-* La capacitación de los funcionarios de carrera tendrá como objetivo fundamental el óptimo ejercicio de las competencias propias de la administración pública municipal y estará orientada a propiciar el mejoramiento en la prestación de los servicios, a actualizar los conocimientos y desarrollar las potencialidades, destrezas y habilidades de los empleados, así como a subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación del desempeño. (1)

Para garantizar estos objetivos, es necesaria la capacitación permanente de los funcionarios o empleados municipales, por lo que es obligatorio la creación del Centro de Formación Municipal, que estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (1)

**Del Centro de Formación Municipal (1)**

*Art. 48.-* Créase el Centro de Formación Municipal a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, como un programa especial permanente destinado a la capacitación y adiestramiento de los

servidores públicos regulados en los Arts. 6, 7, 8 y 9 de la presente Ley. (1)

Para los efectos de esta Ley, el Centro de Formación Municipal, podrá denominarse como "Centro de Formación". (1)

Los fondos para el funcionamiento del Centro de Formación Municipal deberán ser estimados e incluidos anualmente en el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos como lo dispone el artículo 51 de la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (1)

**Planes de capacitación y obligatoriedad (1)**

*Art. 49.* Las Municipalidades, individual o asociadamente y demás entidades municipales, están en la obligación de cooperar y coordinar con el Centro de Formación a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, en los procesos de planeamiento e implementación de programas de capacitación y adiestramiento, para lograr los objetivos establecidos en el artículo 47 de esta Ley. (1)

El Presidente del Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, hará propuesta al Consejo Directivo del mismo, para que éste apruebe las tarifas correspondientes al pago de los servicios prestados por dicho Instituto conforme al presente artículo. (1)

Los funcionarios y empleados están obligados a recibir las capacitaciones a que hayan sido asignados por la autoridad correspondiente y serán tomadas en cuenta para los ascensos, promociones e incentivos. (1)

### **Registro de capacitaciones**

*Art. 50.-* Las capacitaciones recibidas por el funcionario o empleado deberán registrarse en su expediente personal, en el Registro Municipal de la carrera Administrativa Municipal y en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y deberán tomarse en cuenta para la evaluación del desempeño laboral.

De igual forma deberán registrarse los estudios realizados y capacitaciones recibidas por iniciativa propia del funcionario o empleado.

## **CAPITULO IV**

### **DEL RETIRO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

#### **Causales**

*Art. 51.-* El retiro de la carrera administrativa, de los empleados de carrera se produce en los siguientes casos:

1. Por renuncia legalmente comprobada;
2. Por jubilación;
3. Por invalidez absoluta;
4. Por despido;
5. Por disolución de las Entidades Municipales creadas por uno o más municipios, a las cuales prestare sus servicios el empleado o funcionario;
6. Por disolución de las asociaciones de Municipios;
7. Por las demás que determinen las leyes.

#### **Pérdida de los derechos de carrera**

*Art. 52.-* El retiro de la carrera administrativa, por cualquiera de las causales previstas en el artículo anterior, conlleva la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo los derechos a prestaciones que fueren su consecuencia.

#### **Derechos del empleado o funcionario de carrera en caso de supresión del cargo, renuncia, incapacidad total y muerte**

*Art. 53.-* En los casos que a los funcionarios o empleados de carrera independientemente de su relación jurídico laboral, se les comunique o notifique la supresión de

la plaza o cargo, éstos podrán ser incorporados a empleos similares o de mayor jerarquía o podrán ser indemnizados.

En el caso de incorporación a cargos similares o de mayor jerarquía, se requerirá del consentimiento del funcionario o empleado y si éste no lo diere, deberá ser indemnizado.

La indemnización a que se refieren los incisos anteriores, sólo procederá cuando los funcionarios o empleados de carrera, cesaren en sus funciones por supresión de plaza o cargo, y tendrán derecho a recibir una indemnización equivalente al sueldo mensual correspondiente a dicha plaza o cargo, por cada año o fracción que exceda de seis meses de servicios prestados, en la proporción siguiente:

- a) Si el sueldo mensual fuere de hasta cuatro salarios mínimos, la indemnización será hasta un máximo equivalente a doce sueldos mensuales;
- b) Si el sueldo mensual fuere superior a los cuatro salarios mínimos, hasta un máximo de ocho salarios mínimos, la indemnización será de doce meses, hasta un máximo de sesenta mil colones;
- c) Si el sueldo mensual fuere superior a los ocho salarios mínimos, la indemnización no podrá exceder del equivalente a seis sueldos mensuales.

Se suspenderá el pago de la indemnización desde el momento que el beneficiado entrare a desempeñar cualquier otro cargo en la administración pública o municipal.

En caso de nueva supresión de plaza, el monto de la indemnización por el tiempo de servicio en el nuevo cargo o empleo, y según convenga al funcionario o empleado se sumará al monto de las mensualidades correspondientes a la supresión anterior y que dejaron de pagarse de conformidad al inciso anterior. Si en el nuevo cargo o empleo cuya plaza se ha suprimido, no le correspondiere derecho a ninguna indemnización por no haber cumplido el tiempo que estipula la ley, tendrá el derecho a gozar de las mensualidades de indemnización que dejaron de pagarse por haber entrado a desempeñar el nuevo cargo.

Toda vez que el empleado o funcionario no tenga la protección regulada en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones o en la Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, en caso de incapacidad total, tendrá derecho a una prestación económica equivalente a la cuantía que recibía de acuerdo al inciso anterior y nunca inferior a ella. A igual prestación tendrán derecho el beneficiario o beneficiarios del empleado o funcionario que falleciere, en la proporción que éste hubiere determinado y en su defecto los herederos.

Las indemnizaciones a que se refiere este artículo serán pagadas

de manera inmediata y en su totalidad, salvo que existiere incapacidad financiera de la institución respectiva, en cuyo caso podrá pagarse, durante el año en que ocurra el hecho, por cuotas mensuales equivalentes al salario que devengaba el empleado o funcionario y el resto, si lo hubiere, deberá ser consignado en el presupuesto del año siguiente y pagado a más tardar en el primer trimestre de dicho año.

El cambio de denominación del cargo o empleo no implica supresión del mismo.

### **Derechos del funcionario o empleado en los casos de disolución de Entidades Municipales**

*Art. 54.-* En caso de disolución de una Entidad Municipal o Asociación de Municipios contemplada en los numerales 5 y 6 del Art. 51, la municipalidad o municipalidades que conformaron la asociación o entidad de que se trate, deberán contemplar en las diligencias de disolución, la incorporación de los funcionarios y empleados de carrera a empleos similares o de mayor jerarquía en sus propias administraciones y en caso de no ser esto posible a indemnizarlos de conformidad al Art. 53 de la presente ley. (1)

## **TITULO V**

### **REGISTROS NACIONAL Y MUNICIPAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

#### **CAPITULO I**

### **DE LOS REGISTROS NACIONAL Y MUNICIPAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

#### **Del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal**

*Art. 55.-* Créase el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal, como una dependencia recopiladora de toda la información referente a la carrera administrativa desempeñada por los funcionarios y empleados municipales y de otras entidades contempladas en la presente ley.

En el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal se inscribirán todos los datos relativos a la identidad, acceso, desempeño, capacitación, retiro, beneficiarios y cualquiera otro dato que se considere conveniente de los empleados municipales incorporados a la carrera administrativa municipal.

El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal informará de los asientos que tenga en

su poder, por fax o correo electrónico a los Concejos, Alcaldes, Máximas Autoridades Administrativas, Comisiones Municipales y funcionarios que tuvieran relación directa con el asiento de que se trate y que lo solicitaren por cualquiera de tales medios. Asimismo certificará dichos asientos a solicitud escrita de parte interesada o por orden judicial.

Los Registros Municipales de la Carrera Administrativa Municipal informarán al Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal de todos los asientos que obren en su poder y los de actualización de los mismos.

### **Del Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal**

*Art. 56.-* Créase el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal, como una dependencia de la Municipalidad o de las demás Entidades Municipales, recopiladora de toda la información referente a la carrera administrativa desempeñada por los funcionarios y empleados municipales. (1)

En el Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal se inscribirán todos los datos relativos a la identidad, ingreso, desempeño, capacitación, retiro, beneficiarios y cualquier otro dato que se considere conveniente de los empleados y funcionarios incorporados a la carrera administrativa del Municipio a que corresponda el Registro. (1)

El Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal informará de los asientos que tenga en su poder, por fax o correo electrónico a los Concejos, Alcaldes, Máximas Autoridades Administrativas, Comisiones Municipales y servidores públicos que tuvieran relación directa con el asiento de que se trate y que lo solicitaren por cualquiera de tales medios. Asimismo certificará dichos asientos a solicitud escrita de parte interesada o por orden judicial. (1)

Los Concejos, Alcaldes, Máximas Autoridades Administrativas, Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia y la Comisión Municipal respectiva informarán al Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal todos los datos consignados en este artículo, así como toda resolución que emitan al respecto. (1)

### **Organización del Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal**

*Art. 57.-* El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal tiene como función primordial inscribir a las personas que ingresen a la carrera administrativa y dar certeza de los hechos, actos y resoluciones que emitan los órganos de administración respecto de los servidores que están dentro de la carrera administrativa. (1)

El Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal estará a cargo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. (1)

## **Organización del Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal**

*Art. 58.-* El Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal tiene como función primordial inscribir a las personas que ingresen a la carrera administrativa y dar certeza de los hechos, actos y resoluciones que emitan los órganos de administración respecto de los servidores de la respectiva Municipalidad o entidad municipal, que están dentro de la carrera administrativa. (1)

El Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal estará a cargo del respectivo Alcalde Municipal o de la Máxima Autoridad Administrativa, según corresponda. (1)

### **TITULO VI**

#### **DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES**

##### **CAPITULO I**

##### **DE LOS DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

###### **Derechos**

*Art. 59.-* Los funcionarios o empleados de carrera gozarán de los siguientes derechos:

1. De estabilidad en el cargo, en consecuencia, no podrán ser destituidos, suspendidos, permutados, trasladados o rebajados de categoría sino en los casos y con los requisitos que establezca la ley;
2. De ascenso;
3. De devengar el sueldo, viáticos y emolumentos que tuvieren asignados el cargo o empleo y la categoría para que hayan sido nombrados, pudiendo hacerse únicamente los descuentos autorizados por la ley;
4. De vacaciones, asuetos y licencias señalado en la ley correspondiente;
5. De aguinaldo en el mes de Diciembre de cada año;
6. De acceso a la información referente a su persona, asentada en los Registros Nacional y Municipal de la Carrera Administrativa Municipal;
7. De jubilación de conformidad a la ley;
8. De indemnización por supresión de la plaza desempeñada;
9. De prestación económica por incapacidad total permanente;
10. De prestación económica para gastos funerarios equivalente

- a dos meses del salario que devengaba el fallecido, la que entregará de manera inmediata a los beneficiarios;
11. De capacitación permanente sobre materias que interesan a la administración municipal;
  12. Las demás que determine la ley.

### Obligaciones

*Art. 60.-* Son obligaciones de los funcionarios y empleados de carrera, las siguientes:

1. Desempeñar con celo, diligencia y probidad las funciones inherentes a su cargo o empleo y en estricto apego a la Constitución de la República y normativa pertinente;
2. Asistir con puntualidad a su trabajo y dedicarse a él durante las horas que corresponda;
3. Guardar la reserva y discreción necesarias en los asuntos de que tenga conocimiento por razón del cargo o empleo, aún después de haber cesado en el desempeño de ellos;
4. Rechazar dádivas, promesas o recompensas que le ofrezcan como retribución a sus servicios, aun cuando sea a título de pronto despacho;

5. Respetar y dirigir con dignidad a los funcionarios y empleados que le estuvieren subordinados;
6. Respetar con dignidad a sus superiores jerárquicos, obedecer sus órdenes en asuntos de trabajo y observar seriedad en el desempeño de su cargo;
7. Atender al público en forma esmerada y guardarle la consideración debida en las relaciones que tuviere con él por razón de su cargo o empleo;
8. Conducirse con la debida corrección y respeto en las relaciones con los demás funcionarios, empleados y trabajadores;
9. Ejercer el cargo o empleo de manera imparcial, sin atender razones de nacionalidad, sexo, raza, religión o ideas políticas.

### Prohibiciones

*Art. 61.-* Se prohíbe a los funcionarios y empleados de carrera:

1. Imponer sanciones a sus subalternos que constituyan violación a cualquier derecho que las leyes les concedan y, en general, distintas a las previstas legalmente y que resulten aplicables, o en represalia de orden político;



2. Solicitar a otros funcionarios o empleados, declaraciones, adhesiones, pronunciamientos o contribuciones de cualquier naturaleza y especialmente los que directa o indirectamente estén relacionados con la política partidista;
3. Ostentar en las oficinas donde trabajan distintivos o emblemas que los acrediten como miembros de un partido político;
4. Desempeñar empleos de carácter público o privado que fueren incompatibles con el cargo o empleo municipal, ya sea por coincidir en las horas de trabajo o porque el empleo, aunque se realice fuera de horas laborales, atente contra los intereses de la municipalidad o de la entidad municipal;
5. Patrocinar asuntos o realizar gestiones administrativas con fines onerosos, referentes a terceros, que se tramiten en las oficinas donde el funcionario o empleado trabaja;
6. Desarrollar actividades que riñan con los intereses del municipio o entidad municipal para la que trabaja;
7. Las demás que impongan las leyes.

## TITULO VII

### REGIMEN DISCIPLINARIO

#### CAPITULO I

#### SANCIONES Y CAUSALES

##### Sanciones

*Art. 62.-* Sin perjuicio de las penas a que sean acreedores de conformidad con las leyes comunes, los funcionarios y empleados que no cumplan debidamente con sus obligaciones o incurran en las prohibiciones contempladas en esta ley, quedarán sujetos a las sanciones disciplinarias siguientes:

1. Amonestación oral privada;
2. Amonestación escrita;
3. Suspensión sin goce de sueldo;
4. Postergación del derecho de ascenso;
5. Despido del cargo o empleo.

##### De las amonestaciones

*Art. 63.-* Serán sancionados con amonestación verbal privada los

funcionarios o empleados que cometan faltas leves determinadas en el respectivo reglamento interno y que no impliquen incumplimiento de las obligaciones expresadas en el Art. 60, excepto el incumplimiento ocasional de las comprendidas en el numeral 2 del citado artículo, que se sancionarán de acuerdo a este inciso. (1)

En caso de reincidencia, dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha de comisión de la primera falta, la amonestación se hará por escrito. (1)

Las amonestaciones serán impuestas por el Concejo, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa y funcionarios del nivel de dirección, con la sola comprobación del hecho que las motiva. (1)

## **De las suspensiones**

*Art. 64.-* Serán sancionados con suspensión sin goce de sueldo hasta por treinta días los funcionarios o empleados que no cumplan con las obligaciones indicadas en el Art. 60, excepción hecha del caso contemplado en el artículo anterior. (1)

Las suspensiones hasta por cinco días, podrán ser impuestas por los Concejos, Alcaldes o las Máximas Autoridades Administrativas de las Entidades Municipales, dando audiencia por el término de tres días al servidor público, a fin que se pro-

nuncie sobre las imputaciones que se le hacen. Si no contestare o manifestare su conformidad, la autoridad competente decretará la suspensión. Si contestare oponiéndose, abrirá el procedimiento a prueba por el término de cuatro días improrrogables, a fin que se aporten las pruebas que estimaren procedentes, y vencido este término, resolverá lo pertinente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Este tipo de suspensiones no cuentan para los efectos del Art. 68. (1)

Las suspensiones por más de cinco días serán impuestas por el Concejo o el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, previa autorización de la respectiva Comisión Municipal y de acuerdo al procedimiento establecido en esta ley. (1)

## **Medida cautelar por detención (1)**

*Art. 65.* La suspensión sin goce de sueldo procederá también, cuando por autoridad competente se decrete contra el funcionario o empleado, auto de detención sea ésta administrativa o judicial por delito. La suspensión durará por todo el tiempo que dure la detención administrativa o judicial. (1)

En los casos contemplados en este artículo bastará el informe solicitado por la Comisión Municipal a la Fiscalía General de la República o del Juez respectivo para que opere la suspensión. En caso de ser sentenciado el empleado o funcionario

por delito doloso y la sentencia esté ejecutoriada, se procederá a pedir al Juez con competencia en lo laboral del municipio que se trate, la respectiva que autorice el correspondiente despido. (1)

### **De las postergaciones en el derecho de ascenso**

*Art. 66.-* Las postergaciones en el derecho de ascenso serán impuestas por el Consejo o el Alcalde, o la Máxima Autoridad Administrativa, previa autorización de la respectiva Comisión Municipal y de acuerdo al procedimiento establecido en esta ley.

La postergación en el derecho a ascenso se aplicará a funcionarios o empleados que hayan sido reprobados en la evaluación de desempeño o en las capacitaciones recibidas o hubiere sido suspendido dos o más veces de acuerdo al inciso tercero del artículo 63, en el año anterior a la fecha en que le corresponda ascender. La postergación del derecho de ascenso no excederá de dos años contados desde la fecha en que sucediere la causa que motivó dicha postergación.

### **De los despidos**

*Art. 67.-* Las sanciones de despido serán impuestas por el Consejo, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa, según el caso,

previa autorización del Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia, del Municipio de que se trate o del domicilio establecido, en caso de actuación asociada de las municipalidades o de las entidades municipales, de acuerdo al procedimiento contemplado en esta ley.

### **Causales de despido**

*Art. 68.-* Son causales de despido, las siguientes:

1. Incumplimiento de las obligaciones comprendidas en el Art. 60 o incumplimiento de las prohibiciones comprendidas en el Art. 61, cuando con dicho incumplimiento se cause grave trastorno a la disciplina interna, al normal desarrollo de las actividades de la oficina de que se trate o al desarrollo de funciones de la administración;
2. Por hacerse acreedor a una tercera suspensión en el término de un año, autorizadas por la Comisión Municipal;
3. Falta notoria de idoneidad, evidenciada en las evaluaciones de desempeño laboral o en el desempeño rutinario del cargo o empleo;
4. Abandono del cargo o empleo, que se presumirá cuando el funcionario o empleado faltare al desempeño de sus funcio-

- nes por más de ocho días hábiles consecutivos sin causa justificada; (1)
5. Ser condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso;
  6. Ejecutar actos graves de inmoralidad en la oficina donde se trabaje o fuera de ella cuando se encontrare en el ejercicio de sus funciones;
  7. Causar maliciosamente daños materiales en los edificios, máquinas y demás equipos de la oficina, o ejecutar actos que pongan en grave peligro al personal de la misma;
  8. Ingerir bebidas embriagantes o consumir drogas enervantes o estupefacientes en el lugar de trabajo o fuera de él cuando estuviere en el ejercicio del cargo o empleo, o presentarse al desempeño de su cargo o empleo en estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas o estupefacientes.

## CAPITULO II

### PROCEDIMIENTOS

#### **Procedimiento en caso de amonestación**

*Art. 69.-* El Concejo Municipal, el Alcalde, la Máxima Autoridad Administrativa o el funcionario de nivel

de dirección, comprobado que haya sido el hecho que motiva la amonestación, mandará a oír al empleado o funcionario para que exprese las justificaciones que tenga a su favor y si a juicio de la autoridad que lo mandó a oír, el empleado o funcionario no justificare su actuación, en el mismo acto lo amonestará oralmente, levantando acta de lo actuado. (1)

En los casos de amonestación por escrito a que se refiere el Art. 63, se seguirá el procedimiento establecido en el inciso anterior, y en caso de ser procedente, se resolverá así, haciéndose constar en el acta la reincidencia. La nota de amonestación, podrá entregarse al funcionario o empleado infractor en el mismo acto o con posterioridad a la firma del acta respectiva. (1)

#### **Procedimiento en caso de suspensión y postergación en el derecho de ascenso**

*Art. 70.-* Los Concejos Municipales, Alcaldes o Máximas Autoridades Administrativas, que decidan suspender sin goce de sueldo o postergar el derecho de ascenso a un empleado o funcionario, lo harán saber a la Comisión Municipal, por escrito en original y copia, expresando las razones legales que tuvieron para hacerlo, los hechos en que la fundan y ofreciendo las pruebas del caso a efecto de que la suspensión o postergación sea autorizada. Recibida la solicitud, la Comisión dará tras-

lado al demandado por dos días hábiles para que la conteste, entregándole copia de la misma y si el demandado no contestare o manifestare su conformidad, la Comisión autorizará la suspensión o postergación. Si contestare oponiéndose, emplazará a ambas partes para que dentro del término de cuatro días hábiles, contados a partir de la última notificación, aporten las pruebas que estimaren procedentes y vencido este término, resolverá lo pertinente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. (1)

### **Procedimiento en caso de despido**

*Art. 71.-* Para la imposición de la sanción de despido se observará el procedimiento siguiente: (1)

1. El Concejo, el Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa comunicará por escrito en original y copia al correspondiente Juez de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, su decisión de despedir al funcionario o empleado, expresando las razones legales que tuviere para ello, los hechos en que la funda y ofreciendo la prueba de éstos; (1)
2. De la demanda, el Juez de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, correrá

traslado por seis días hábiles al funcionario o empleado, entregándole copia de la misma, para que la conteste; (1)

3. Si vencido el plazo a que se refiere el numeral anterior, el funcionario, o empleado no contesta o contestando manifiesta su conformidad, el Juez resolverá autorizando el despido; a menos que el empleado o funcionario, dentro de seis días hábiles de vencido el plazo, compruebe ante el Juez haber estado impedido con justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de seis días hábiles para que exponga los motivos y proponga las pruebas del caso; (1)
4. Si el funcionario o empleado se opusiere dentro de los plazos expresados en los numerales precedentes, el Juez abrirá a pruebas por el término de ocho días hábiles improrrogables, dentro del cual recibirá las pruebas que se hayan propuesto y las demás que estime necesario producir y vencido el término, pronunciará la resolución pertinente dentro de los tres días hábiles siguientes. (1)

### **Suspensión previa**

*Art. 72.-* En los casos de faltas graves en que la permanencia del

infractor constituya grave peligro o problema para el normal funcionamiento de la administración, se podrá acordar la suspensión previa del funcionario o empleado, debiéndose iniciar el procedimiento de despido dentro de los tres días hábiles de ser emitido el Acuerdo Municipal o Administrativo según corresponda. (1)

Cuando la resolución definitiva quede firme y denegare la autorización del despido, el funcionario o empleado deberá ser restituido y se le cancelarán los sueldos que correspondan al lapso de la suspensión. (1)

### **Caso de sentencia judicial**

*Art. 73.-* En los casos de sentencia judicial condenatoria por delito doloso, debidamente ejecutoriada, bastará el informe del Juez respectivo o la certificación extendida por el mismo para iniciar el procedimiento para el despido, debiendo darse audiencia al interesado por el término de tres días hábiles para que se pronuncie. Si no contestare o manifestare su conformidad, la autoridad competente decretará el despido. Si contestare oponiéndose, abrirá el procedimiento a prueba por el término de cuatro días hábiles improrrogables, a fin que se aporten las pruebas que estimare procedente y vencido ese término, resolverá lo pertinente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. (1)

### **Nulidad**

*Art. 74.-* Los despidos de funcionarios o empleados que se efectúan sin observarse los procedimientos establecidos en esta ley, serán nulos.

### **Procedimiento en caso de nulidad de despido**

*Art. 75.-* Cuando un funcionario o empleado fuere despedido sin seguirse el procedimiento establecido en esta ley, podrá ocurrir dentro de los quince días hábiles siguientes al despido, ante el Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia del Municipio de que se trate, o del domicilio establecido, de la entidad para la cual trabaja, solicitando la nulidad del despido, expresando las razones legales que tuviere para ello, los hechos en que la funda y ofreciendo la prueba de éstos. (1)

El Juez dará audiencia por cuarenta y ocho horas al Concejo, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa a quien se impute el despido, entregándole copia de la misma, para que la conteste. (1)

Si vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, el Concejo, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa no contesta o contestando manifiesta su conformidad, el Juez

sentenciará declarando la nulidad del despido; a menos que la autoridad demandada, dentro de seis días hábiles de vencido el plazo, compruebe ante el Juez haber estado impedido con justa causa para oponerse, en cuyo caso se le concederá un nuevo plazo de cuarenta y ocho horas para que la conteste. (1)

Si la parte demandada se opusiere dentro de los plazos expresados en los incisos precedentes, el Juez abrirá a pruebas por el término de cuatro días hábiles improrrogables, dentro del cual recibirá las pruebas que se hayan propuesto y las demás que estime necesario producir y vencido el término, pronunciará la sentencia pertinente dentro de los tres días hábiles siguientes. (1)

Si el Juez declara la nulidad del despido, ordenará en la misma sentencia que el funcionario o empleado sea restituido en su cargo o empleo, o se le coloque en otro de igual nivel y categoría y además se le cancelen por cuenta de los miembros del Concejo Municipal, del Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa o del funcionario de nivel de dirección que notificó el despido de forma ilegal, en su caso, los sueldos dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la fecha en que se cumpla la sentencia. (1)

El Concejo Municipal, Alcalde o Máxima Autoridad Administrativa deberá cumplir la sentencia del Juez dentro de los treinta días hábiles

contados a partir de la fecha en que se le notifique. (1)

En caso de incumplimiento, el funcionario o empleado tendrá acción ejecutiva contra las personas que integran el Concejo, contra la persona del Alcalde o de la Máxima Autoridad Administrativa, o del funcionario de nivel de dirección que notificó el despido de forma ilegal, según el caso, para exigir el pago de los salarios adeudados, sin perjuicio de las demás acciones legales a que haya lugar. (1)

La certificación de la sentencia debidamente ejecutoriada, emitida por el Juez de lo Laboral o del Juez con competencia en esa materia del Municipio de que se trate, o del domicilio establecido, tiene fuerza ejecutiva. (1)

## **Efectos**

*Art. 76.-* Los despidos justificados se entenderán hechos sin responsabilidad para el Estado, Municipio y demás entidades municipales, así como para las personas del Concejo Municipal, Alcalde o la Máxima Autoridad Administrativa.

## **Obligación de notificar**

*Art. 77.-* Las Municipalidades estarán obligadas a efectuar las notificaciones que les cometan las Comisiones Municipales de otros municipios.

## **De la Prescripción de acciones (1)**

*Art. 77- A.* Todas las acciones que se derivan de la presente ley, prescribirán en seis meses a partir del día siguiente del hecho que las motiva. (1)

### **CAPITULO III**

## **DE LOS RECURSOS**

### **Recurso de revocatoria**

*Art. 78.-* De las resoluciones de las Comisiones Municipales y de las Sentencias de los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del Municipio de que se trate o del domicilio establecido; podrá interponerse recurso de revocatoria dentro de los tres días hábiles siguientes a la respectiva notificación. (1)

Las Comisiones Municipales y los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, resolverán confirmando o revocando su resolución y/o sentencia dentro de los tres días siguientes al recibo del recurso. (1)

### **Recurso de revisión**

*Art. 79.-* De las sentencias definitivas de los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, podrá interponerse recurso de revisión en la Cámara respectiva de esta materia, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la denegación del recurso de revocatoria, expresando en el mismo los motivos que se tengan para impugnar la sentencia. (1)

Interpuesto el recurso, la Cámara respectiva admitirá y solicitará los autos a los Jueces de lo Laboral o Jueces con competencia en esa materia del municipio de que se trate, sin otro trámite ni diligencia. (1)

La Cámara respectiva, resolverá el recurso con sólo la vista de los autos, dentro de los tres días hábiles de su recibo, confirmando, modificando o revocando la sentencia revisada. (1)

La parte que se considere agraviada por la sentencia proveída por la Cámara respectiva en el recurso de revisión, podrá ejercer sus derechos mediante la acción contencioso administrativa ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. (1)



**TITULO VIII**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPITULO UNICO**

**De la incorporación  
de los actuales empleados  
a la carrera administrativa**

*Art. 80.-* Los empleados y funcionarios que a la vigencia de la presente ley se encuentren desempeñando cargos propios de la carrera administrativa, se considerarán incorporados a ella en el nivel y categoría que ostenten, debiéndoseles inscribir así en el Registro Nacional de la Carrera Administrativa Municipal y en el respectivo Registro Municipal de la Carrera Administrativa Municipal.

**Obligación especial  
de las municipalidades**

*Art. 81.-* Las Municipalidades y las demás Entidades Municipales están en la obligación de elaborar y aprobar manuales descriptores de cargos y categorías correspondientes a cada nivel y de requisitos necesarios para su desempeño; manuales reguladores del sistema retributivo que contemple parámetros para la fijación de los salarios, complementos por ascensos de categoría y demás que fueren necesarios; manuales sobre políticas, planes y programas de capacitación y;

manuales de evaluación del desempeño laboral de funcionarios y empleados.

El sistema retributivo contemplado en los respectivos manuales deberá establecerse en los respectivos presupuestos.

Las Municipalidades y Entidades Municipales podrán asistirse y asesorarse del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y de cualquiera otra institución pública o privada que consideraren conveniente.

**Aplicación preferente**

*Art. 82.-* Esta ley por su carácter especial prevalecerá sobre la Ley del Servicio Civil, Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no Comprendidos en la Carrera Administrativa y demás leyes que la contraríen.

**Disposición Transitoria**

*Art. 83.-* Para los efectos de la presente Ley en lo que se refiere a la creación y funcionalidad de los Órganos de Administración de la Carrera Administrativa Municipal, así como la de cualquier entidad y normativa que implique la correcta aplicación de las disposiciones establecidas en esta Ley, en los artículos 13, 57, 58 y 81 se dispondrá de un

año contado a partir de la vigencia de la misma.

### Vigencia

*Art. 84.-* La presente Ley entrará en vigencia a partir del uno de enero del año dos mil siete, previa publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los veintinueve días del mes de abril del año dos mil seis.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA  
PRESIDENTE

JOSÉ MANUEL MELGAR HENRÍQUEZ  
PRIMER VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ  
TERCER VICEPRESIDENTE  
MARTA LILIAN COTO VDA. DE CUÉLLAR  
PRIMERA SECRETARIA

JOSÉ ANTONIO ALMENDÁRIZ RIVAS  
TERCER SECRETARIO

ELVIA VIOLETA MENJÍVAR  
CUARTA SECRETARIA

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los veintiséis días del mes de mayo del año dos mil seis.  
PUBLIQUESE,

ELÍAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,  
Presidente de la República.

RENÉ MARIO FIGUEROA FIGUEROA,  
Ministro de Gobernación.

### REFORMAS:

(1) Decreto Legislativo No. 601, de fecha 10 de abril de 2008, publicado en el Diario Oficial No. 89, Tomo 379 de fecha 15 de mayo de 2008.\*

### • INICIO DE NOTA:

EL PRESENTE DECRETO LEGISLATIVO CONTIENE DISPOSICIONES TRANSITORIAS, LAS CUALES SE TRANSCRIBEN LITERALMENTE A CONTINUACIÓN:

### Disposiciones Transitorias

*Art. 38.* El Centro de Formación Municipal deberá iniciar su funcionamiento a partir del día primero de enero del año 2009.

*Art. 39.* Por el carácter especial de esta Ley y los vacíos que han retrasado su plena aplicabilidad en lo que se refiere a la creación y funcionalidad de los Órganos de Administración de la Carrera Administrativa Municipal, así como la de cualquier entidad y normativa que implique la correcta aplicación de las disposiciones establecidas en los Artículos 13, 57, 58 y 81, de la misma Ley, se dispondrá de seis meses contados a partir de la vigencia del presente Decreto.

## Vigencia

*Art. 40.* El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los diez días del mes de abril del año dos mil ocho ◊

RUBÉN ORELLANA  
PRESIDENTE

ROLANDO ALVARENGA ARGUETA  
VICEPRESIDENTE

FRANCISCO ROBERTO LORENZANA  
DURÁN  
VICEPRESIDENTE

JOSÉ RAFAEL MACHUCA ZELAYA  
VICEPRESIDENTE

RODOLFO ANTONIO PARKER SOTO  
VICEPRESIDENTE

ENRIQUE ALBERTO LUIS VALDÉS SOTO  
SECRETARIO

MANUEL ORLANDO QUINTEROS AGUILAR  
SECRETARIO

JOSÉ ANTONIO ALMENDÁRIZ RIVAS  
SECRETARIO

ROBERTO JOSÉ d'AUBUISSON MUNGUÍA  
SECRETARIO

ZOILA BEATRIZ QUIJADA SOLÍS  
SECRETARIA

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador,  
a los cinco días del mes de mayo del  
año dos mil ocho.

PUBLIQUESE,

ELÍAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,  
Presidente de la República.

JUAN MIGUEL BOLAÑOS TORRES,  
Ministro de Gobernación.

FIN DE NOTA.

## ANEXO

Contenido;

DECRETO No. 1039

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que por Decreto del Directorio Cívico Militar No. 507 de fecha 24 de Noviembre de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 239, Tomo 193, del 27 de Diciembre de 1961, se decretó la Ley de Servicio Civil, normativa que nunca se ha desarrollado y aplicado integralmente, estando reducida en la actualidad a la aplicación del régimen disciplinario.
- II. Que la citada Ley, es un paso fundamental en beneficio del servidor público de las municipalidades, que se encaminan a modernizar y adecuar sus administraciones a normas universalmente aceptadas, que propician la especialización técnica, la capacitación y adiestramiento permanente para los funcionarios y empleados públicos municipales.  
(1)
- III. Que las Municipalidades de El Salvador, dando cumplimiento al Art. 219 de la Constitución, han impulsado una normativa que regula las condiciones de ingreso a la administración pública municipal, las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías, los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten y la garantía a la estabilidad en el cargo. (1)
- IV. Que la implementación de la carrera administrativa municipal se traducirá en un mejor funcionamiento de los Municipios, eficiente garantía de los derechos de todos y la prestación óptima de los servicios que corresponde a los municipios, por lo que se constituirá en un medio para alcanzar una verdadera sociedad democrática.

POR TANTO:

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Ciro Cruz Zepeda Peña, José Antonio Almendáriz Rivas, Mario Antonio Ponce López, José Ernesto Castellanos Campos, Héctor Ricardo Silva Argüello, René Napoleón Aguiluz Carranza, Salomé Roberto Alvarado Flores, Rolando

Alvarenga Argueta, Luis Roberto Angulo Samayoa, Efrén Amoldo Bernal Chévez, Juan Miguel Bolaños Torres, Noel Abilio Bonilla Bonilla, Isidro Antonio Caballero Caballero, Carmen E. Calderón Sol de Escalón, Héctor David Córdova Arteaga, Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi, Agustín Díaz Saravia, Jorge Antonio Escobar Rosa, Guillermo Antonio Gallegos, Julio Antonio Gamero Quintanilla, Vilma Celina García de Monterrosa, César Humberto García Aguilera, Nicolás Antonio García Alfaro, Santos Fernando González Gutiérrez, Noé Orlando González, Carlos Walter Guzmán Coto, Mariela Peña Pinto, Mauricio Hernández Pérez, José Rafael Machuca Zelaya, Mario Marroquín Mejía, Alejandro Dagoberto Marroquín, Manuel Vicente Menjívar Esquivel, Miguel Ángel Navarrete Navarrete, Rubén Orellana, Rodolfo Antonio Parker Soto, Renato Antonio Pérez, Teodoro Pineda Osorio, Francisco Antonio Prudencio, Norman Noel Quijano González, José Mauricio Quinteros Cubías, Carlos Armando Reyes Ramos, Dolores Alberto Rivas Echeverría, Ileana Argentina Rogel Cruz, Federico Guillermo Ávila Quehl, Juan de Jesús Sorto Espinoza, Ernesto Antonio Angulo Milla, Enrique Alberto Luis Valdés Soto, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, María Patricia Vásquez De Amaya, Jorge Alberto Villacorta Muñoz, José Máximo Madriz Serrano, Alexander Higinio Melchor López, Félix Ágreda Chachagua, Saúl Alfonso Monzón Molina, Victoria Rosario Ruiz de Amaya, Mario Alberto Tenorio Guerrero, Olga Elizabeth Ortiz Murillo, Alberto Armando Romero Rodríguez, Edwin Perla Prudencio y Juan Enrique Perla Ruiz.

DECRETA LA SIGUIENTE:

## **LEY DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

# Modelo para implementar un Sistema de Carrera Administrativa Municipal\*

Carlos Olivas Rojas\*\*

---

DESARROLLA UN MODELO APROPIADO PARA IMPLEMENTAR LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS GOBIERNOS LOCALES, QUE TIENDA A MEJORAR LA GESTIÓN DEL RECURSO HUMANO QUE LABORA EN LAS INSTANCIAS MUNICIPALES.

PALABRAS CLAVES: FUNCIONARIO PÚBLICO / CARRERA PROFESIONAL / GOBIERNO LOCAL

## Introducción

En varios países de la región, el concepto de Carrera Administrati-

va ha sido enfocado, especialmente en el sector municipal, a lo que generalmente se denomina como empleo público o servicio civil. Es decir, se refieren al marco normativo y procedimental que debe existir para

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

Este Modelo de Implementación de Carrera Administrativa Municipal fue elaborado en abril del 2008 para la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, UNGL, órgano asociativo de las municipalidades de ese país.

Su propósito es constituirse en una de las herramientas de apoyo que la UNGL quiere brindarle a todas las municipalidades del país, bajo parámetros de eficiencia y desarrollo integral y direccionado a la profesionalización de todos los servidores públicos municipales.

---

Este modelo fue presentado en una asamblea de Jefes de Recursos Humanos de las municipalidades, celebrada a finales de abril, en la que fue aceptada quedando pendiente de incluirse algunas modificaciones expuestas por los presentes en ese evento.

\*\* Asesor Técnico en Carrera Administrativa Municipal de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y el Caribe, DEMUCA.

Recibido: 16 de junio del 2008.  
Aceptado: 28 de julio del 2008.

regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, dentro de principios de igualdad, mérito y capacidad.

Esta propuesta, aborda el concepto de la carrera administrativa desde una perspectiva más técnica, conceptualizada como un sistema por medio del cual se establecen una serie de elementos para el desarrollo de todos y cada uno de los funcionarios municipales, en concordancia con el desarrollo organizacional de cada municipalidad. Comprende obviamente el marco regulador de empleo público, pero propone una serie de interrelaciones para que exista un proceso sistemático en el desarrollo de los funcionarios y la consecución de los objetivos y metas organizacionales.

Este sistema establece dos ejes de carrera administrativa.

- Un primer eje se fundamenta en los conceptos de promoción, entendido como todo ascenso de los funcionarios a puestos superiores, o la reasignación de sus puestos a categorías superiores.
- El segundo eje, se centra en la profesionalización del funcionario en su cargo. Para esto, el sistema establece una estructura de niveles, factores, condiciones y puntuaciones que cada funcionario debe alcanzar dentro del proceso de Carrera Administrativa.

Se establecen las relaciones de este sistema con los diferentes procesos de la Gestión de Recursos Humanos, siendo Capacitación el componente principal y estratégico para el Sistema de Carrera Administrativa. No obstante, resultan fundamentales también los componentes de análisis ocupacional y evaluación del desempeño.

Asimismo, los elementos del sistema y las condiciones que se plantean para los procesos de recursos humanos están ligados a la necesidad de una estrategia organizacional para que el desarrollo individual sea consecuente con el de la organización.

### **Sistema de Carrera Administrativa**

El Sistema de Carrera Administrativa municipal, desde un enfoque técnico de la gestión de recursos humanos, es un sistema de factores, criterios y condiciones por medio de los cuales se establece un proceso continuo para el mejoramiento y el desarrollo de todos y cada uno de los servidores municipales, consecuente con el mejoramiento y el desarrollo de la organización.

Todo funcionario municipal deberá ser parte del proceso de carrera administrativa, una vez superado el período de prueba, y será de aplicación para todos los

puestos, sean estos operativos, técnicos, administrativos, profesionales o directivos

### **Los ejes de la Carrera Administrativa**

La Carrera Administrativa es un proceso que cada funcionario va cumpliendo paulatinamente para asumir otros cargos superiores, o para adquirir un nivel mayor dentro de su mismo cargo, bajo un concepto de profesionalización de competencias. De acuerdo con esto, la Carrera Administrativa tendrá dos ejes:

- *Un eje vertical*, que comprende:
  - La promoción de los servidores municipales a puestos superiores.
  - La reasignación del puesto de un servidor municipal a niveles superiores.
  - La preparación de servidores municipales para ocupar puestos superiores, dentro de un plan de sucesiones.

Los servidores municipales de carrera, podrán optar a puestos superiores siempre y cuando reúnan los requisitos del puesto a ocupar. Para esto existen tres vías, el ascenso directo, el concurso interno y

la reasignación del puesto. También podrán ser parte de un plan de sucesiones integrado a los planes estratégicos de la organización. La promoción es el elemento usual de la Carrera Administrativa Municipal que implica siempre un cambio de un cargo a otro en un nivel superior.

- *Un eje horizontal*, que comprende el avance paulatino de los servidores municipales a diferentes niveles establecidos en la Carrera Administrativa pero dentro de su mismo cargo, conforme el cumplimiento de una serie de condiciones y factores debidamente normados. La Carrera Administrativa en este eje conlleva:
  - Un proceso de capacitación del funcionario dirigido a alcanzar un perfil ideal de capacitación, determinado en la descripción del cargo.
  - Establecer el plan de capacitación individual, es decir, un plan por cada servidor municipal, que se registrará en el plan estratégico de capacitación.
  - El cumplimiento de otros elementos determinados en el Sistema de Carrera Administrativa para cada cargo, los que se detallan más adelante.



- Alcanzar los niveles establecidos en la carrera administrativa a lo largo de varios años.
- Obtener una bonificación, como incentivo económico, conforme se vaya alcanzando cada nivel de la Carrera Administrativa.

El eje vertical representa una condición típica de la Carrera Administrativa, basado precisamente en la promoción a puestos superiores. Pero no siempre las estructuras organizacionales garantizan posibilidades múltiples para todo el personal, por lo que se hace imprescindible también el eje horizontal de la Carrera Administrativa, que garantice un proceso de desarrollo de los funcionarios independientemente de las alternativas que pueda tener o no para escalar puestos superiores. Inclusive, para los efectos de promoción puede considerarse, como un criterio a valorar, el nivel alcanzado en la Carrera Administrativa en su cargo dentro del eje horizontal.

Con base en estos preceptos, la Carrera Administrativa se constituye en un derecho de todo trabajador municipal para su desarrollo y promoción. Pero al mismo tiempo, se convierte en una de sus obligaciones en virtud de que nadie puede estar sin un plan de desarrollo individual, como parte de un desarrollo organizacional, y su no cumplimiento, por su propia negligencia o desobediencia, puede constituirse hasta en falta grave de sus obligaciones.

### ***Elementos a considerar en la Carrera Administrativa para el eje vertical***

El Sistema de Carrera Administrativa en el eje vertical tendrá los siguientes elementos:

- La Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- El Reglamento a la Ley de Carrera Administrativa Municipal.
- Manuales de Procedimientos y Normas de Reclutamiento y Selección.
- Cualquier otro elemento técnico o normativo propio de cada municipalidad.
- El Manual de Clases y Cargos de la Municipalidad.
- Con base en los planes estratégicos de la organización.

### ***Elementos a considerar en la Carrera Administrativa para el eje horizontal***

Siendo que el eje horizontal comprende el desarrollo del personal dentro de su mismo cargo, el Sistema de Carrera Administrativa para ese eje establece los siguientes elementos:

- Niveles de la carrera administrativa.
- Factores.
- Métrica de los factores.
- Comisión de Carrera Administrativa.
- Reglamento de Carrera Administrativa.

### *Niveles de la Carrera Administrativa*

El sentido de la Carrera Administrativa es garantizar un proceso de mejoramiento del capital humano de la organización. Las condiciones propuestas en este modelo de Carrera Administrativa se sustentan en un sistema permanente de mejoramiento del servidor municipal a lo largo de un período de tiempo, en el que el funcionario tendrá a corto, mediano y largo plazo una serie de metas por cumplir.

Para efectos de este modelo, se propone que la Carrera Administrativa horizontal tenga cuatro niveles de desarrollo, con un mínimo de tres años de prestación de servicios para cada nivel. Es así que para cumplir el primer nivel, el funcionario municipal deberá tener al menos tres años de prestación de servicio y el cumplimiento de los demás factores determinados en la Carrera Administrativa. Para el segundo nivel, deberá tener no menos de seis años de prestación de servicios, nueve años para el tercer nivel

y doce años para el cuarto nivel y el cumplimiento de los demás factores determinados en la Carrera Administrativa respectivamente.

Lo que se pretende es que, por ejemplo, un funcionario con más de diez años de laborar para una municipalidad en un mismo cargo, aún se sienta dentro de un proceso de Carrera Administrativa con metas por cumplir, dentro de una estructura preestablecida por la organización.

Cada cargo tendrá entonces cuatro niveles de Carrera Administrativa. En cada nivel se debe establecer los factores y su puntaje para cada cargo.

### *Factores*

Los factores son los criterios de evaluación con los que se va a medir a los funcionarios municipales en el Sistema de Carrera Administrativa. Para este modelo, se consideran los siguientes factores:

- Capacitación.
- Evaluación del desempeño.
- Instrucción de capacitación.
- Experiencia en comisiones o equipos especiales.
- Años de experiencia en el cargo.
- Coordinación de proyectos.
- Charlas, exposiciones o conferencias.

- Publicaciones (artículos en revista especializada, libros o capítulos de libros, monografías, documentos técnicos o manuales).
- Dominio del idioma inglés
- Nivel académico

### *Características y condiciones de cada uno de los factores*

*Capacitación:* uno de los objetivos de este sistema es que el perfil de cada cargo contemple un perfil ideal de la capacitación que el titular del puesto debe alcanzar como parte de la profesionalización del titular en el cargo. Es uno de los factores más importantes de la Carrera Administrativa en este eje horizontal. Estará presente en todos los cargos y niveles de la Carrera Administrativa. De ahí que el Sistema de Capacitación en la Gestión de Recursos Humanos es fundamental para el desarrollo de la Carrera Administrativa.

*Evaluación del desempeño:* la Carrera Administrativa de cada funcionario municipal debe ser consecuente con su rendimiento personal y la consecución de resultados. Pero, al mismo tiempo, los resultados individuales deben estar ligados a los resultados de la organización, porque no tendría sentido un desarrollo individual sino existe uno organizacional. El uso del factor *Evaluación del desempeño* sin que esté ligado a un sistema de evaluación organizacional tendría poco valor

estratégico. Este es uno de los factores aplicable para todos los cargos y en todos los niveles de la Carrera Administrativa.

*Instrucción de capacitación:* este factor, es uno de los más estratégicos de la Carrera Administrativa para todos los cargos de la organización. Un funcionario que haya superado los primeros dos niveles de la Carrera Administrativa, debería estar en la capacidad de entrenar o capacitar a otros funcionarios, porque a ese nivel debe mostrar una capacidad profesional del cargo a raíz de los años de experiencia, la capacitación y el cumplimiento de los demás factores establecidos en la Carrera Administrativa. Esto además, enriquece las tareas del cargo, y se le da un valor agregado a los funcionarios que han alcanzado esos niveles. Por eso el uso de este factor debe considerarse para los niveles tres y cuatro de la Carrera Administrativa, tomando en cuenta que en los niveles anteriores haya recibido la formación necesaria para instruir capacitación.

*Experiencia en comisiones o equipos especiales:* el dinamismo en las organizaciones lleva a sus miembros a asumir roles que no necesariamente correspondan al puesto para el que fueron contratados, pero que el sistema los hace partícipes de esos roles, y no menos debe ser la responsabilidad y la calidad de su trabajo en ese tipo de actividades, llámense comisiones, comités, equipos de trabajo, como por ejemplo Comisiones de Salud

Ocupacional, Brigadas, Comités de Calidad, Equipos de Empoderamiento, Comisiones Interinstitucionales, etc. Se puede considerar la experiencia como miembro o como coordinador, institucional o interinstitucional. Este es otro factor que debe estar presente para todos los cargos de la organización, en cualquiera de los niveles de la Carrera Administrativa.

*Años de experiencia en el cargo:* este es un factor que por sí solo podría considerarse muy subjetivo. Al final de cuentas la experiencia se demuestra en el conocimiento, en el rendimiento y en la consecución de resultados. Sin embargo, en esta propuesta de Carrera Administrativa, el factor años de experiencia se está considerando para determinar los niveles de la Carrera Administrativa, como un parámetro de tiempo, de tal manera que el funcionario municipal, dentro de este sistema, tendrá metas a corto, mediano y largo plazo por alcanzar, de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior: *Niveles de la Carrera Administrativa*.

*Coordinación de proyectos:* este es un factor que diferencia a nivel profesional y de dirección a aquellos funcionarios que asumen roles adicionales en la organización, como en el caso de la coordinación de proyectos, donde implica el manejo de recursos financieros, técnicos u otros, aspectos que les deriva una gran responsabilidad por su administración y el logro de los objetivos. Debe ser aplicable para los

niveles tres y cuatro de la Carrera Administrativa.

*Charlas, exposiciones o conferencias:* parte de la experiencia técnica o profesional debe comprender este tipo de actividades. Es un factor que quedaría supeditado a ciertos cargos desde el segundo nivel de la Carrera Administrativa.

*Publicaciones:* son productos muy tangibles y que implican un esfuerzo adicional por no ser generalmente parte de las actividades de un puesto. También es un factor que puede tomarse en cuenta para ciertos cargos en los niveles tres y cuatro de la Carrera Administrativa.

*Dominio de idioma inglés:* hoy día el dominio del idioma inglés, como lengua universal, constituye un factor crítico en el desarrollo de las personas y de las organizaciones. De ahí que es un factor que se puede considerar en la Carrera Administrativa, sobre todo para los puestos profesionales y gerenciales, así como algunos puestos técnicos, en los niveles tres y cuatro de la Carrera Administrativa. No se descarta considerar este factor para todos los puestos, sobre todo cuando la municipalidad sea representativa de una zona de altos índices de turismo.

*Nivel académico:* en este factor, se va a considerar los atestados académicos que estén por demás del requisito mínimo establecido para el puesto. Si bien, con este factor se pretende reconocer el esfuerzo del funcionario municipal por

continuar sus estudios, no debe ser una limitante en la Carrera Administrativa, por lo que deberá ser considerado bajo el concepto de *factor suplementario*, es decir, que a falta de puntos en alguno de los otros factores para alcanzar un determinado nivel, puede considerarse el puntaje que tenga en este factor, de acuerdo con la tabla propuesta en la métrica (ver apartado *Métrica de factores*). Sin embargo, no podrá sustituir los factores Capacitación, Evaluación del desempeño y Años de experiencia en el cargo. Este factor puede estar presente en cualquier nivel de la Carrera Administrativa.

Cada municipalidad puede considerar otros factores no contemplados en este modelo, determinan-

do para qué cargos y niveles aplicaría y las condiciones respectivas.

Debe tomarse en cuenta que los factores: *Capacitación, Evaluación del desempeño, Experiencia en comisiones o equipos especiales e Instrucción de capacitación* deben estar presentes en todos los cargos. Asimismo, los dos primeros factores deben estar presentes en los cuatro niveles.

Cada municipalidad debe dejar establecido en su Sistema de Carrera Administrativa qué factores van a aplicar para cada cargo y en qué niveles, tomando en cuenta las condiciones contenidas en este modelo de Carrera Administrativa, tal y como se resume en el siguiente cuadro.

## CUADRO No. 1

### ELEMENTOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA ¿QUÉ FACTORES PUEDEN APLICAR EN CADA UNO DE LOS NIVELES? ¿CUÁLES FACTORES APLICAN A TODOS LOS CARGOS?

Factores	Niveles de la Carrera Administrativa				Aplica a todos los cargos
	1	2	3	4	
Capacitación	X	X	X	X	X
Dominio del idioma inglés			X	X	
Evaluación del desempeño	X	X	X	X	X
Experiencia en comisiones o equipos de trabajo		X	X	X	X
Instrucción de capacitación	X	X	X	X	X
Coordinación de proyectos			X	X	
Charlas, exposiciones o conferencias		X	X	X	
Publicaciones			X	X	
Nivel académico	X	X	X	X	X

Nota: El factor Años de experiencia en el cargo se encuentra implicado en los niveles de carrera administrativa.

Fuente: *Elaboración propia.*

### *Métrica de los factores*

Debido a las características de cada uno de los factores propuestos en este Modelo, la forma de medirlos varía según el siguiente detalle.

*Capacitación:* no se debe perder de vista, que el objetivo de este factor en la Carrera Administrativa es

lograr el perfil ideal de capacitación establecido en el perfil del cargo. En ese sentido, en cada nivel se debe establecer un porcentaje de la capacitación contemplada en el perfil ideal, de tal manera que quede distribuido en los cuatro niveles. Pero, al menos un 70% de esa capacitación se debe cubrir en los primeros dos niveles.

*Dominio del idioma inglés:* se requiere certificación de la prueba Test of English for International Communication, TOEIC, que es una prueba de estándar internacional y mide cuatro áreas del inglés: *Reading, Listening, Speaking, Writing*. Se asigna 1 punto por cada área. Esta prueba la aplica el Centro Cultural Costarricense Norteamericano.

*Años de experiencia en el cargo:* la métrica de este factor ya está dada en los niveles de la Carrera Administrativa.

*Evaluación del desempeño:* para cada nivel de Carrera Administrativa, se debe considerar las tres últimas evaluaciones del desempeño, cuya calificación sea de al menos "muy bueno" en cada una de ellas. No aplican las evaluaciones del desempeño ya consideradas en niveles anteriores. En la etapa de puntaje, el sistema puede establecer un requerimiento mayor de la calificación.

*Experiencia en comisiones o equipos especiales:*

- Se concederá 1 punto por cada año de experiencia como miembro de alguna comisión o equipo de trabajo especial institucional. Fracción menor a un año se concederá 0.5 puntos.
- Se concederá 2 puntos por cada año de experiencia como coordinador de alguna comisión o equipo de trabajo espe-

cial institucional. Fracción menor a un año se concederá 1 punto.

- Se concederá 2 puntos por cada año de experiencia como miembro de alguna comisión o equipo de trabajo especial interinstitucional. Fracción menor a un año se concederá 1 punto.
- Se concederá 4 puntos por cada año de experiencia como coordinador de alguna comisión o equipo de trabajo especial interinstitucional. Fracción menor a un año se concederá 2 puntos.

*Instrucción de capacitación:* se concederá 1 punto por cada 10 horas efectivas de instrucción.

*Coordinación de Proyectos:*

- Se concederá 2 puntos por cada 6 meses de experiencia en coordinación de proyectos institucionales.
- Se concederá 4 puntos por cada 6 meses de experiencia en coordinación de proyectos interinstitucionales.

*Charlas, exposiciones o conferencias:*

- Se concederá 0.25 puntos por cada charla o exposición no menor a 60 minutos.

- Se concederá 2 puntos por cada conferencia

*Publicaciones*

- Artículo en revista especializada: 2 puntos por artículo publicado
- Libro: 8 puntos por libro publicado

- Capítulo de libro: 3 puntos por capítulo publicado

- Monografía, documento técnico o manual: 2 puntos por documento aprobado

*Nivel académico:* para este factor se utilizará la siguiente tabla:

**CUADRO No. 2**

Requisito del cargo	Nivel académico del ocupante del cargo	Puntaje
Primaria	Tercer ciclo de Enseñanza General Básica	1
Primaria	Secundaria	2
Tercer ciclo de Enseñanza General Básica	Secundaria	2
Secundaria	Técnico medio	3
Secundaria / Técnico Medio	Diplomado universitario	4
Secundaria / Técnico Medio	Bachiller universitario	8
Diplomado universitario	Bachiller universitario	6
Bachiller	Licenciatura	6
Bachiller	Especialidad o maestría	6
Licenciatura	Especialidad o maestría	6
Licenciatura	Licenciatura adicional	4

*Fuente: Elaboración propia.*

En resumen, la métrica de los factores queda de la siguiente manera:



### CUADRO No. 3

#### MÉTRICA DE LOS FACTORES

Factores	Métrica definida
Capacitación	Porcentaje (%) del 100% que significa el perfil ideal de capacitación. Debe cubrir un 70% de ese perfil en los dos primeros niveles.
Dominio del idioma inglés	Puntaje Contra certificación, en razón de 1 punto por cada una de las cuatro áreas de la prueba Test of English for International Communication, TOEIC.
Evaluación del desempeño	Tres últimas calificaciones. El nivel mínimo exigible debe ser de "muy bueno".
Experiencia en comisiones o equipos de trabajo	Puntaje por experiencia. Experiencia en comisiones o equipos institucionales: 1 punto por año como miembro ó 2 puntos por año como coordinador. Experiencia en comisiones o equipos interinstitucionales: 2 puntos por año como miembro ó 4 puntos por año como coordinador.
Instrucción de capacitación	Puntaje. 1 punto por cada 10 horas de instrucción de capacitación.
Coordinación de proyectos	Puntaje. Por cada 6 meses de experiencia en la coordinación de proyectos institucionales: 2 puntos; interinstitucionales: 4 puntos.
Charlas, exposiciones o conferencias	Puntaje. 0.25 puntos por cada charla o exposición de no menos de 60 minutos. 2 puntos por cada conferencia.
Publicaciones	Puntaje. 2 puntos por artículo publicado. 8 puntos por libro publicado. 3 puntos por capítulo de libro publicado. 2 puntos por monografía, documento técnico o manual aprobado.
Nivel académico	Puntaje. Sobre tabla establecida.

Fuente: *Elaboración propia.*

## Proceso para aplicar la Carrera Administrativa en el eje horizontal

- La Carrera Administrativa consta de cuatro niveles. Cada nivel comprende no menos de tres años de prestación de servicios para pasar al siguiente nivel, cumpliendo los demás factores asignados.
- El modelo establece un marco de factores para que cada municipalidad determine cuáles aplicar en su Sistema de Carrera Administrativa. Son ineludibles el uso de los factores: *Capacitación, Evaluación del desempeño, Experiencia en comisiones o equipos especiales e Instrucción de capacitación*, los que deben estar presentes en todos los cargos.
  - Los factores *Capacitación y Evaluación del desempeño*, deben estar presentes en los cuatro niveles.
  - El factor Años de experiencia en el cargo está implícito en los niveles establecidos en el Sistema de Carrera Administrativa.
  - El factor Nivel Académico tiene el carácter de suplementario, es decir, que a falta de puntos en alguno de los otros factores para alcanzar un determinado nivel, puede considerarse el puntaje por el nivel académico que ostente el funcionario por demás del requisito mínimo exigido para el cargo, de acuerdo con la tabla propuesta en la métrica del factor. No aplica para los factores *Capacitación, Evaluación del Desempeño y Años de experiencia en el cargo*.
- Para cada factor se establece una métrica. Todos los factores comprenden un puntaje bajo ciertos criterios, salvo *Capacitación y Evaluación del desempeño*.
  - El factor *Capacitación* se debe medir por el porcentaje de avance del plan ideal de capacitación según el cargo. En este factor, se debe cumplir al menos el 70% del total del plan ideal de capacitación en los dos primeros niveles.
  - El factor *Evaluación del Desempeño* se debe medir con base en las últimas tres evaluaciones y que no hayan sido consideradas para un nivel anterior. En el sistema, cada municipalidad puede determinar la calificación requerida en cada nivel del cargo, siempre y cuando no sea inferior a "muy bueno".

- Con base en los elementos expuestos, cada municipalidad debe establecer en su Sistema de Carrera Administrativa los factores que van a aplicar para cada cargo y nivel, así como el puntaje o requerimiento por cada factor, tomando en cuenta las condiciones contenidas en este modelo de Carrera Administrativa.
  - Para lo anterior, cada municipalidad deberá constituir una Comisión de Carrera Administrativa, quien junto con el Departamento de Recursos Humanos deberá determinar los factores para cada nivel en cada cargo y el puntaje o requerimiento por cada factor.
- Esta Comisión, con base en las características de la municipalidad, deberá apoyarse en un Reglamento de Carrera Administrativa.
- La Comisión de Carrera Administrativa y el Departamento de Recursos Humanos deben establecer, para cada tipo de cargo, un registro con los factores asignados a cada nivel y el puntaje que han determinado institucionalmente. Para estos efectos, se presenta a modo de ejemplo, el registro de factores para el cargo de Recolector de Basura.

## CUADRO No. 4

### CARGO: RECOLECTOR DE BASURA

Niveles de la Carrera Administrativa								
1		2		3		4		
Factor	Puntaje	Factor	Puntaje	Factor	Puntaje	Factor	Puntaje	
Capacitación	40%	Capacitación	40%	Capacitación	10%	Capacitación	10%	100%
Evaluac. Desemp.	3MB	Evaluac. Desemp.	3MB	Evaluac. Desemp.	2EXC	Evaluac. Desemp.	3EXC	
		Exper. comisiones	1 pts.	Exper. comisiones	2 pts.	Exper. comisiones	3 pts.	
				Instrucción Capac.	5 pts.	Instrucción Capac.	10 pts.	

*Fuente: Elaboración propia.*

Para el primer nivel, se determinan los factores de *Capacitación* y *Evaluación del Desempeño*. El primero exige un 40% de cumplimiento del perfil ideal de capacitación, mientras que el factor *Evaluación del desempeño* establece como requisito que las tres últimas evaluaciones tengan al menos un "muy bueno".

En el segundo nivel, *Capacitación* presenta nuevamente un 40%, lo que corresponde a un 80% en los dos primeros niveles, con lo que cumple con la condición establecida en la métrica (al menos un 70% en los dos primeros niveles). El requere-

rimiento en *Evaluación del desempeño* es igual que en el primer nivel. Se incluye un tercer factor, *Experiencia en comisiones o equipos especiales*, con el requerimiento de 1 punto.

Para el tercer nivel, destaca que el factor *Evaluación del desempeño* exige que de las tres evaluaciones, al menos dos tengan una calificación de Excelente. En *Experiencia en Comisiones o Equipos Especiales* demanda 2 puntos. Se incluye el factor *Instrucción de Capacitación* con un requerimiento de 5 puntos.

En el cuarto nivel, el factor *Evaluación del Desempeño* requiere que las tres evaluaciones sean con una calificación de Excelente cada una. *Experiencia en Comisiones o Equipos Especiales* aumenta 1 punto más en sus requerimientos y en el factor *Instrucción de Capacitación* requiere 10 puntos.

Obsérvese también la distribución del factor capacitación a lo largo de los cuatro niveles, completando el 100% del perfil.

Así como éste, se deben construir los registros de los demás cargos.

- Recursos Humanos debe elaborar un registro de Carrera Administrativa para cada funcionario municipal, que le permita, tanto a ese Departamento como a la Comisión, el análisis de cada caso.
- El Reglamento de Carrera Administrativa deberá establecer la periodicidad para los estudios de Carrera Administrativa y los procedimientos para la aprobación de un nivel.

### ***Comisión de Carrera Administrativa***

La Carrera Administrativa es una responsabilidad técnica de la Gestión de Recursos Humanos, pero debe estar apoyada por una Comisión de Carrera Administrativa.

Las principales funciones de esta Comisión son las siguientes:

- Aprobar los factores para cada cargo y nivel.
- Aceptar los requerimientos de puntaje o condiciones de los factores para cada uno de los niveles de los cargos, de acuerdo con la métrica de cada factor propuesta en este modelo.
- Suscribir nuevos factores.
- Revisar y aprobar los estudios de Carrera Administrativa a los funcionarios.
- Aprobar el cambio de nivel cuando el funcionario municipal ha cumplido con todos los requisitos.
- Las demás funciones que determine el Reglamento de Carrera Administrativa.

La Comisión debe estar integrada por representantes del personal, tanto del área técnica como de la administrativa, con representación del máximo jerarca y presidida por la Jefatura de Recursos Humanos.

Los expedientes de Carrera Administrativa estarán a disposición de la Comisión pero en resguardo del Departamento de Recursos Humanos.

La constitución, funciones y procedimientos de la Comisión debe-

rán normarse en el Reglamento de Carrera Administrativa.

### **Reglamento de Carrera Administrativa Municipal**

El Reglamento de Carrera Administrativa Municipal debe comprender lo siguiente:

- Filosofía y objetivos de la Carrera Administrativa:
  - La Carrera Administrativa como régimen de empleo público.
  - La Carrera Administrativa como sistema de desarrollo de los servidores públicos.
- Los ejes de la Carrera Administrativa.
- Los elementos del eje vertical de la Carrera Administrativa:
  - Normas de ascensos directos.
  - Normas de concurso interno.
  - Normas de reasignación de puestos.
- Los elementos del eje horizontal de la Carrera Administrativa:
  - Reglas generales para que las municipalidades

determinen los factores por cargo y nivel.

- Reglas generales para que las municipalidades determinen los requisitos a cumplir por factor en cada uno de los niveles de los cargos.
- Las normas generales para que cada municipalidad constituya la Comisión de Carrera Administrativa, su integración, funciones, requisitos para ser miembro de la Comisión; deberes y atribuciones; sesiones, actas y recursos.

### **La interacción de los procesos de recursos humanos en esta propuesta de Carrera Administrativa**

Para la efectividad del Sistema de Carrera Administrativa, es imperioso que se den las siguientes condiciones:

#### **En el Sistema de Capacitación:**

Éste será uno de los componentes más importantes de la Gestión de Recursos Humanos para la Carrera Administrativa del personal municipal. Será como el motor del Sistema de Carrera Administrativa.

Para ello, la municipalidad debe contar con un plan estratégico de capacitación, cuyo proceso de Detección de Necesidades de Capacitación, DNC, esté sustentado principalmente en las siguientes fuentes de capacitación:

- Los perfiles de puestos y cargos.
- El sistema de evaluación del desempeño.
- Los planes estratégicos de la organización y de sus áreas. (Dentro de los planes estratégicos deberán considerarse los planes de sucesión).
- La actualización de tecnologías.

Cada perfil de puestos y cargos, debe establecer el perfil de capacitación ideal que el titular del puesto debe alcanzar.

Lo anterior conlleva que el proceso de capacitación no sólo debe establecer planes de capacitación organizacionales, sino también el plan individual de capacitación por funcionario municipal. Esto es elemental si queremos hablar de capacitación estratégica. La capacitación debe ser dirigida hacia un norte definido y monitoreada constantemente, para poder evaluar el progreso no sólo del plan operativo, sino también del plan estratégico organizacional y el plan individual de los funcionarios. Es tener la capacidad de poder decir dónde está la organización y dónde

está cada uno de los colaboradores en un proceso de desarrollo.

La ejecución de la capacitación debe desarrollarse bajo planeamientos periódicos que permitan medir el avance del plan estratégico y el avance de los planes individuales de capacitación de los servidores.

Dentro del proceso de ejecución de la capacitación debe existir toda una estructura de facilitadores y diseñadores de la capacitación, de tal forma que las capacitaciones se vayan normando y estandarizando.

La evaluación de la capacitación debe ser sobre el efecto alcanzado y se debe evidenciar en el desempeño. Es importante señalar que las evaluaciones de los cursos no corresponden a la evaluación del efecto de la capacitación. La evaluación de un curso será una información necesaria para retroalimentar los aspectos de programación. Pero la evaluación de la capacitación será aquella que sea medible o verificable en el desempeño del funcionario, de acuerdo con las herramientas y procedimientos que se establezcan para ese fin.

#### ***En el análisis ocupacional:***

Tal y como se detalla en el apartado del Sistema de Capacitación, una de las primeras fuentes para determinar las necesidades de capacitación debe ser la descripción

de puestos y cargos. La organización debe contar con una estructura ocupacional bien definida y concordante con la estructura, procesos y objetivos de la organización. A partir de ahí, un buen diseño de cargos contemplará, aparte de los requisitos mínimos para ocupar el puesto, el perfil de capacitación ideal que su ocupante debe llegar a tener en cuanto a conocimientos, habilidades o destrezas que deban y puedan ser solventadas mediante los programas de capacitación. Confrontar el perfil del cargo contra el expediente del funcionario determina un marco de necesidades de capacitación tal, que llevaría a la organización a establecer un plan estratégico con solo el pretender cubrir esa diferencia, precisamente porque se habla de un perfil ideal que generalmente no se cumple en el ingreso del servidor al puesto, de hecho, porque muchos aspectos de ese perfil son parte de las características y la cultura de la organización. Esto, constituiría la primera base del plan individual de capacitación.

### ***En la evaluación del desempeño:***

Si el análisis ocupacional determina precisamente la estructura de puestos partiendo de la organización como un todo, en su misión, objetivos, procesos y estructura, de igual manera el Sistema de Evaluación del Desempeño se desprende

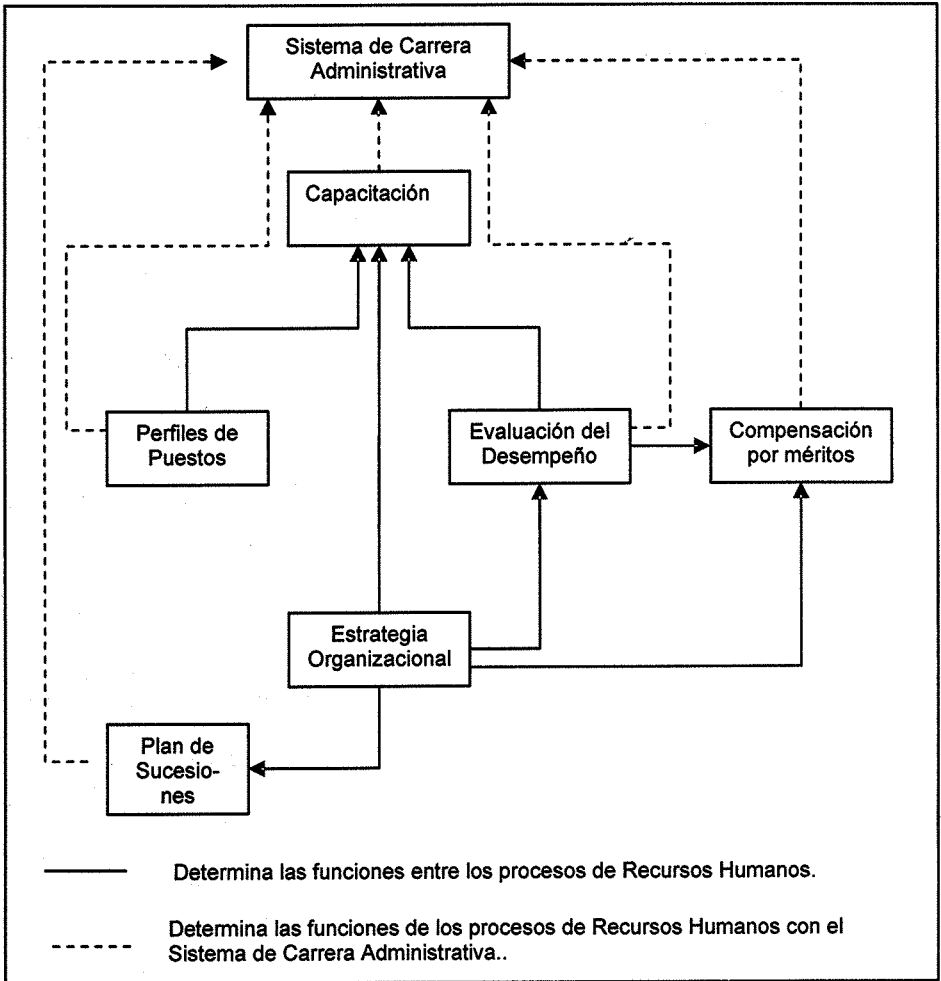
de la evaluación organizacional, tanto en la dinámica de los procesos como en la consecución de metas y objetivos.

Entonces, si la evaluación del desempeño es parte de la evaluación organizacional, los indicadores de la evaluación individual deben ser concordantes con los indicadores organizacionales.

Un aspecto fundamental de los sistemas de evaluación es la retroalimentación de los procesos, proyectos o funciones, como un *feedback* que va no solo al producto final sino que funciona durante el proceso o la gestión. Si vemos la evaluación del desempeño en el producto final, debe existir un ligamen con el sistema de recompensa. La compensación debe ser congruente con la productividad y el cumplimiento de metas, de ahí que los indicadores para la compensación deben interrelacionarse con los indicadores organizacionales. Pero si vemos la evaluación del desempeño durante el proceso, como retroalimentación, entonces este sistema debe estar bien enlazado con el Sistema de Capacitación, como una de las fuentes más importantes en la detección de necesidades de capacitación. De hecho, las necesidades de capacitación detectadas mediante el sistema de evaluación del desempeño adquieren prioridad en la programación de la capacitación ◇



GRÁFICO No. 1



# el ICAP en centroamérica

## Programa de Actividades del XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana

ICAP\*

---

DETALLA EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES DEL XIV FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO, PANAMÁ, Y REPÚBLICA DOMINICANA, DEDICADO AL TEMA "PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN DE CALIDAD", REALIZADO DEL 16 AL 18 DE JULIO DEL 2008, EN SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA, Y ORGANIZADO POR EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, Y LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEAP, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA / SERVICIO CIVIL / CALIDAD

### Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de Secretaría Técnica,

conjuntamente con la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, Presidencia de la República Dominicana, integran esfuerzos a fin de realizar el "XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana", en Santo Domingo, República Dominicana, del 16 al 18 de julio del 2008, dedicado al tema "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad".

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 2 de junio del 2008.

Aceptado: 9 de junio del 2008.

El propósito general del XIV Foro es conocer en forma comparada en la Región, los procesos de innovación y mejoramiento emprendidos en relación al servicio civil y/o función pública, así como los esfuerzos por establecer modelos de gestión de calidad, tomando en consideración los cambios del entorno y las nuevas tendencias en las políticas de empleo público y recursos humanos, con el fin de identificar mejores prácticas en esta materia, a nivel de los países integrantes de este Foro.

### **Antecedentes**

Desde 1972 los Directores de Servicio Civil y Personal del Istmo Centroamericano se han reunido en diferentes países de la Región, con el propósito de propiciar espacios para el intercambio de ideas, proyectos y experiencias en materia de administración de recursos humanos.

Por primera vez, República Dominicana es sede y anfitrión de la celebración del XIV Foro. Este país ha aportado valiosas propuestas encaminadas a fortalecer el desarrollo de la Administración Pública de los países centroamericanos en el contexto de la Modernización del Estado.

---

1. Tomados del Reglamento de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.

### **Objetivos generales<sup>1</sup>**

- Crear un espacio de reflexión y discusión sobre la gestión del desarrollo de los recursos humanos al servicio del sector público en el área centroamericana, con la finalidad de constituir una capacidad técnica institucional para un Estado eficaz, eficiente y efectivo.
- Propiciar el acercamiento institucional fortaleciendo el intercambio de ideas, experiencias y avances derivados de la función de la Administración de Recursos Humanos, bajo el régimen de Servicio Civil de Carrera.
- Apreciar el progreso en la aplicación de principios y técnicas modernas de desarrollo de la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas de la Región.

### **Objetivos específicos**

- Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos, orientado a constituir un lenguaje común sobre la profesionalización de la función pública en los países del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana.

- Analizar las nuevas tendencias de las políticas de gestión del empleo público y su pertinencia en la Región.
- Compartir lecciones aprendidas en la implantación, innovación y reformas al servicio civil, así como su contribución, tanto a la institucionalidad gubernamental, como a las administraciones públicas del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana.
- Reflexionar sobre las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a ésta como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de la sociedad contemporánea, y para el buen gobierno.
- Considerar detenidamente para su puesta en práctica los principios, normas e instrumentos de gestión que orientan hacia la mejora continua de los servicios públicos.

El XIV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana integró

cinco eventos que se detallan a continuación:

- Seminario Internacional sobre Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad.
- Reuniones de Directores de Servicio Civil y Carrera Administrativa del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana.
- Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública.
- Estrategia de Promoción y Creación de Opinión sobre Función Pública.
- Acto de Incorporación de los Servidores Públicos al Sistema de Carrera Administrativa en la República Dominicana.

El XIV Foro tuvo como sede Santo Domingo, República Dominicana, siendo la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, la anfitriona de este evento, que en conjunto con el ICAP, llevaron a cabo el XIV Foro aludido ◇

**PROGRAMA DE ACTIVIDADES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL  
"PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN DE CALIDAD"**

**SANTO DOMINGO, REPÚBLICA DOMINICANA**

**16 al 18 de julio del 2008.**

<b>Fecha</b>	<b>Horario</b>	<b>Actividad</b>
<b>Miércoles 16 de julio</b>	18:30 a 19:15	Acto de inauguración del XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana
	19:15 a 20:15	Lección Inaugural: La Función Pública en el Desarrollo del Estado
<b>Jueves 17 de julio</b>	09:00 a 09:45	Conferencia: Tendencias Modernas en la Profesionalización de la Función Pública
	09:45 a 10:15	Preguntas y respuestas
	10:15 a 10:45	Ponencia: Estrategias de Reforma de la Función Pública en la República Dominicana
	10:45 a 11:00	Preguntas y respuestas
	11:00 a 11:15	Receso
	11:15 a 11:45	Ponencia: Escala de Salarios para Cargos Directivos de Confianza de la República de Guatemala
	11:45 a 12:00	Preguntas y respuestas
	12:00 a 12:30	Ponencia: Procedimiento Especial de Ingreso de Servidores Públicos. El Caso de Panamá
	12:30 a 12:45	Preguntas y respuestas
	12:45 a 14:15	Almuerzo
	14:15 a 14:45	Ponencia: Selección de Personal para la Educación Pública. El Caso de Costa Rica
	14:45 a 15:00	Preguntas y respuestas
	15:00 a 16:20	Panel: Experiencias Recientes de Profesionalización de la Función Pública en Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana
	16:20 a 16:45	Preguntas y respuestas

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Jueves 17 de julio	16:45 a 17:00	Receso
	17:00 a 17:30	Ponencia: Plan Estratégico del Servidor Público. República de Honduras
	17:30 a 17:45	Preguntas y respuestas
Viernes 18 de julio	09:00 a 09:45	Conferencia: Profesionalización de la Función Pública para la Gobernanza y la Gestión de Calidad en la Administración Gubernamental
	09:45 a 10:15	Preguntas y respuestas
	10:15 a 10:45	Ponencia: Formulación y Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa Municipal de El Salvador
	10:45 a 11:00	Preguntas y respuestas
	11:00 a 11:15	Receso
	11:15 a 12:35	Panel: Experiencias de Gestión de Calidad en la Administración Pública de Costa Rica, Colombia, República Dominicana y Chile
	12:35 a 13:00	Preguntas y respuestas
	13:00 a 13:30	Presentación de los ganadores del premio ICAP: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Implicaciones de la Apertura Comercial para el Régimen de Servicio Civil.</li> <li>○ Retos del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa en Nicaragua.</li> </ul>
	13:30 a 13:45	Preguntas y respuestas
15:30 a 17:00	Clausura	

# referencias

Centro de Documentación del ICAP

---

PRESENTA ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL TEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO DEL ESTADO, INCLUYENDO UN RESUMEN SUSCINTO DE LAS MISMAS.

PALABRAS CLAVES: BIBLIOGRAFÍA / FUNCIÓN PÚBLICA / GESTIÓN DE CALIDAD

Aguilar, J. (2006) Reforma y modernización del Estado en Costa Rica: antecedentes, desarrollo y perspectivas. En: Tendencias Modernas de la Administración Pública. San José, CR. : ICAP. Consultado 8 de noviembre, 2008. Disponible en: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan026020.htm>

Resumen: Expone la búsqueda del balance apropiado entre la gestión pública que procura ser eficaz y eficiente en la prestación de los servicios públicos y la participación ciudadana como control social en un régimen de democracia política. Considera un conjunto de ejes fundamentales en el diseño de un proceso de Reforma del Estado: la agenda política, integración de reformas en campos nuevos, concer-

tación social y política; un enfoque multidisciplinario; articulación entre la planificación de programas con su presupuesto; los roles propios del Estado; y un ámbito territorial que dimensione lo regional y lo local.

Descriptores: ESTADO. DES-CENTRALIZACION. SERVICIOS PÚBLICOS. DEMOCRACIA. CONTROL SOCIAL. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA. POLÍTICA GUBERNAMENTAL. COSTA RICA.

Bau. C. (2005). Experiencias exitosas en la profesionalización de la Función Pública en América Latina. En: Foro Iberoamericano. México, D.F. Consultado 5 de noviembre, 2008. Disponible en: <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0051504.pdf>

**Resumen:** Esta ponencia da a conocer la experiencia chilena en la implementación y profesionalización de la función pública en el proceso de modernización del Estado como una iniciativa prioritaria. Presenta datos sobre el avance del proceso y su implementación.

**Descriptor:** FUNCIONARIO PÚBLICO. PROFESIONALIZACIÓN. RECURSOS HUMANOS.

**Ubicación:** 351 C266m

Cárdenas, L. ; Bautista, E. ; Sevilla, J. y Otros. (2007). Memoria del Foro Internacional de Michoacán; Gobernabilidad y Desarrollo Democrático. Madrid, ES : INAP, 269 p.

**Notas:** Contiene: Reforma del Estado y de la Administración Pública para una mejor Gobernanza -- Cultura Política y Participación Ciudadana -- Construcción Nacional e Integración en el Escenario Iberoamericano.

**Descriptor:** GOBERNANZA. REFORMA DEL ESTADO. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ESTADO. FOROS. MÉXICO.

Camadira, J. (2002). La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica. En Seminario Internacional sobre Profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica. Madrid, Es : INAP. Disponible en: <http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=11379>

**Notas:** Informe y documentos del Ministerio para la Administración Pública.

**Descriptor:** FUNCIONARIO PÚBLICO. PROFESIONALIZACIÓN. RECURSOS HUMANOS.

**Descriptor:** GOBERNANZA. REFORMA DEL ESTADO. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ESTADO. FOROS. MÉXICO.

Thwaites, M. (2004) La calidad de la gestión pública. Buenos Aires. Consultado 20 de noviembre, 2008. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/ponencias/thwaites.pdf>

La segunda generación de reformas del Estado, hace referencia a la calidad de la gestión, cuestión que reviste aristas complejas. Parte de comprender que puede esperarse muy poco de una definición de reforma en términos abstractos sobre lo que sería un funcionamiento ideal del Estado, porque toda planeación reformista y su eventual implementación, se da en un contexto determinado.

**Descriptor:** GESTIÓN DE LA CALIDAD. REFORMA DEL ESTADO. ARGENTINA ◇



# **Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP\***

---

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

## **Introducción**

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

## **Propósito**

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: SIDALC, METABASE y UNPAN. A partir de los números 48 y 49 estará disponible en versión digital en el sitio *web* del ICAP: [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)

### **Instrucciones para los colaboradores**

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original impreso o vía electrónica a la siguiente dirección: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr) Se reciben trabajos en disquete (programas *Word XP*, *Power Point XP* y *Office 2002* bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales impresos y electrónicos suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas APA sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
  - Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
  - Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
  - Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

### **Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones**

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo ◇

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP  
100 mts. Al sur y 50 mts. Al oeste de la Heladería POPS,  
Curridabat  
Apartado postal 10.025-1000, San José, Costa Rica  
Teléfonos: (506) 2234-1011 – 2225-4616  
Centro de Docencia y Centro de Documentación:  
(506) 2253-4059 – 2253-2287  
Imprenta: (506) 2224-2666  
Fax: (506) 2225-2049  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)  
*Web-site:* <http://www.icap.ac.cr>