

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



50

51

Tema:

**Buen Gobierno
y Función Pública**

en este número

artículos

La función pública en el buen gobierno
p. 9

Globalización, administración pública y buen gobierno
p. 37

La Carrera Administrativa Municipal y avances de la descentralización en Guatemala
p. 55

Los nuevos retos del Servicio Civil ante un entorno globalizado
p. 63

Análisis y propuesta para la elaboración de perfil del directivo público chileno. Etapa II
p. 79

Aspectos actuales del desarrollo de personal en la función pública de la República Federal de Alemania
p. 103

La carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública en Colombia
p. 115

José Alberto Bonifacio

Analiza la relevancia de la función pública en el "buen gobierno" y su incidencia en la credibilidad de la ciudadanía en el gobierno.

Jesús García Ruiz

Aborda las implicaciones de la globalización en la administración pública y en la función pública.

Renzo Lautaro Rosal

Desarrolla en forma breve el proceso de descentralización en Guatemala, en su primera etapa y punto de partida hacia la conformación de una agenda de consensos.

José J. Arguedas H.

Examina los desafíos del servicio civil en el marco de los procesos de cambios globales y de las nuevas tendencias laborales.

Rodrigo Lavanderos

Fundamenta la propuesta de modelo de trabajo para construir perfiles de cargos directivos públicos en la Alta Dirección Pública del Estado chileno.

Bernhard Köhler

Presenta los momentos actuales del desarrollo de personal en la función pública de la República Federal de Alemania, analizando las problemáticas que dieron origen a las reformas en este país.

Carlos H. Moreno B.

Describe la incidencia en la selección del ingreso de los servidores públicos, a partir de la puesta en marcha de la nueva ley de servicio civil de Colombia.

Continúa...

...viene

La retribución variable en los entornos públicos
p. 131

cifras

Estadísticas sobre servidores públicos
p. 147

documentos

La profesionalización del empleo público
p. 241

La remuneración de los servidores públicos del Gobierno Federal y entidades paraestatales de México: análisis y recomendaciones
p. 249

Avances de Servicio Civil en el marco de la modernización del Estado de la República de Guatemala
p. 283

Experiencia de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, en el marco de la modernización del Estado de la República de Panamá
p. 293

Luis Sanz

Recoge la preocupación de los gestores de las organizaciones públicas sobre la mejora de la productividad y propone la retribución variable en base a resultados.

Rethelny Figueroa de Jain

Muestra información estadística de los funcionarios públicos del Istmo Centroamericano.

Rafael Martínez Puón

Puntualiza el rol del responsable de la profesionalización en los cambios institucionales, indicando las características requeridas.

Alfredo Acle Tomasini

Analiza la situación de la remuneración de los servidores públicos y sus implicaciones en la efectividad de la Administración Pública Federal de México.

Silvia del Carmen Palomo González

Argumenta la necesidad de adecuar la organización del Estado a los constantes cambios de un mundo globalizado, en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la modernización de la administración pública y el establecimiento de la Carrera Administrativa.

Arnulfo A. de León V.

Fundamenta jurídicamente el establecimiento de un sistema de administración de recursos humanos de Panamá, que se basa en el mérito y en el desempeño eficiente.

Continúa...

...viene

**Profesionalización del empleo
público en República
Dominicana**
p. 311

**Avances del Servicio Civil
de Costa Rica**
p. 325

**Código Iberoamericano
de Buen Gobierno**
p. 341

el icap en Centroamérica

**Programa de Actividades del XIII
Foro de la Función Pública del
Istmo Centroamericano, Panamá
y República Dominicana:
“Globalización, Buen Gobierno y
Función Pública”**
p. 349

referencias

p. 353

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

p. 355

Ramón Ventura Camejo

Describe la problemática que dio origen al planteamiento de reforma del sistema de profesionalización y la propuesta en un anteproyecto de ley de la función pública.

Dirección General de Servicio Civil

Presenta el programa de trabajo de la Dirección General de Servicio Civil para el cuatrienio 2006-2010.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Establece las obligaciones y principios que se tomaron mediante el Consenso de Montevideo en junio del 2006.

ICAP

Detalla el Programa de Actividades del XIII 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 50-51
Enero-Diciembre 2006

- ◆ Director
Hugo Zelaya Cálix
- ◆ 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)
225-2049.
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web-site: <http://www.icap.ac.cr>



El desarrollo de la institucio-
nalidad gubernamental en los
países del Istmo Centroamericano
ha respondido a hitos significati-
vos en la construcción de los Es-
tados nacionales, revistiendo
singular importancia, la creación
de las dependencias de Servicios
Civiles y Carreras Administrati-
vas, hoy popularizadas en la jerga
conceptual como función pública.

En el marco de la moderni-
zación actual de las administra-
ciones públicas de la Región y de
los cambios sociales, económicos
y políticos, tanto a nivel doméstico
como mundial, la calidad de la
función pública y el buen gobier-
no, se han constituido en activos
importantes para la sociedad cen-
troamericana.

En este sentido, algunos au-
tores han considerado que el
contar con un cuerpo profesional
de funcionarios públicos es un
“bien común” (common good) de
gran relevancia para enfrentar los
retos de los países del Área.
Ejemplos particulares de adminis-
traciones públicas que cuentan
con un sistema de mérito para
los funcionarios gubernamentales

editorial

han ilustrado al respecto, la contribución de una tecnocracia proba y bien calificada en relación a la competitividad de los países, la satisfacción de las demandas sociales, la gobernanza, la transparencia, y el desarrollo sostenible.

Así, en el marco de estas ideas, algunos de los aspectos relevantes que actualmente ha retomado esta temática en el contexto global, surgen:

- En el marco de los procesos de democratización y modernización que han emprendido los gobiernos de la Región, constituyéndose la función pública en un elemento fundamental del Estado de Derecho y de los procesos de participación y profundización democrática.
- Una característica básica importante de las iniciativas del “buen gobierno” es apoyarse en la institucionalidad de la función pública, como un cuerpo de funcionarios al servicio de la administración pública, que responda a un sistema de méritos, orientada al servicio del ciudadano, y capaz de atender con calidad las necesidades de la sociedad.

- Estudios recientes sobre la competitividad de las naciones en el marco de la globalización económica, han demostrado que uno de los criterios de éxito de los países que han alcanzado la inserción en la economía mundial, así como cierto grado de desarrollo sostenible, se ha debido en cierta manera, a la existencia e institucionalización de una burocracia profesional, con un perfil meritocrático, bien informada y con cierta capacidad de autonomía para impulsar políticas públicas en pro del bienestar colectivo.
- Actualmente, la tendencia moderna de la nueva gestión pública es considerar a una administración pública eficiente y efectiva, como un activo nacional y/o un “bien público de calidad”, para potenciar el impulso del desarrollo económico, social y político de los países de la Región.

Con estas consideraciones, la Revista Centroamericana de Administración Pública, se honra dedicar los números 50 y 51, al tema de “Buen Gobierno y Función Pública.

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 julio del 2007, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 225-2049
Teléfonos: 234-1011 / 225-4616. Centro de Docencia: 253-4059 / 253-2287
Imprenta: 224-2666
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
URL: <http://www.icap.ac.cr>

artículos

La función pública en el buen gobierno*

José Alberto Bonifacio**

ABORDA EL TEMA MANIFESTANDO QUE EL BUEN GOBIERNO BUSCA EL INTERÉS GENERAL, LA EQUIDAD, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, RESPETA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO. LA FALTA DE CREDIBILIDAD DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO, ES UNA PROBLEMÁTICA QUE HAY QUE SUPERAR.

PALABRAS CLAVES: BUEN GOBIERNO / EQUIDAD / PARTICIPACIÓN CIUDADANA / DERECHOS HUMANOS / ESTADO / CIUDADANÍA

La reflexión sobre el papel que le cabe a la función pública en el buen gobierno, encuentra en la

Carta Iberoamericana de la Función Pública, CIFP, una contribución que permite enriquecer las perspectivas del análisis.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Director del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina.

Recibido: 11 de setiembre del 2006.
Aceptado: 15 de noviembre del 2006.

1. La Carta entiende la expresión "función pública" como equivalente a "servicio civil", dejando expresamente excluidos de ella los cargos de naturaleza política.

El Preámbulo de la CIFP sostiene que para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Al exponer los alcances de la profesionalización, precisa su definición en un conjunto de requisitos que califican a los servidores públicos: deben poseer los atributos del 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.¹

Si se nos permite, al menos provisoriamente, entender que el concepto “mejor Estado” es una expresión posible del “buen gobierno”, lo que sostiene la CIFP es que este resulta de la profesionalización de la función pública. El argumento de esta proposición se encuentra en diversos estudios que registran evidencias sobre una relación positiva, entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil, investidos de atributos como los citados, 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; además, que una administración profesional contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.²

Ahora bien, no obstante la evidencia que habla del valor de la profesionalización de la función pública como factor importante en la promoción del desarrollo, de la necesidad de adoptar políticas públicas que tiendan a fortalecerla y consolidarla, la cuestión no está exenta de dificultades, como lo demuestra el hecho de que distintos

analistas consideran que son limitados.³

En cuanto al “buen gobierno”, desde el sentido común estaríamos plenamente de acuerdo con que nuestras sociedades posean una gobernación con esa cualidad, al dar por supuesto que el mismo respondería a las expectativas de la ciudadanía, mejorando el bienestar general por medio de un desarrollo sustentable, el progreso en la reducción de la pobreza y la desigualdad, la inclusión social en la educación, la salud, la vivienda, y una democracia consolidada, participativa y con calidad institucional, entre otros bienes públicos.

Tampoco en este caso los resultados de la actuación del gobierno tendría resultados satisfactorios, cuando la pobreza afecta a 225 millones de latinoamericanos, de los que 100 millones son indigentes, a lo que se suma que si lograra crecer en los siguientes doce años al promedio de los cinco mejores años de los noventa, solo nueve naciones alcanzarían la meta del milenio de reducción de pobreza a la mitad, en el 2015, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Por ello en nuestra región, por cierto, no exclusivamente, se percibe que la gobernabilidad se deteriora con la caída de las expectativas, en la capacidad de la democracia de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. La falta de credibilidad en la política como medio condu-

2. Ver Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), Preámbulo. Estos argumentos pueden encontrarse en los trabajos de Rauch y Evans (2000) y Carlson y Payne (2002).

3. Ver al respecto, la evaluación que se presenta en el documento de Longo (2005a) y Banco Interamericano de Desarrollo, BID, (2006).

cente para una acción ciudadana efectiva, al tiempo que debilita al sistema político, resta margen de acción a la ciudadanía. (Bonifacio, 2003:4). Además, como destaca Bauman (2003:175-178), los parámetros más decisivos de la condición humana surgen ahora de áreas fuera del alcance de las instituciones del Estado-nación y los poderes, que presiden sobre la preservación y el cambio de esas condiciones son cada vez más globalizados, mientras que los instrumentos de control e influencia de los ciudadanos siguen confinados al ámbito local (la globalización del capital, las finanzas y la información); en ese espacio no hay instituciones que se parezcan a los vehículos desarrollados por el Estado republicano, para posibilitar la participación y la acción política eficaz de los ciudadanos, con lo que se anula la ciudadanía.

En ese marco de la complejidad creciente de los problemas sociales, la emergencia protagónica de nuevos actores y la realidad de un mundo globalizado, surgen diferentes perspectivas sobre la gobernanza, que van desde considerarla un nuevo paradigma para la gobernanza moderna en tiempos de globalización, hasta una concepción ideológica que relativiza o cuestiona el papel del Estado en la vida social.

En todo caso, existen argumentos que hacen plausible el esfuerzo por sopesar los alcances de este concepto y su valor explicativo.

¿El progreso económico, social y político alcanzado por algunos países, podría explicarse como resultado de haber creado algunas condiciones basadas en los principios que se reconocen como constitutivos del “buen gobierno”? Y si así fuera, ¿estos principios podrían ser reproducidos en otras sociedades para alcanzar resultados similares? ¿Los supuestos en los que se basa la gobernanza, están presentes en nuestros países?

Claro que las mismas interrogantes podrían ser dirigidas al papel de la función pública profesional: ¿es posible establecer una serie de principios aplicables a la función pública de distintos países para mejorar el desempeño gubernamental?; ¿es suficiente la evidencia para sostener que entre ella y el desarrollo existe una relación necesaria?; los supuestos de una función pública profesional, ¿están presentes en nuestros países?

La reflexión sobre la función pública en el buen gobierno requiere de un acuerdo sobre el alcance de los conceptos implicados, y las realidades a partir de las que se desarrollan, porque como bien dice Renate Mayntz (2000) al referirse a la gobernanza, la distinción de los significados no solo es importante para evitar equívocos y malentendidos, sino porque una variación semántica generalmente refleja un cambio de percepción, refleje o no a su vez este último los cambios en la realidad.

Del buen gobierno o gobernanza

El concepto del buen gobierno, *governance* o gobernanza se ha convertido en un campo de estudio de varias disciplinas, las que han elaborado teorías y enfoques para su análisis, y aunque coexisten definiciones diferentes sobre sus alcances y significado, distintos autores coinciden en que no deben considerarse excluyentes, sino complementarias.⁴ En general, la

mayor parte de los enfoques concurren a marcar una diferencia entre la gobernanza, y el alcance que la teoría política tradicional otorga al gobierno, el que remite principalmente a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo, y se lo caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan mediante procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional, para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. (Stoker: 1998; Mayntz: 2000).

4. Así lo entiende Conde Martínez (2004), que citando a Hyden y Court (2002: 16 y ss.) distingue cuatro consideraciones sobre la gobernanza: i) la ciencia de la administración, que constata la erosión de fronteras entre lo público y lo privado en la conducción de los asuntos públicos, y subraya como cualidades de una buena gobernanza a la transparencia, la participación, la responsabilidad, etc.; ii) las relaciones internacionales, que enfatiza las teorías de la interdependencia y la existencia de regímenes internacionales estables dentro de los que los Estados asumen obligaciones y normas mutuas; iii) la política comparada, que la centra en los procesos de transición política o democratización, interesada en la legitimación de las instituciones del Estado y de los procesos decisorios y de políticas públicas y, iv) las agencias internacionales de desarrollo, que parten de un concepto genérico de gobernanza, como el modo en el que la actividad política puede conducir el funcionamiento de las sociedades.

5. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

6. Stoker cita a Kooiman y Van Vliet, (1993; p.64), quienes sostienen que: "El concepto de 'buen gobierno' apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad, y que influyen unos en otros".

En español, la gobernanza se define como el "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".⁵

Stoker (1998) sostiene que si bien el "buen gobierno" se usa de distintas maneras y tiene varios significados, hay un acuerdo básico acerca de que se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar, en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. Así la esencia del "buen gobierno" es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso a las autoridades ni en las sanciones decididas por éstas.⁶ En su opinión la bibliografía es ecléctica, y reseña significados que le son atribuidos: el empeño en instaurar un

gobierno eficiente, y que debe rendir cuentas (Banco Mundial, BM); la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación (Osborne y Gaebler); una forma aceptable de presentar la reducción de gastos, o bien indicar una disminución de la intervención de las autoridades. Para el autor tiene un sentido más lato, y consiste en reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario, poniendo en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional.

Para Querol (2002) la gobernanza puede definirse como un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.), que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisión, considerando actores relevantes, tanto a los poderes públicos como a los actores sociales y económicos.

Blanco y Gomá, consideran que la gobernanza o gobierno en red, significa el reconocimiento de la complejidad como elemento intrínseco del proceso político; un sistema de participación y colaboración de actores plurales en el marco de redes plurales, y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, que demanda la adopción de nuevos roles e instrumentos. Para Prats, un sistema social tiene gobernanza cuando está estructurado socio-políticamente, de modo tal, que todos los actores

estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas, y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.⁷

La Comisión de las Comunidades Europeas identificó la reforma de la gobernanza como uno de sus cuatro objetivos estratégicos a principios del 2000, y el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea propone abrir el proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea, UE, con el propósito de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación, lo que se traducirá en una mayor transparencia y responsabilización de todos los participantes.

De acuerdo con Stoker (1998), son características del “buen gobierno”:

- Poner en tela de juicio supuestos tradicionales que entienden al gobierno como si fuera “independiente” de fuerzas sociales más amplias, y su legitimidad no viene dada, sino que resulta del reconocimiento expreso a relaciones de poder concretas.
- Un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, donde hay una ciudadanía activa que contribuye a desarrollar el capital social y asume responsabilidades que tradicionalmente fueron del

7. Las citas corresponden a Esteve (2005).

gobierno, y la complejidad que introduce la pérdida de nitidez en materia de límites y responsabilidades, suscita ambigüedad e incertidumbre.

- En el “buen gobierno” ningún agente, público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad para resolver unilateralmente los problemas, por lo que se busca una visión compartida y trabajo conjunto.
- En él la máxima actividad de asociación es la formación de redes que se rigen a sí mismas, no limitándose a influir, sino a asumir el gobierno, con un déficit en materia de rendición de cuentas, que puede orientarse mediante un papel del gobierno, como orientador.
- El “buen gobierno” consiste en lograr que las cosas se hagan, aunque no por el poder del gobierno de emplear autoridad, sino por emplear la capacidad de coordinación entre los interesados, la orientación para conseguir los resultados, y la integración y regulación para evitar efectos secundarios no deseados, y alcanzar coordinación efectiva. La paradoja es que el buen gobierno, puede fracasar por las tensiones, capacidades diferentes, fallos de dirección, entre otros.

Para Graña (2005) la emergencia de la “gobernanza” sería

el resultado de características decisivas del contexto histórico-social: la crisis del Estado tradicional, los reclamos sociales de participación, la conformación de “redes” de decisores y el proceso de globalización. Lo que está cuestionado no sería la autoridad estatal, sino más bien sus opciones políticas, en una época en que la necesidad del Estado se hace más evidente que nunca, y contribuye a deslegitimar el Estado. Una lectura simplista de las transformaciones en curso, alienta a concebir y practicar una gobernanza “contra el Estado”. La gobernanza nace bajo el signo de la crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, y convoca, a los mil actores de la “sociedad civil”, a tomar en sus manos la gestión del poder, y a sentar las bases de un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente. (Graña, 2005:14-18). Para este autor, en los años noventa la “buena gobernanza” está asociada a la reforma del Estado y promoción de la economía de mercado, cuando al Estado se lo hacía responsable de los efectos perversos de políticas de seguridad social onerosas, ineficaces y clientelísticas, y se propone subsanar el endeudamiento estatal aplicando métodos empresariales de gestión; entonces, con el objetivo de “hacer más con menos”, se promueven programas liberales de ajuste estructural, e iniciativas ciudadanas que aseguren la integración social con o sin Estado, predicando el crecimiento económico directamente funcional a un mercado libre de trabas. La falta de matices en

estas ideas acarrearón efectos no deseados, y en América Latina en muchos casos, las reformas destruyeron estructuras preexistentes, y no produjeron soluciones más democráticas, eficaces y estables, debilitando la capacidad de los poderes públicos para cumplir con sus funciones y acrecentando el déficit de legitimidad (Graña: 32-34,53).

Conde Martínez (2004:4) observa que en los países en desarrollo existen elementos contrarios a los valores generalmente aceptados como definitorios de la buena gobernanza: autoritarismo, carencia de servicios públicos elementales, baja calidad de los existentes, corrupción, discriminación de minorías y géneros, captura del Estado por intereses privados, falta de capacidad y de seguridad de los ciudadanos en su relación con el Estado, violencia política, conflictos internacionales y falta de integración económica como muestra de una gobernanza internacional inadecuada.

Estas últimas apreciaciones presentan fuertes restricciones a la viabilidad de la construcción de la gobernanza, pero no debe perderse de vista el recurso de la capacidad institucional que los Estados conservan, como punto de partida para cimentar nuevas bases para el "buen gobierno".

En este sentido, para matizar el análisis y no perder de vista el papel del Estado frente a algunos énfasis de la gobernanza que

parecieran desdibujarlo, interesa traer a colación la observación de Mayntz, para quien no se trata tanto de una pérdida de control estatal, sino más bien de un cambio en su forma, porque la autorregulación social tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado, que no solo ejerce una función de legitimación, sino que a menudo, apoya la emergencia de varias formas de autogobierno. El Estado mantiene el derecho de ratificación legal, de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores sociales no lleguen a alguna conclusión, y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso en que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación. Para Mayntz, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes, sino principios ordenadores diferentes que a menudo resultan amalgamados, y su combinación y autorregulación "a la sombra de la jerarquía", puede ser más provechosa que cualquier otra forma "pura" de *governance* (Mayntz, 2000).

En un sentido semejante se pronuncia Senarclens (1998), para quien si bien la autonomía política de los Estados puede verse restringida, recuerda que conservan en lo esencial el monopolio de la violencia legítima, ofrecen un marco institucional a la cohesión política y social, al arbitraje de los conflictos, al reparto de los recursos, y a la facultad política de dar órdenes. Las disputas por el poder se siguen

desarrollando esencialmente en su espacio político, de modo que la expansión de los mercados y las comunicaciones no impide que los Estados sigan siendo los polos principales del poder político, los proveedores de normas y regímenes, y las fuentes primordiales de las subordinaciones políticas. Los Estados asumen una función esencial en estas esferas: instauración de un orden jurídico estable; mantenimiento de la seguridad interior; creación de condiciones propicias para la actividad económica y el empleo; lucha contra la pobreza; protección del medio ambiente; y educación, formación y salud.

Con estas últimas referencias, destaca para nuestro propósito la sugerencia realizada por Graña (*op. cit.*: 33-34) de una gobernanza que se oriente por los criterios de:

- Abandonar el esquema único de gobernanza aplicable a cualquier caso, apelando a la creatividad de la población en situaciones sociales concretas.
- Sustituir una propuesta tecnocrática de reforma institucional, por el diálogo abierto sobre los cambios posibles y necesarios.
- Evitar el trazado de una falsa frontera entre Estado y sociedad civil, procurando fortalecer el ámbito público y recompen-

sar a la vez, los aportes al bien común provenientes de instituciones no estatales.

- Impedir el análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica reconociendo la relación necesaria entre ambas.
- Abandonar la distinción artificial entre los niveles nacional e internacional de la gobernanza.⁸

Otra perspectiva: el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, CIBG

La cuestión del buen gobierno también ha sido objeto de una iniciativa regional, recientemente adoptada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Montevideo en junio del 2006, que elaboró el CIBG. El mismo se presenta como resultado de la permanente búsqueda de una ética universal, fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, así como en las tendencias universales promotoras de códigos de conducta que guíen el ejercicio correcto de las prácticas profesionales.

Conviene aclarar que el escenario en el que el Código plantea la cuestión del buen gobierno, remite al concepto clásico de gobierno y a los principios a los

8. Graña, *op. cit.*, pp. 33-34, siguiendo a Alcántara (1998).

que deben ajustar el desempeño sus más significativos exponentes, quedando implícito que el mismo redundará favorablemente para el interés público. El Código se establece para su observancia, por quienes ejercen los más elevados roles de poder en el ámbito del Poder Ejecutivo, así como por todos los “altos cargos” del gobierno.⁹ En este sentido, su aplicación no involucra a la función pública como la consideramos en este trabajo, sino que tendría como meta el “centro” del gobierno, aunque promoviendo valores y conductas cónsonas con las requeridas por la gobernanza. Es ilustrativo para nuestro propósito, trazar una vinculación entre el desempeño de los funcionarios y la gobernanza, por medio de la profesionalización de la función pública.

Los firmantes establecen como fundamento del Código el principio de la dignidad de la persona humana, y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano, y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los

9. Dice que “será aplicable a los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo, tales como viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales.”

derechos humanos, civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, en su naturaleza interdependiente y universalidad, así como que procure la búsqueda permanente del interés general, la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos, y el respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social. Y declara que los valores que guiarán la acción del buen gobierno son: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

En el CIBG se define como buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

Luego de estas definiciones generales, el Código se articula en reglas de conducta, las vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

Las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno indican la promoción, reconocimiento y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, evitando toda discriminación, y

persiguiendo la satisfacción de los intereses generales mediante la información y participación, el sometimiento a la ley, asegurando la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.

En materia de ética gubernamental, los altos funcionarios evitarán el uso abusivo del poder, los privilegios informativos, reguladores y competenciales, el conflicto de intereses con su cargo público, sometiéndose a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos, sin aceptar trato de favor o privilegio. Además, se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, y ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público.

En materia de gestión pública, el Código establece que los miembros del Poder Ejecutivo actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado. El CIBG postula que la gestión pública ha de tener un enfoque centrado en el ciudadano, mejorando continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados. Deberán ser accesibles a la ciudadanía, ejer-

ciendo sus funciones de manera ejemplar, administrando los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, protegiendo el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias. Asimismo, fomentarán la participación de los ciudadanos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad, y promoverán la evaluación permanente de políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas.

Según el Código, los altos funcionarios deberán promover y garantizar políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública y darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización. También promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas.

Como se aprecia el CIBG se propone, a partir de comprometer a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo con sus principios, construir la oportunidad de la gobernanza en los términos que antes hemos descrito, incluyendo la profesionalización de la función pública.

La percepción de los ciudadanos

A priori, se puede juzgar que “el buen gobierno es un bien público necesario”, y en ese sentido la valoración que el público tiene del gobierno no puede desestimarse, particularmente cuando el concepto de buen gobierno en una parte significativa de la literatura se elabora a partir de una apreciación sobre el pobre desempeño gubernamental, y la desconfianza de los ciudadanos en quienes ejercen el gobierno.

Según los estudios de la Corporación Latinobarómetro (2005:6) la “aprobación del gobierno” en los diecisiete países de la región que incluye la muestra, ha aumentado desde 36% en el 2002 a 49% en el 2005; en siete de ellos es superior al 60%, y en otros siete es inferior al 40%. En particular, los países del Istmo Centroamericano se ubican en un nivel de aprobación inferior al promedio latinoamericano, con la excepción de República Dominicana (62%) y El Salvador (58%); Costa Rica y Nicaragua muestran, con un 34%, los niveles más bajos de aprobación del grupo.

Para nuestro punto de vista es importante también conocer cómo es visualizado el Estado. Los encuestados aprecian que el poder del Estado ha disminuido desde el 2003, donde un 57% de los habitantes de la región decían que era la institución que tenía más poder, a 49% en el 2005. Algo semejante sucede con los partidos políticos que

disminuye la percepción de poder de 39% en el 2003 a 34% en el 2005 (v. p. 19-20).

En cuanto a cómo el Estado utiliza la capacidad que se le reconoce en solucionar los problemas que le preocupan a la gente, la percepción de los ciudadanos de la región es muy limitada: solo un 9% dice que puede solucionar todos los problemas, y un 20% que logra la mayoría. Por el contrario un 47%, casi uno de cada dos encuestados, dice que soluciona solo algunos, mientras una pequeña minoría de 8% dice que no puede solucionar ninguno (p. 20).

En la consideración de los ciudadanos la corrupción está presente de manera importante en las instituciones públicas, porque en el promedio para América Latina, la apreciación es que 68% del total de los funcionarios públicos son corruptos; los valores para Centroamérica varían entre el 77% y el 63%, por lo que el tema ha de ser considerado relevante en términos de la confianza de los ciudadanos en el gobierno (p. 26).

Para la gobernabilidad también es importante la valoración de la democracia. Los estudios que se han citado indican que en 1995 el 40% decía que la democracia no podía solucionar los problemas, mientras el 50% decía que sí podía. La situación se ha mantenido en una década porque en el 2005 un 37% dice que la democracia no soluciona los problemas, mientras un 53% dice que si lo logra (v. p. 45).

Los autores aprecian que la instrumentalización de la democracia como sistema que soluciona los problemas le resta legitimidad, y la deja al vaivén de los resultados, del desempeño de los gobiernos, produciendo inestabilidades de gobernabilidad. La afirmación cobra sentido porque al preguntar sobre el significado de la democracia, el 20% de los consultados afirma que en ella lo más importante es “una economía que asegure un ingreso digno”. Cuatro de cada diez habitantes siguen esperando que la democracia le solucione los problemas, y ni la agenda política, ni el discurso de los líderes, ayuda a separar el desempeño de los gobiernos, de la legitimidad básica del régimen democrático (p. 41).

La insatisfacción con la democracia ha mostrado en la última década un nivel elevado, cuyo promedio está alrededor del 60%. Aunque el apoyo que la misma suscita presenta proporciones similares, se ve opacado por la indiferencia y/o aceptación del autoritarismo, que llegó al 40% en el 2000 (punto más bajo de la preferencia definida por la democracia, con un 48%), para presentar un 34% en el 2005 (p. 53). De la Región Centroamericana, solo República Dominicana, Costa Rica y El Salvador, superan el promedio de América Latina, en cuanto a la satisfacción con la democracia.

Los distintos temas expuestos permiten apreciar un desajuste entre

las expectativas y el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el Estado, el gobierno y la democracia. Quedan así confirmadas algunas debilidades de la gobernanza en la región, en cuanto a la obtención de resultados, pero debe apreciarse también el recurso que para su fortalecimiento significa, la positiva valoración de las instituciones.

La situación de la función pública en la región

Así como se ha procurado establecer los alcances del concepto de buen gobierno, al pretender establecer una vinculación con la función pública, resultará también conveniente hacer algunas precisiones conceptuales, y también trazar una visión sobre sus características en la región.

Longo (2001:6) define al servicio civil como el “sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”. En alguna oportunidad hemos empleado el concepto “función pública” para designar al conjunto del personal que trabaja al servicio del Estado, en una relación de empleo regulada por un estatuto que, en general, estipula derechos y obligaciones, incluidas unas reglas para el acceso, perma-

nencia y movilidad en los cargos (Bonifacio, 2001:3).

¿Cuál es la distancia entre estas precisiones conceptuales y la realidad de las administraciones públicas latinoamericanas? Resulta ilustrativo al respecto el capítulo dedicado a la burocracia en el Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina, “La Política de las Políticas Públicas” del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2006).

El estudio considera relevante la dimensión cualitativa del empleo público para entender la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia, y examina en qué medida las burocracias latinoamericanas están dotadas de los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos, que se les ha asignado en una democracia representativa.¹⁰

La existencia de garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil, y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados da lugar a un “índice de mérito”, por medio del cual se mide el grado de autonomía de la burocracia. De allí resulta la distinción de tres grupos de

países: Brasil, Chile y Costa Rica se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos. Les sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, en los que coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y todos los países centroamericanos con excepción de Costa Rica, presenta índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido.

Un segundo análisis¹¹ repara en que para desempeñar roles sustantivos en el diseño y la implantación de las políticas públicas, la burocracia también requiere incentivos y capacidades técnicas adecuadas para un desempeño eficiente. Así se construye el “índice de capacidad funcional”, que mide las características de los sistemas de remuneración salarial, y los de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. En este caso, Brasil y Chile se destacan con índices cercanos a 60 sobre 100, reflejando sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que comien-

10. Con base en datos, índices y conclusiones de un estudio de diagnóstico institucional del servicio civil realizado en dieciocho países de la región. (Iacoviello (2005).

11. <http://www.iadb.org/res/ipres/2006/search.htm>

zan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional. Les sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 35 y 50, formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela, que se caracteriza por haber pasado por procesos de ordenamiento del sistema salarial, aunque persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales. El grupo con peores resultados presenta índices comprendidos entre 10 y 25, y está formado por República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras. Estos países se caracterizan por la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de desigualdad y ausencia de evaluación del desempeño.

Considerando conjuntamente ambos índices, los países analizados pueden agruparse en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático:

- Tiene burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de meca-

nismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios. Este grupo incluye países con bajo puntaje en ambos índices: Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia.

- Presenta sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva utilización de capacidades. Este grupo está integrado por Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica.
- Brasil y Chile se destacan en términos de ambos índices, y están más institucionalizados en relación con los demás países, pese a tener perfiles diferenciados en sus sistemas de servicio civil.

Con base en los datos anteriores, el estudio realiza una categorización básica de los diferentes tipos de burocracias que se encuentran en los países de la región.¹² La prevalencia de estos tipos de burocracia varía de un país a otro, y los distintos tipos también pueden coexistir en un mismo país.

Se identifica como *burocracia administrativa* a la que posee baja capacidad y un grado relativamente

12. Los autores advierten que aunque se basa en estudios de casos cualitativos de los sistemas de servicio civil de la región, la categorización (y los ejemplos de los países) no es precisa, y se realiza únicamente con fines ilustrativos.

alto de autonomía. Existen normas formales de mérito que no se aplican en la práctica. Los funcionarios se nombran sobre la base de criterios más políticos que meritocráticos, pero pueden tener cierta estabilidad en sus cargos. Su grado de competencia técnica y la orientación hacia un buen desempeño son bajos. Esta categoría abarca las burocracias de Perú, Venezuela y Ecuador (en el nivel más bajo), y las de Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay (en el nivel más alto).

Una baja autonomía y baja capacidad caracterizan la *burocracia clientelar*. Los funcionarios públicos ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidaria, y también bajo el control de organizaciones sindicales. Se incluye a los países centroamericanos con excepción de Costa Rica, y en República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). También México (hasta la Ley de Carrera) y en sectores de Argentina, Colombia, Perú y Uruguay, al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y despidos.

La *burocracia paralela*, que se caracteriza por la baja autonomía y la alta capacidad, está conformada por cuadros que se han incorporado bajo formas contractuales flexibles, aunque en varios países la renovación de contratos es rutinaria. Se han incorporado a efectos de cubrir determinadas necesidades técnicas.

Pueden ser exitosas y también resistidas por actores burocráticos internos. La categoría incluye equipos que gestionan proyectos con financiación internacional. Las burocracias paralelas se caracterizan por diferentes grados de autonomía y capacidad, pero no contribuyen a reforzar las capacidades del sector público.

Finalmente, la *burocracia meritocrática* se caracteriza por diferentes combinaciones de alta autonomía y capacidad. Está integrada por funcionarios con estabilidad, reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos para el desempeño profesional de su trabajo. Se presenta en Chile o Brasil, así como en entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como bancos centrales, entidades regulatorias o administraciones tributarias, la carrera diplomática en diversos países).

La extensa referencia que hemos realizado tiene, por una parte, el propósito de reconocer el valor de un estudio sin precedentes, por aplicar una metodología uniforme y estar basado en datos primarios, para conocer la función pública de la región. Pero también hemos de observar la dificultad para llegar a conclusiones categóricas desde el análisis de datos, atendiendo a la complejidad de las estructuras del servicio civil en cada país, y a la dificultad de situar los casos nacionales en una categoría analítica precisa. En todo caso, la

referencia puede contribuir a ilustrar la reflexión, particularmente para los países convocados en esta conferencia, en la medida que en su mayoría resultan incluidos en un diagnóstico que presenta un desafío importante, para la mejora de la función pública.

El camino de la profesionalización de la función pública en América Latina

La Carta Iberoamericana define a la función pública (2003) como un conjunto de arreglos institucionales, mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, y comprende normas, 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, dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público (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, al incluir entre los principios la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas, se toma en cuenta la necesidad de superar el estado enunciativo en que muchas veces se entraban estas políticas. A su vez, la transparencia, objetividad e imparcialidad, así como el pleno sometimiento a la ley y al derecho, agregan las condiciones bajo las cuales los principios anteriores tienen sentido.

Más allá de las orientaciones y principios, la CIFP expone operativamente ejes para el desarrollo de una función pública profesional. Entre ellos: la planificación para el estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en el tiempo; vinculación de la estrategia organizativa y las políticas con las prácticas de gestión del empleo y sistemas de información eficientes; reclama instrumentos de gestión de personal como la descripción de los puestos de trabajo y los requisitos de idoneidad, o perfiles de competencias correspondientes, equilibrando especialización con flexibilidad, y en los perfiles, además de conocimiento y experiencia, habilidades, actitudes, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad considerados relevantes para el éxito en el trabajo.

En lo relativo a los procesos de acceso al empleo público requiere:

- a) Publicidad de las convocatorias.
- b) Libre concurrencia de acuerdo con requisitos generales y perfil de competencias acordes al puesto.
- c) Transparencia en la gestión del proceso.
- d) Especialización de los órganos técnicos y cualificación profesional de sus integrantes.
- e) Garantía de imparcialidad.
- f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.
- g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- h) Eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección.

La Carta recomienda la evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo, como parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. En materia de compensación deberá responder a prioridades y objetivos vinculados a la estrategia, y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, teniendo la equidad como principio rector del diseño de las estructuras retributivas, incidiendo en los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento.

La Carta sostiene que los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización, fomentando la empleabilidad. La capacitación ha de complementar la formación inicial, para adaptarse a la evolución de las tareas, hacer frente a déficits de rendimiento, apoyar el crecimiento profesional para los cambios organizativos, y las prioridades claras de la organización.

Nuevamente el principio de mérito es incluido en la promoción a puestos de trabajo de nivel superior, por recomendarse el 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 las relaciones laborales, sostiene el derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, negociación de las condiciones de trabajo, facilitar la transacción y la concertación, garantizar derechos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.

La CIFP destaca la necesaria existencia de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función, con el

cometido de elaborar directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa, haciendo el seguimiento y control de su aplicación. Asimismo, que esas unidades deben desempeñar un papel en la planificación de personal de alcance global, en la gestión de operaciones y procesos que deban ser asumidas por una instancia central, en el estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas, en el apoyo a los directivos en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.

La Carta reconoce a la franja directiva o gerencial como función diferenciada, tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria, y reclama arreglos institucionales que hagan posible:

- a) Una esfera de delegación.
- b) Sistemas eficaces de control y rendición de cuentas.
- c) Premios y sanciones vinculados a la responsabilidad y los resultados de la gestión.
- d) Racionalidad y creación de valor público en el uso de los recursos.

También que, para la garantía de su profesionalidad, existan

regulaciones específicas para definir el universo de cargos, delimitándolos de las funciones políticas y del servicio civil ordinario, exigencias de cualificación profesional, competencias, reglas de acceso con criterios de capacidad y mérito, normas de evaluación y rendición de cuentas que definan mecanismos de control por resultados, estatutos de permanencia que vinculen a los resultados de la gestión, e incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación a los resultados.

Esta síntesis de los postulados de la Carta, que en la misma se presentan expresamente sin pretensión de conformar una prescripción de reformas, se constituye como recurso de alto nivel para respaldar las iniciativas nacionales orientadas a profesionalizar la función pública. Y así como promueve principios y valores generales, también sugiere instrumentos eficaces para mejorar el desempeño de la función pública, dotar de recursos calificados a las instituciones del Estado en consonancia con la complejidad de los desafíos que afronta, asegurar la continuidad de la gestión pública sirviendo al principio democrático, y contribuir a la efectividad de las políticas públicas.

Oportunamente identificamos un número importante de reformas legislativas en los servicios civiles de los países de la región, posteriores a la adopción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (Bonifacio:2005,11):

- Ley 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).
- Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de México (2003) y su Reglamento (2004).
- Ley N° 476 del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa de Nicaragua (2003).
- Ley de Normas que Regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública de Colombia (2004). ..
- Ley Marco de Empleo Público de Perú (2004), que entró en

vigencia en enero del 2005, entre otras iniciativas.

La evaluación de los avances, obstáculos y estrategias en la implantación de la CIFP,¹³ consideró que entre los rasgos predominantes de la función pública en la región destacan la escasa observancia práctica de las reglas, discrecionalidad y clientelismo en los sistemas de gestión del empleo, déficit de profesionalización, rigidez en los procedimientos, carencias en la gestión del recurso humano. Frente a esa situación, la implantación de la Carta se ve como "equivalente a la realización de reformas capaces de mejorar, de forma efectiva y sostenible en el tiempo, los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos en los países latinoamericanos." (Longo 2005^a:8-9).¹⁴

-
13. Organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, y la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (UNDESA), con el apoyo del Gobierno de México, el "Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública", se realizó el 4 y 5 de mayo del 2005, en ciudad de México. <http://www.clad.org.ve>
 14. Longo afirma que, por razones propias de la cultura social y política de América Latina, existe una tendencia a identificar las reformas con las leyes que pretenden implantarlas, y que muchas veces no son aplicadas o se tergiversan, y es vasta la literatura que avala la afirmación (Longo, 2005:22).

Reflexiones sobre la contribución de la función pública a la gobernanza

Atendiendo a la complejidad del gobierno y, en particular, de la gobernanza contemporánea, la mejora de ambos no puede sino encontrar en el desarrollo de una función pública profesional una condición necesaria para su mejora, pero la misma complejidad a la que aludimos no permite caer en la simplificación de considerar que esta es suficiente para el buen gobierno. Se ha sostenido antes que no puede

pretenderse que la institucionalidad administrativa se constituya en el reaseguro frente a las crisis de gobernabilidad, sino que la misma es parte de un entramado institucional más amplio, que puede dotar a la democracia de recursos efectivos adicionales para responder a los desafíos de la gobernabilidad actual. En ese sentido, una función pública meritocrática constituye un activo institucional, un recurso disponible para la mejor gestión de los asuntos públicos, que conciernen al conjunto de la sociedad (Bonifacio:2003:10).

Aunque sea necesario realizar evaluaciones adicionales para conocer si las políticas que contienen las reformas legislativas están afianzando resultados efectivos, debe reconocerse que son una parte relevante del proceso de cambio, y existe evidencia de su impacto en aspectos clave para la función pública profesional, como la incorporación del mérito para el acceso y la promoción en empleo público y su aplicación a la cobertura de funciones directivas, revelando que esta política está siendo considerada en las agendas de los gobiernos de la región. En coincidencia, Heredia (2002:21-22) afirma que el tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparente constituye un proceso largo, costoso y difícil, pero reconoce que también existen logros en la región en los últimos años, y las experiencias exitosas de cambio en otros países y períodos, indican que modernizar y profesio-

nalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible.

A propósito de la contribución de la función pública a la gobernanza, nos parece relevante proponer un análisis en el que la política para la función pública se conciba más allá del rol instrumental al que la recluyen algunas estrategias de reforma o modernización del Estado, para poner énfasis en la responsabilidad que le compete como agente responsable de asegurar bienes públicos y valores colectivos, en cooperación con los representantes políticos legitimados por los ciudadanos en elecciones libres, para constituir gobiernos democráticos, y con las organizaciones de la sociedad civil. Para ello se requiere identificar factores que en el diseño institucional de la función pública, intervienen en el ejercicio democrático del poder del Estado, como garante del bien común.

Cabe destacar este particular énfasis, porque si el debate sobre la gestión pública se limita a la eficiencia, se confunden las prioridades, y por la vía de las pérdidas en capacidad institucional, el interés público se ve perjudicado; y se desvirtúa el sentido del servicio público como actividad concurrente a la construcción de ciudadanía. El movimiento de la nueva gestión pública, que enfatiza el giro de la administración hacia el logro de mejores servicios a los clientes y a la gestión por resultados, no termina de resolver el problema de las rela-

ciones del ciudadano con la administración, asegurando la apropiada identificación de ésta con el interés público, evitando su actuación a favor de intereses particulares (Peters, 1998).

Las reformas tecnocráticas han omitido que en la construcción de una función pública democrática y eficiente es imprescindible la participación de los representantes electos, porque la acción política es un insumo crítico para establecer una función pública responsable, en el acompañamiento de una gestión y políticas consensuadas democráticamente como programa de gobierno, a partir de reconocer y promover la competencia profesional de la función pública. Con plena conciencia de esta necesidad, se ha destacado que las estrategias de reforma necesitan contar con un liderazgo político que traslade a los actores involucrados, una sensación de necesidad y urgencia por cambiar; que debe inspirar a una política de Estado clave para resolver los problemas importantes y sensibles de la ciudadanía; que se requiere construir alianzas en las que apoyar las iniciativas de cambio y operaciones de consenso nacional, interpartidarias o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos.¹⁵

En cuanto al papel del actor más complejo, menos estructurado,

15. Declaración Final del Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

y parte esencial de la argamasa de la gobernanza, la sociedad civil, es clave considerar su intervención en este proceso, que por razones metodológicas y de posibilidad hemos centrado en la consolidación de una función pública profesional. Sería una grave simplificación considerar que la sociedad civil, que los ciudadanos, tienen una sola voz. Y reducir la ciudadanía a las categorías de "administrados", "clientes" o "usuarios", un grave error de concepto, no porque estas últimas no expresen una parte de la realidad social y carezcan en tanto tales de entidad para la administración o el gobierno, sino porque en si mismos no abarcan a todos los sujetos comprendidos en la gobernanza.

La sociedad civil es diversa, compleja, y sus posiciones frente a diversas cuestiones es divergente en cualquier sociedad democrática. Como ha sugerido Cardoso, frente a la imagen idealizada que en muchos casos tiene de sí misma, la sociedad civil no es el reino de los "buenos valores e intenciones" en contraste con la lógica del poder y los intereses que se atribuyen a los Estados. Es posible también que los grupos civiles y comunitarios defiendan causas que son sumamente polémicas, y en algunos casos incompatibles con las normas y principios aceptados universalmente. La cuestión de quién habla en nombre de la sociedad civil, no tiene respuesta sencilla. La legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil emana de lo que hacen, y no de a quienes representan, ni de ningún

tipo de mandato externo; su poder consiste en su capacidad de discutir, proponer, experimentar, denunciar y servir de ejemplo, no es un poder de decisión (Cardoso, 2004).

La sociedad civil tiene una capacidad para actuar por sí misma que no depende de ninguna autorización ni mandato, y sin embargo, en su relación con el Estado, pueden existir límites legítimos a su participación directa en el proceso gubernamental de toma de decisiones. Pero una sociedad civil activa, que se involucre en los asuntos públicos, no debilita la democracia y la gobernanza, sino que incrementa los recursos nacionales invertidos en el desarrollo social, y da mayor peso a la opinión del país en cuestiones globales (Cardoso, 2004).

Entre modalidades de relación alternativas, la colaboración en un esquema de mutuo respeto entre políticos y administradores, que implica reconocimiento de las legitimidades en juego, constituye la forma indicada de un sistema de servicio civil orientado al interés público. Este reconocimiento de legitimidades, en lo que hace al funcionariado, interpela al principio del mérito, y también supone el reconocimiento de la autoridad política, en sus atributos de legitimidad del ejercicio responsable del gobierno. El gobierno político debiera conceder a la burocracia, la oportunidad de legitimarse de cara a la sociedad por la vía de institucionalizar el principio del mérito,

beneficiando la función de la gobernanza con el recurso de una administración más competente, lo que reforzaría su legitimidad en cuanto a los resultados de la gestión.

La gobernanza debiera considerar el impacto de los procesos de transición y los cambios de liderazgo en la gestión política de la administración, porque altas tasas de rotación de funcionarios en cargos políticos como en los niveles directivos, generan inercias administrativas costosas, e impactan negativamente sobre los resultados de las políticas. El proceso se entraba y dificulta la elaboración de consensos indispensables para viabilizar políticas de Estado, que son las que aseguran la continuidad institucional de cursos de acción concertados entre fuerzas políticas y sociales, con independencia de su cambio de posición en el ejercicio de los roles de poder. La incapacidad para profesionalizar la burocracia pública, puede ser un subproducto de este proceso, que junto con las políticas, se reemplazan a los actores que las protagonizaron, en un cambio continuo.

El cambio político de los ejecutivos en procesos electorales, expresa la voluntad de los ciudadanos a favor de cambiar políticas y resultados de la acción gubernamental. Los cambios de gestión, que tienen costos inevitables y también deseables, con base en un sistema de función pública profesional y previsible, estarían en condiciones de reducir unos costos

adicionales que tienen origen en los movimientos propios de la alternancia, a los que se suman a veces, la imprevisión, la falta de información y la inexperiencia.

Por otra parte, la consolidación de la democracia en nuestros países, puede encontrar en la democratización de la administración pública un aliciente importante. La administración burocrática, circunscrita a su estructura jerárquica de organización, amparada en normas y procedimientos formales, distante de las personas e ignorante de sus necesidades, expresa un patrón autoritario que los ciudadanos perciben como ajeno e inamistoso. La modernización de la administración pública tiene un fuerte desafío en la demanda por su mayor democratización, que comprende brindar servicios apropiados a los ciudadanos, pero mucho más allá, supone modificar relaciones de poder en la sociedad.

La extensión de las reglas de juego democráticas al interior de la administración, en el sentido de una efectiva participación de distintas expresiones de la sociedad civil en el proceso de las decisiones públicas gubernamentales, puede plantearse en distintos niveles, e implica importantes cambios en la función pública como organización y como

institución. Es posible desarrollar modalidades de estructuración y funcionamiento de las burocracias públicas que hagan posible un mayor contacto con los ciudadanos, mediante la autonomía de los administradores públicos profesionales en el ejercicio de su gestión, con mecanismos de control que aseguren su contribución al interés público, y no a intereses políticos particulares (Barth, 1996; King y Stivers, 1998).

La responsabilidad en el ejercicio de la función pública, entendida como adopción de un compromiso ético y una preocupación por las consecuencias de la acción (Martin, 1997), es un concepto que aplica al diseño del régimen de funcionarios, y se corresponde con la orientación hacia el interés público.¹⁶ Así, la responsabilidad en el sistema de función pública demanda de los funcionarios, dar cuenta de sus acciones a un espectro de actores más amplio, incluyendo políticos, colegas, clientes, usuarios y ciudadanos, con directas consecuencias de democratización del ambiente de la gestión pública (Quirk, 1997).

El planteo de la democratización de la administración pública como vía para asegurar que el servicio civil oriente su desempeño de acuerdo al interés público, excede los alcances planteados por otros aspectos de las reformas gerenciales, por la revisión en profundidad de la propia identidad de la administración pública. Como se

16. Así entendida, la responsabilidad incluye la responsabilización (*accountability*), que consiste más precisamente en responder por un compromiso que ha sido aceptado por un mandante, superior o principal.

ha expuesto, la democratización de la administración pública reconoce la doble vía del control político y del control social sobre el servicio civil. La tradición de la dicotomía entre política y administración, al obviar la importancia de la influencia del servicio civil en el proceso decisorio, restaba espacio a la consideración de un control social separado del político, cuando en realidad los ciudadanos tienen múltiples oportunidades de participación en las decisiones, lo que supone, a su vez, que los servidores públicos deben asumir responsabilidades que van más allá de las que les imponen las instancias políticas. La combinación de las nociones de ética del servicio y de representatividad burocrática, puede ser una opción para el diseño de un sistema que permita superar las actuales dificultades.

Como se adelantó en el Foro de México,¹⁷ la implantación de las orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, requerirá de esfuerzos sostenidos que permitan la conformación de una voluntad política y de consensos político-sociales, así como de un cambio cultural propicio. Estas condiciones pueden dar significado a los aspectos más relevantes de la reforma para institucionalizar un sistema de función pública profesional, evitando naturalmente el

17. Julio César Fernández Toro, Secretario General del CLAD, Presentación del Foro.

18. Así lo expresa Horn, citado por Prats (1999).

riesgo de acomodar las políticas trascendentes a un mero recetario de soluciones, ignorante de los desafíos que enfrenta el Estado, y de la relevancia que para su desempeño de cara a la sociedad, tiene la calidad institucional del aparato gubernamental.

Existen argumentos que corroboran la contribución de una función pública basada en el mérito a la seguridad jurídica, a la gobernabilidad y a la continuidad institucional de políticas. Un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la promoción, y con los controles que eviten su apartamiento a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general,¹⁸ contribuyendo de manera decisiva a la gobernanza que haga posible el acceso de nuestros pueblos, a un desarrollo con justicia social y democracia plena.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Cynthia Hewitt de (1998) Du bon usage du concept de gouvernance. *Revue Internationale de Sciences Politiques*. UNESCO, París. n.155. p.109-118.

Barth, Thomas J. (1996) "Administering in the public interest : the

- facilitative role for public administrators". Pp. 168-197. En: *Refounding democratic public administration : modern paradoxes, postmodern challenges /* Wamsley, Gary L., ed.; Wolf, James F., ed. - Thousand Oaks : Sage Publications.
- BID (2006) "Progreso económico y social en América Latina : la política de las políticas públicas: informe 2006" - Washington. 314p. Informe coordinado por: Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne. Texto completo: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/>
- Bonifacio, José Alberto (2003) "Servicio civil y gobernabilidad reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición". - Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública- 15 p.
- _____. (2001) "Políticos, funcionarios y gerentes : el interés público en la encrucijada". En *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros - pp. 505-539.
- _____. (2005) Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional. Buenos Aires: Asociación
- Argentina de Estudios de Administración Pública. 22p.
- Cardoso, Fernando Henrique (2004) "Civil Society and Global Governance". <http://www.un.org/reform/pdfs/cardosopaper13june.htm>
- Carlson, Ingrid; Payne, Mark (2002) "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". *Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 "La Reforma del Servicio Civil"* - Diálogo Regional de Política Washington. BID, 49p. y anexos.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) - Caracas : CLAD - 31p.
- CLAD (2005) Declaración Final – Caracas, CLAD - 7p. - (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad N° 11)
- Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006) – Caracas: CLAD, 15p.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001) "La Gobernanza Europea: Un Libro Blanco". Bruselas, 25.7.2001
- Corporación Latinobarómetro (2005) "Informe Latinobarómetro 2005 Diez Años de Opinión Pública". <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf>

- Esteve, Josep Maria P. "Como enfrentar los nuevos problemas sociales en relación a los desafíos de la gestión pública-privada: el gobierno red o gobernanza."
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=915>
- Graña, François (2005) "Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo". Montevideo:cinterfor/OIT.
<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/16/>
- Heredia, Blanca (2002) "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. Washington, D.C.
- Iacoviello, Mercedes Beatriz (2005) "Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: resultados del análisis por subsistemas". - Washington : BID, 2005. - 43p.
- King, Cheryl Simrell; Stivers, Camilla (1998) "Introduction: strategies for collaboration". pp. 71-87. En: *Government in US : public administration in an anti-government era* / King, Cheryl Simrell; Stivers, Camilla, eds. Thousand Oaks : Sage Publications.
- Kooiman, J. y Van Vliet, M. (1993) "Governance and Public Management", en K. Eliassen y J. Koiman (dir.), *Managing Public Organisations*, (2a. ed.), Londres, Sage.
- Longo Martínez, Francisco (2005a) - La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma. *CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6*. Caracas. 24p.
- Martin, John A. (1997) "Changing accountability relations : politics, consumers and the market". Paris : OCDE. Public Management Service, 1997. - 14p.
- Mayntz, Renate (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de Governance". En *Instituciones y Desarrollo, N° 7*, Barcelona.
- Peters, B. Guy (1998) "Administration in the year 2000 : serving the client." En *International Journal of Public Administration*. - New York. - Vol. 21 No. 12 : Marcel Dekker, (Dec. 1998) - pp. 1759-1776.
- Prats, Joan (1999) "La rehabilitación del estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales". Instituto Internacional de Gobernabilidad. En <http://www.iigov.org>

- Quirk, Barry (1997) *Accountable to everyone : postmodern pressures on public managers*. pp. 569-586. En: *Public Administration*. - London. - Vol. 75 No. 3 : Basil Blackwell, (Autumn 1997).
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. (2000) Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries, *Journal of Public Economics*, ps. 49-71
- Senarclens, Pierre de (1998) "Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales". <http://www.unesco.org/issj/rics/155/senarclensspa.html>
- Stoker, Gerry (1998) "El Buen Gobierno como teoría: cinco propuestas" <http://www.unesco.org/issj/rics/155/stokerspa.html> ◇

Globalización, administración pública y buen gobierno*

Jesús García-Ruiz**

ANALIZA LAS IMPLICACIONES DE LA GLOBALIZACIÓN EN NUESTRAS SOCIEDADES, Y LAS TRANSFORMACIONES QUE HA GENERADO EN LAS MISMAS, REQUIRIENDO AJUSTES DEL ESTADO Y EN CONSECUENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, QUE PERMITA ADECUAR LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO A LAS NUEVAS REALIDADES DE LA SOCIEDAD, SIENDO IMPRESCINDIBLE FORTALECERLO, ASÍ COMO A LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL PAPEL QUE CUMPLE EL FUNCIONARIO DE GOBIERNO FRENTE A LA CIUDADANÍA.

PALABRAS CLAVES: GLOBALIZACIÓN / SOCIEDAD / ESTADO / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES / FUNCIÓN PÚBLICA / GOBIERNO / CIUDADANÍA.

La globalización es, en primer lugar, un fenómeno histórico que acompaña el proceso de expansión del capitalismo en el espacio geográfico mundial. En cada etapa el sistema capitalista es guiado por

lógicas particulares y producido por actores portadores de un proyecto.¹ Hoy, como lo demuestra el sin número de publicaciones, la globalización es objeto de un ardiente debate, ya que su definición pone en juego, dimensiones científicas al tiempo que ideológicas.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Director de Investigaciones, Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS, Francia.

Recibido: 20 de setiembre del 2006.

Aceptado: 17 de noviembre del 2006.

1. Cf. K. Valaskakis, "La globalización como teatro: nuevos escenarios, nuevos actores, nuevo guión", en *Estudios y Documentos*, N° 55, Guatemala, Ediciones ICAP, 2004: 24-36.

Como lo ha señalado A. Guiddens, la globalización es "un hecho". Los debates, no obstante, a que está dando origen, oponen a aquellos que consideran el "hecho" como proceso que va en el sentido del progreso de la humanidad en su conjunto, con aquellos que, por el contrario, estiman que la mundialización agrava las desigualdades entre las grandes potencias del Norte y los países en vías de desarrollo del Sur. Pero la realidad no es tan simple, es mucho más compleja y presenta numerosas aristas. Autores como Alain Minc en *La globalización feliz* (1997) avanza

una confianza sin reservas en el mercado, mientras que otros, como Joseph Stigitz, antiguo jefe de los economistas del Banco Mundial, BM, y Premio Nobel de Economía del 2001, propone la necesidad de mejorar la gestión de las contradicciones actuales, o James Tobin, Premio Nobel de 1981, que incorpora tasas a las transacciones de cambio, con el propósito de desalentar la especulación y dar nuevamente autonomía a las políticas nacionales.

Una primera constatación es que la globalización es un fenómeno altamente contradictorio: comporta, por ejemplo, aspectos científicos, tecnológicos, culturales, comunicacionales que son, potencialmente, factores positivos para la humanidad, pero que han conmovido y transformado, de una manera o de otra, los modos de vida de centenas de millones de personas en pocas décadas.

La televisión y la transmisión por satélite, han puesto a disposición de grandes mayorías imágenes y acontecimientos que muestran y acercan la extraordinaria complejidad del mundo. Han elevado a rango universal espectáculos olímpicos, campeonatos de fútbol, etc. que pueden ser vistos en zonas reculadas de Guatemala, simultáneamente que en los barrios pobres de San Pablo o El Cairo. Al mismo tiempo, las catástrofes naturales o militares, al ser transmitidas, pueden dar origen a movimientos de solidaridad a escala planetaria. Pero

asimismo, los grandes medios de comunicación de masa están controlados por las empresas multinacionales y las grandes potencias.

Esto es también evidente en los sectores de la tecnología: Internet es el ejemplo de un incontestable progreso como modo de transmisión instantánea de ideas y contra-ideas, de imágenes, de textos, de comunicaciones. Pero, al mismo tiempo, es evidente que comporta aspectos perversos: la fractura fundamental entre Norte y Sur, la convierte en un instrumento del Norte, pero eso no es debido a su dimensión técnica. Lo mismo ocurre con la ciencia, la que por definición, tiene un alcance global. A esta intensificación de las comunicaciones, se suma un fenómeno de aceleración de intercambios de todo tipo. Los intercambios turísticos están haciendo que el mundo se comunique con interacciones directas con otros modos de vida y otras culturas.

En la actual intervención nuestro acercamiento al análisis de la globalización se centrará específicamente sobre su impacto en la transformación de los Estados y, en consecuencia, su incidencia en la administración pública.

Ni la globalización ni la concurrencia entre los Estados son nuevos, pero el hecho que los Estados, ellos mismos, se estén convirtiendo en objetos de una competición internacional, eso sí es

más nuevo.² La liberalización de los intercambios, la desarticulación de las fronteras aduanales, la integración cada vez más fuerte de las economías de los Estados en ciertas regiones del mundo, colocan a los Estados en un espacio económico abierto, los que entran en competencia entre sí, igualmente con otros actores: las grandes empresas industriales, financieras o de comunicación, a veces más ricos y a veces más poderosos que la mayor parte de los Estados.

Por otra parte, los logros económicos no dependen ya, como en las economías administradas, del poderío de los instrumentos de intervención pública (administración, gestores de numerosas actividades, crédito de intervención, subvenciones a la exportación, o a la inversión). El Estado administrador se convierte en amortiguador. Con la privatización generalizada, la competencia y la concurrencia se convierten en regla, incluyendo las misiones tradicionales del servicio público como la salud o la educación.

Pocos temas han ocupado un lugar tan preponderante como el de la Reforma del Estado: aunque un poco tardíamente, las sociedades y los responsables políticos y económicos, se dan cuenta de que el mundo ha cambiado, de que lo sigue haciendo a marchas forzadas, y que es necesario pensar en lo social, político, económico, y las nuevas reglas de juego del ejercicio del poder en las sociedades.³ Al mismo tiempo, la naturaleza de las instituciones cambia. Eso significa que es necesario incorporar nuevas formas de gestión de lo público, y pensar lo público en el contexto de lo global.⁴

La reforma del Estado es ante todo, un proceso estratégico para adecuar las instituciones a las nuevas realidades de las sociedades. Este proceso ha sido pensado, en gran medida, a partir de criterios económicos financieros y de perspectivas estrechamente ligadas al mercado. A tal punto que el discurso frecuentemente identificó al “ciudadano” con el “cliente”, priorizando al Estado “prestador de servicios” y dejando de lado su rol de articulador de sociedad política.

Sin embargo, esta misma reforma del Estado, ha evolucionado en su concepción y se han incorporado nuevas variables asociadas a la gobernabilidad del sistema político: estas perspectivas amplían, sin duda, la concepción misma del proceso de reforma del Estado. La gobernabilidad es vista hoy como estrechamente asociada a las políticas públicas, las que son, cada vez

-
2. F. C. Turner y A. L. Corbacho, “Las nuevas funciones del Estado”, en *Estudios y Documentos: La transformación de las funciones del Estado*, N° 50, Guatemala, Ediciones ICAP, 2003: 17-27.
 3. F. Welsch y J. V. Carrasqueño, “Percepciones sobre la Reforma del Estado en América Latina”, en *Estudios y Documentos* N° 50, Guatemala, Ediciones ICAP, 2003: 28-45.
 4. P. Petit y L. Soete, “Globalización en busca de futuro”, en *Estudios y Documentos*, N° 55, Guatemala, Ediciones ICAP, 2004: 7-23.

más, pensadas como consecuencia de procesos del diálogo en los que, los grupos sociales, los sectores sociales, los actores sociales estratégicos, son pensados como componentes no solo de la formulación de las políticas, sino como condición de sus logros.

En este sentido, la reforma del Estado, se sitúa en un contexto preciso: el concepto de la globalización que incide y transforma a las sociedades, porque modifica las formas históricas de relación social, las históricas y jerárquicas de pensar el poder y su ejercicio, las históricas de pensar la autoridad y las negociaciones sociales.

La globalización y el nuevo contexto de los Estado-nación

La globalización es, dicho sintéticamente, el resultado de tres evoluciones que contribuyen a la formación de la primera verdadera "economía-mundo",⁵ en la que el 80% de los más de seis millardos de seres humanos que pueblan el planeta, producen e intercambian en el interior de un mismo sistema. Pero, no obstante, el movimiento de la integración de las economías y de las interdependencias de las sociedades, no tienen nada de automático

5. Concepto elaborado por el historiador Fernand Braudel (1902-1985) que fue quien abrió la ciencia histórica al estudio de las grandes regiones del mundo, y a la perspectiva de la "longue durée", y que fue retomado por Immanuel Wallerstein en *El sistema mundo del siglo XVI a nuestros días*.

y de ineluctable; se encuentra contrabalanceado por poderosas fuerzas centrífugas que excluyen del desarrollo regiones y sectores enteros de la población, incluyendo sectores de las grandes metrópolis que ritman la actividad mundial aún en los países desarrollados del Norte. Estas tres evoluciones pueden sintetizarse como sigue:

- a) La *apertura de las fronteras* provoca el advenimiento de una economía y de una sociedad abierta, en la que cada uno es cada vez más libre de trabajar y de invertir, de consumir y ahorrar como cada uno quiera (los derechos de aduana promedio eran, en los años sesentas del 25%, mientras que a finales del siglo XX se situaban en torno al 3%). Este movimiento de integración no es para nada homogéneo, pero se concentran en torno a los principales centros financieros que estructura las tres regiones dominantes: América del Norte, Asia, y Europa, las que han condicionado la apertura de las fronteras de los otros países.
- b) La *salida de la economía administrada*, lo que conlleva una doble dimensión: por una parte, una teórica, con la salida del paradigma keynesiano, organizado en torno a las intervenciones públicas coyunturales, y del desarrollo de los Estados providencia, en beneficio de las políticas

estructurales inspiradas por la escuela monetarista y las anticipaciones racionales. Y una práctica con el giro de la política presupuestaria hacia la monetaria. Paralelamente los instrumentos tradicionales que estaban a disposición del Estado, la fiscalidad y las diferentes formas de reglamentación, son eclipsados por los mecanismos del mercado y del contrato. Pero, aunque han perdido ciertas lógicas de interacción y de presencia en el escenario internacional, los Estados siguen siendo, no obstante, los núcleos del sentimiento de pertenencia y de identificación,⁶ y los factores determinantes para restablecer los mojones de una sociedad abierta: ya se trate de mantenimiento de la paz, de la justicia, de la protección del medio ambiente, de la gestión de las crisis económicas, de los *krachs* de las Bolsas de Valores o de los riesgos sistémicos, etc.

c) La *renovación de un capitalismo empresarial y patrimonial* constituye la segunda fase de la revancha de Schumpeter sobre Keynes. La empresa del siglo XXI⁷ no está ya animada por los *managers* sino por los empresarios, no es ya gobernada por los Estados sino por los mercados, no está orientada hacia los asalariados sino hacia los accionistas, a través de la norma de una vuelta sobre los fondos propios del 15%, no está ya determinada por la redistribución de ingresos sino por la gestión de los activos. No obstante, las economías desarrolladas, comenzando por la de los Estados Unidos, siguen siendo mixtas en las que el gasto público representa entre el 30 y el 60% de la riqueza nacional, y una gran parte de la misma está afectada a los gastos de redistribución. El capitalismo liberal⁸ de este principio de siglo XXI, se está implicando en la distribución más amplia de la propiedad de las empresas a través de fondos de pensiones, de la gestión colectiva del ahorro, del interesar a los asalariados en el capital de las empresas, y en la extensión de la remuneración por intermedio de los *stock*-opciones. El modelo Fordista que hacía de los asalariados los primeros consumidores de la producción de masa, se ha extendido progre-

-
6. B. Badie y M.-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po y Dalloz, 3^a edición, 1999 : 42.
 7. F. Sachzald, « Réseaux contre nations? Les multinationales au XXI siècle », in T. de Montbrial y P. Jacquet, *L'entrée dans le XXI^e siècle*, Paris, Dunod, 1999 : 171 y ss.
 8. Cf. S. Kobrin, « Transnational Integration, National Markets an Nation-states », in B. Toyne y D. Nigh, *International Business*, University of Carolina Press, 1997.

sivamente al capital, con la transformación de los asalariados en accionistas de las empresas mundializadas.

Estas tres mutaciones convergen y dan origen a formas de regulación liberal de las economías, y de las sociedades en las que están presentes lógicas y elementos del siglo XIX (libertad de precios, de cambios monetarios y de movimiento de capitales), las secuelas de las guerras y de las crisis del siglo XX (peso del gasto y de las deudas públicas, Estados providencia), y de las innovaciones radicales (impacto de las nuevas tecnologías y mutaciones de las formas de organización del trabajo, y de la naturaleza de las empresas). Lo que evidencia que la globalización resulta de procesos de acumulación de lógicas, y de procesos que se rearticulan en nuevas lógicas, y en nuevos procesos de que esa misma globalización es portadora.

Por otra parte, la revolución tecnológica que conlleva la emergencia de tecnologías de información representan, al mismo tiempo, un desafío para los Estados, cuya normativa jurídica y fiscal se encuentran sin los medios necesarios para regular el comercio electrónico, por ejemplo, que es un poderoso instrumento de globalización.

Las administraciones y la función pública de los Estados se encuentran concernidas, evidentemente, por la revolución técnica que tiene por consecuencia, ya que es sobre ellas que recae en gran parte la implementación y el apoyo a los servicios, sobre todo a los no comerciales, para acceder a niveles de eficacia comparable a los que encontramos en la industria y en la agricultura intensiva. De esta manera, en los Estados Unidos cerca del 80% de las administraciones poseen servicios en línea, mientras que en otros países, el nivel de estos servicios es muy inferior. Las tecnologías implican el fin del Taylorismo, de las organizaciones jerárquicas y centralizadas en los sectores terciarios, lo que va en dirección contraria de los principios fundamentales que estructura numerosas administraciones aún en nuestros días.

No obstante, es necesario insistir y reafirmar que no existe más determinismo tecnológico que el de la ley de la historia. La revolución tecnológica no significa ni implica la salida efectiva de la crisis abierta en los años setentas y ochentas, tanto a nivel del empleo como de la gobernabilidad de las sociedades. El desarrollo democrático, la modernización del Estado, se beneficiarán en la medida en que esas tecnologías sean puestas al servicio de un proyecto político de transformación de las sociedades. Y esto debido a que las tecnologías de información, tienen que ver con el universo de los medios, y no con el de los principios o de los valores.⁹

9. Cf. F. Nicolas y N. Occis, "Technologies de l'information: une chance pour le développement", in Th. De Montbrial y P. Jacquet, *Les grandes tendances du monde*, Paris, Dunod, 2001.

Estados en competencia y la competencia a los Estados

La conjugación de los efectos de la globalización y la revolución científica y tecnológica, sitúan a los Estados en un proceso de mutua competencia, que tiene que ver al mismo tiempo, con las capacidades, debilidades y fortalezas, de los Estados, con la calidad de los servicios públicos y con sus costos, y con las garantías que pueden ofrecer, tanto a los capitales como a las empresas.

Los Estados en la globalización

Frente al peso cada vez mayor de las firmas transnacionales, han surgido discursos recurrentes sobre la impotencia de los Estados-nación en la globalización, los que insisten sobre las formas de coacción fuertes que la triple internacionalización (intercambios comerciales, producción, flujos financieros), conlleva en relación con las economías nacionales.¹⁰ Si bien es cierto que esta realidad es indiscutible, tiene que ser matizada por el análisis de tres hechos de primera importancia, teniendo presente que todos los Estados no son iguales frente a la globalización, ni se encuentran en condiciones similares.¹¹

10. Cf. K. Ohmae, *The End of the Nation State - the Rise of Regional Economies*, Londres, HarperCollins, 1996.

11. Pierre Hassner, « L'Amérique et le monde. Théorie et pratique », in *Etudes*, 1998, octubre.

- En primer lugar, fueron las autoridades públicas de los Estados dominantes los que, a partir de los años setentas, en un contexto ideológico favorable, pusieron en tela de juicio el intervencionismo keynesiano, e impulsaron la desregulación y la liberalización de los mercados. El “desarme de los Estados” fue promovido e impuesto por los Estados más poderosos y, en primer lugar, por los Estados Unidos, y retomado por ciertas instituciones internacionales como el BM y el Fondo Monetario Internacional, FMI, los que funcionaron, en gran medida, como representantes de los intereses de los Estados dominantes y de las grandes empresas.
- Los Estados han continuado defendiendo sus intereses económicos y estratégicos, han seguido respondiendo a las necesidades colectivas de sus poblaciones (alimentación, salud, educación, etc.) y de sus empresas (sistemas legislativos, formación, investigación, etc.), y han intentado mantener la cohesión social y la organización del territorio. La eficacia de los Estados y de las construcciones nacionales sigue siendo una cuestión esencial, que diferencia frecuentemente a los países frente a la globalización. La afirmación de nuevos países industriales y emergentes

reposa, fundamentalmente, sobre la acción voluntarista de los Estados respectivos¹² (Corea del Sur, Malasia, Singapur, etc.). La realidad es que numerosos países del sur sufren no de “demasiado Estado”, sino de su debilidad o de su ausencia, por lo que es necesario hacer frente a discursos frecuentemente simplistas sobre la eficacia del sector privado: en numerosos países de América Latina, se ha demostrado que el sector privado ha sido menos eficiente que el propio Estado en la administración de los servicios o, por lo menos, que no ha sido más eficiente. Y eso, las administraciones públicas lo han podido evaluar mejor que nadie. Por otra parte, las lógicas de integración a la globalización, como la privatización de los servicios, entre otras cosas, desembocó frecuentemente sobre fuertes tensiones internas, que ponen en evidencia, desequilibrios endógenos tradicionales y estructurales.

- Finalmente, queremos señalar que los Estados son verdaderos actores políticos de la globalización, en la medida en que se libran a una competencia ruda para atraer a

firmas internacionales, que dan origen a inversiones y crean empleo. Esta confrontación entre Estados, puede tener como consecuencia el desarrollo interno con la implementación de infraestructuras, pero puede conllevar un debilitamiento del Estado, aceptando la implementación de legislaciones sociales que benefician desmesuradamente a las multinacionales, y que sitúan a las poblaciones locales en contextos de no-derecho.

- Un último factor ha venido a reforzar, en cierta medida, los Estados: la “contención” del terrorismo y del crimen organizado en todos sus aspectos, pasa por los territorios, es decir, por los Estados, y la globalización necesita condiciones y garantías.

En síntesis, no obstante, el desempleo de masas y la exclusión creciente de las poblaciones más frágiles y las menos formadas, se explica más por un compartir de manera desigual el valor añadido en las sociedades cada vez más ricas globalmente, que por una globalización diabolizada con demasiada facilidad. Dicho con otras palabras, la exclusión de grupos sociales se debe más a las condiciones internas de los Estados, aunque la globalización tiene también su parte de responsabilidad.

12. Cf. S. Collignon, J. Pisani-Ferry y Y. Chul Park (dir), *Exchange Rates in Emerging Asian Countries*, Londres y Nueva York, Routledge, 1999.

La globalización y los Estados: concurrentes y rivales

Si bien es cierto, como lo señalaba Fernand Braudel que los “acontecimientos son polvo”, incluso los grandes acontecimientos, ya que no adquieren significado sino en la medida en la que les insertamos en los ritmos de conjeturas y en las tendencias de larga duración. Pero el análisis de estos procesos cognitivos no es tan fácil como a primera vista pudiera parecer, ya que es necesario discernir las conjeturas y las estructuras que son las más significativas. El análisis de los efectos de la globalización sobre los Estados es uno de esos procesos que “no es fácil discernir”. En efecto, lo que está en juego en la competición entre los Estados es, como lo hemos indicado anteriormente, la instalación sobre el territorio de las empresas y de los individuos más innovantes y los más productivos. El potencial de crecimiento de las posibilidades de desarrollo, en este contexto de la globalización y de la civilización de la información, no están ya determinados por el control físico o el de recursos, de materias primas o de la energía, sino por el control y la superioridad sobre tecnologías, y más aún por la facultad de atraer y de conservar empresarios e investigadores.¹³ El

poder económico se ha desplazado del control de *stock* hacia el de flujos, y posteriormente hacia la concepción y la gestión de redes que los estructuran, y hacia la definición de normas que los rigen.¹⁴

El poderío de los Estados se mide en su capacidad para movilizar puntos de apoyo y de interacción estratégica diversificada, (lazos bilaterales, alianzas, coaliciones operacionales, organizaciones internacionales...), intervenir y apoyarse en todo tipo de actores (administraciones, empresas, medios de comunicación, líderes de opinión, grupos de interés...), y los instrumentos disponibles (relaciones diplomáticas tradicionales, aparatos militares, espacios comerciales, zonas monetarias, redes de información...). El poderío de los Estados tiene que ver, por lo tanto, con capacidades de influencia y de proyección, y no tanto en términos de conquista territorial; tiene que ser cada vez más con elementos materiales; se piensa y se construye en una lógica de integración, de movilización y de interacción, y no ya en los términos tradicionales de acumulación, de dominación o de sumisión.

La globalización, a pesar de lo que ha sido afirmado en numerosos análisis, no se deshace del Estado. En efecto, aunque en numerosas ocasiones se le instrumentaliza, en la globalización, el Estado se afirma como un factor decisivo de competitividad, ya que es a él a quien corresponde desplegar sus competencias y funciones para crear las condiciones de crecimiento fuerte,

13. Cf. « Innovation in Industry Survey », in *The Economist*, 20 de febrero de 1999: 5-28.

14. P. Caro, « Nouveaux enjeux scientifiques et techniques », in Th. De Montbrial y P. Jacquet, *L'entrée dans le XXI^e siècle*, Paris, Dunod, 1999: 105-120.

equilibrado y estable, y poder administrar los riesgos concomitantes y asociados a la economía abierta. En una economía de servicios con alto valor agregado, el desarrollo se produce gracias a las opciones que concentran en los recursos intelectuales, universidades y centros de formación y de investigación, en los capitales, las infraestructuras, las empresas: Silicon Valley ofrece el modelo más elaborado en este sentido. El ejemplo de los Estados Unidos evidencia el proceso estratégico implementado por los actores públicos en el crecimiento de la nueva economía, ya se trate de Internet, de la enseñanza superior o de la política de investigación (2,8% del Producto Interno Bruto, PIB, contra 1,8% en la Unión Europea, UE). Los Estados conservan, por lo tanto, un relevante primer plano en la competitividad relativa de las economías, por la calidad de sus políticas estructurales, y su aptitud a aportar a los empresarios, un medio viable en términos de acceso a los factores de producción (trabajo calificado, capitales, servicios a las empresas) con infraestructura, y de seguridad jurídica necesaria. Esta última variable es determinante, como lo ha evidenciado las estrategias de numerosas multinacionales antes de establecerse en tal o cual país. Las razones por las que INTEL se instaló en Costa Rica, fue un ejercicio particularmente aleccionador.

La globalización, por los intereses y reglas que instaure, da origen, no obstante, a un régimen de

desarrollo complejo e inestable, que conlleva un fuerte potencial de creación de riquezas y de empleo, pero que genera igualmente nuevos desequilibrios que han sido ilustrados por las crisis de los países emergentes, de Rusia en 1998 y por la formación y el estallido de las burbujas especulativas en los mercados financieros. Estos choques, no constituyen únicamente accidentes aislados, sino que son representativos de los riesgos asociados a la economía abierta, a la regulación liberal que coloca en el primer nivel a los actores del mercado y a sus intereses, los que están condicionados prioritariamente por la rentabilidad.

La globalización, repetimos, impulsa la economía y la sociedad abierta, pero ni las economías ni las sociedades se auto-instituyen ni se autorregulan. Los Estados Unidos demuestran esto espectacularmente: han sido los poderes públicos los que enfrentaron la crisis de los países emergentes, recurriendo a formas de acción que conjugaron la intervención conjunta del Fondo Europeo de Desarrollo, FED, y de la administración Clinton, que puso 100 millardos de dólares a disposición del FMI, calmó el sobrecalentamiento económico y la especulación sobre los valores tecnológicos por una fuerte alza de las tasas de interés. En la economía abierta, los Estados Unidos, único ejemplo de democracia que ofrecía la doble naturaleza de nación y de imperio, se han impuesto como prestamistas, inversores y consumidores, estabili-

zando la actividad económica mundial, exigiendo como contraparte, el reconocimiento de su *leadership* y las consecuencias del mismo.

Los Estados se encuentran hoy en un terreno en el que la concurrencia ha desarticulado una buena parte del monopolio tradicional: se expresa, por una parte, a nivel de servicios prestados y, por otra, a nivel de los costos, los que inciden y pesan directamente sobre el mercado del empleo. En un medio fluido, móvil e inestable, los actores de producción, investigadores y empresarios, representan un alto valor agregado, pero al mismo tiempo son los más móviles y autónomos, y ponen en juego la concurrencia entre las empresas y los Estados, sobre todo en lo que se refiere a la fiscalidad personal.

Pero, evidentemente, la concurrencia entre los Estados no se limita únicamente al llamado mundo desarrollado. Basta con observar, por ejemplo, el derecho del trabajo, que es objeto de una concurrencia intensa no solamente entre países desarrollados, con las prácticas de *dumping* social, de que Inglaterra se ha hecho un gran especialista, sino también entre países desarrollados y en vías de desarrollo: las reivindicaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio, OMC, y su oposición a toda forma de "cláusula social", se expresa en el requerimiento de valerse de la abundancia y bajo costo de la mano de obra, que disponen como una ventaja competitiva.

Y en este contexto de concurrencia entre Estados, la globalización se transforma en ventaja o en *handicap*, competitivos a los instrumentos clásicos de la soberanía de los Estados: la emisión de moneda; la fiscalidad, definición y especificidad del orden jurídico; y la regulación de los sistemas de derechos y de protección social. Hoy, lo que en el pasado eran factores de la preeminencia y poderes de los Estados, se encuentran supereditados a las lógicas del mercado.

La globalización y los Estados: en competencia en su propio territorio

La concurrencia entre Estados en el ejercicio de sus funciones es, como se ha señalado, una de las secuelas más evidentes gestada por la globalización. Pero consecuencia de esa misma lógica es la "concurrencia externa", es decir, aquella que es generada por las empresas y los mercados, y que tiene que ver con la gestión de los riesgos colectivos, incluyendo los provenientes del sector social, que tradicionalmente eran pensados como "derechos del ciudadano". Históricamente, al Estado garante de libertades fundamentales, se ha superpuesto el Estado gerente, que reivindicaba, no obstante, el monopolio de la gestión y articulación de los lazos sociales, y que conllevaba tres dimensiones principales: la protección social, el derecho del trabajo y el sistema de organización

y de negociación de las relaciones en el trabajo.

Ahora bien, la globalización, la nueva importancia del capitalismo neo-liberal y las nuevas tecnologías, ponen en cuestión con la organización centralizada y jerárquica de las empresas, la figura central del asalariado en el seno de la sociedad industrial, y el rol del Estado en la conducción de las relaciones sociales. Puesto en tela de juicio en la administración de los riesgos sociales clásicos, jubilación, salud, familia, desempleo, los Estados se manifiestan simultáneamente, como mal armados para responder a los nuevos riesgos que emergen y nacen, como consecuencia de la globalización.

De ahí la presencia cada vez mayor de empresas y de mercados en la gestión de funciones colectivas, hasta no hace mucho dominadas por el Estado. La convergencia de los oficios de la banca y de los seguros, la emergencia de una poderosa industria de administración del ahorro, la constitución de grupos de interés especializados en la salud de las personas, desembocan en una viva competencia entre estructuras públicas y privadas para la gestión de las jubilaciones o de los sistemas de salud, como está ocurriendo en estos días en Guatemala. La penuria de trabajo calificado en las zonas de fuerte

crecimiento y la implantación de establecimientos de enseñanza, promueve la vuelta en fuerza de empresas en el sector de la formación inicial, continua y universitaria, a tal punto que en Guatemala el Ministerio de Educación se ha convertido, fundamentalmente, en un ministerio de educación primaria. La ascensión del poderío de los elementos *capitalíticos* en la redistribución de riquezas, sitúa a las empresas, a través del interés y ahorro salarial, en el corazón de la repartición de valores agregados, incidiendo de manera central, en las políticas de reducción de desigualdades. Al mismo tiempo, el trabajo sigue siendo central no solamente en la distribución de ingresos, sino también en la definición de identidades sociales y de la ciudadanía, lo que hace que las empresas se encuentren en primera línea en la lucha contra la exclusión.

El monopolio del Estado en la gestión de los riesgos colectivos,¹⁵ al haber llegado a su término, según ciertos autores, ya que el ciclo proteccionista y *keynesiano* ha alcanzado sus límites, lo que implica y supone es reinventar un nuevo contrato social, en el que esté incluido el sector público y el privado.

Los desafíos lanzados por la globalización a los Estados tienen una triple dimensión:

- *Financiero*, con la solución de los déficits y las deudas públicas acumuladas a lo largo del siglo XX.

15. B. Badie y P. Bimbaum, "La sociologie de l'Etat revisitée", in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, Paris, UNESCO, 1994.

- *Económico*, a través de la transformación de la relación entre el costo y la eficacia de los servicios públicos.
- *Político y democrático*, con el esfuerzo permanente y cada vez reinventado de la lucha contra el abstencionismo (colorario del individualismo), y el reto de la participación de los ciudadanos, al igual que dar forma a espacios colectivos, frecuentemente de reconocimiento e incorporación de todos los sectores sociales y minorías reales o figuradas. Ningún país escapa a estos retos, y es necesario constatar que las respuestas aportadas son, a veces, diametralmente opuestas.

Y en este sentido, la experiencia demuestra oportunamente, que el éxito de una Nación en el otro contexto de la economía abierta, no tiene nada que ver con la fatalidad, sino con la solidez de las instituciones, con la clarividencia de los dirigentes, con el patriotismo y el trabajo de sus ciudadanos. Y aquí, cabe señalar nuevamente, que una administración pública nacional y local de calidad es fundamental. Es en este nivel que se juega hoy, en gran medida, la eficiencia y la nueva función del Estado.

El Estado en la globalización: la refundación

Hoy, como en otros momentos importantes de la historia de los

Estados, es necesario un nuevo proceso, una nueva interacción entre reforma y revolución, entre adaptación y transformación en profundidad. Es necesario pensar dónde se encuentran los bloqueos debidos al inmovilismo de las estructuras, al peso de los corporativismos, a la pusilaminidad de las élites o las reticencias de la opinión. Es necesario también tomar conciencia de que no pueden ser sobrepasadas sino a través de una actitud claramente pública y transparente. El Estado no puede modernizarse sin una implicación de palancas e incentivos externos: el mercado, la evaluación independiente, el control del parlamento, el juicio, la implicación y la responsabilidad de los ciudadanos. Esta transformación del Estado tiene que estar articulada en torno a tres ejes de referencia: relegitimar la autoridad necesaria del Estado, someter sus servicios al principio de eficacia, e instituir una función pública, una administración pública consciente de sus nuevos roles y funciones en el marco de la globalización.

El Estado y la autoridad democrática

Los conceptos de Estado y de Nación, digan lo que digan discursos interesados, irresponsables y, posiblemente, incompetentes, no pertenecen al pasado: han sido y son conceptos que han fundado y fundan, aún en nuestros días, la

comunidad política. Basta observar el rol que cumplen en Estados como los Estados Unidos, en los nuevos países o en los emergentes. La conciencia de “destino histórico” y la de pertenencia, siguen siendo factores centrales en el siglo XXI, el que ha sido calificado por numerosos especialistas como el “siglo de las identidades”. La posguerra fría y la globalización no definen un mundo pos-nacional, sino más bien uno pos-ideológico. Lo que la globalización ha evidenciado es que es necesario, por una parte, reestructurar las comunidades políticas nacionales que se han pluralizado con la emergencia de nuevos grupos de interés y recientes actores políticos y, por otra, la necesidad de implementar procesos de integración visionarios y voluntaristas, tanto a nivel regional como continental.

Pero en estos procesos es necesario, también, tener claro que la Nación, es decir, los territorios que articulan las comunidades políticas, siguen siendo, por un lado, la piedra angular, el pivote y el vector del orden internacional y, por otro, el polo en torno al cual se estructuran las identidades locales, los sentimientos patrióticos, de pertenencia y solidaridades. Y en este sentido, las identidades nacionales no han desertado la historia, se han trans-

formado y la profundización de la democracia ha modificado las lógicas de relaciones entre espacios nacionales y, en ese sentido, es necesario tener claro que lo que se ha diversificado y complejizado, han sido los “instrumentos” organizadores de las relaciones.

Es necesario insistir y tener claro, por lo tanto, que en el nuevo mundo de la economía y de las sociedades abiertas, el Estado sigue cumpliendo funciones y misiones que no pueden ser asumidos por otros actores, es decir, funciones y misiones irreductibles porque le son propias.¹⁶ Entre estas funciones intransferibles, se quiere insistir en dos específicamente: en primer lugar, tiene que asumirse y afirmarse como soporte de los sentimientos de pertenencia y, en consecuencia, como motor de los procesos de diálogo en la sociedad, lo que significa que es a él a quien corresponde la implementación y el estímulo de los procedimientos democráticos; en segundo lugar, es al Estado a quien corresponde el hacer frente a la gestión de los nuevos riesgos y garantizar el Estado de derecho, ya que el mercado no los puede asumir. Y este contexto tiene que hacernos tomar conciencia de que la Reforma del Estado es indisociable de un nuevo contrato social entre ciudadanos, al tiempo que es el medio necesario para que la Nación se proyecte en la globalización.

No obstante, hoy es también evidente que en este nuevo mundo

16. A. Serbín, “Globalización y sociedad civil transnacional: el Estado actual del debate”, en *Papel político*, N° 9-10, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1999: 21-36.

abierto, los flujos no son únicamente económicos o financieros, son también culturales e ideológicos, como en otras épocas lo fueron; la diferencia hoy es que son mucho más individuales y autónomos.¹⁷ El Estado, aunque sigue siendo el pivote, ya no es el “máximo común denominador del sentimiento nacional, sino el mínimo común múltiplo”, lo que le confiere esa función de eje central. En efecto, lo local se afirma y se enriquece con lo continental y global. Lo religioso se ha transformado y, frente al debilitamiento de la legitimidad de lo político, se ha convertido, a su vez, en articulador de lógicas comunitarias fuertes y altamente solidarias.

La ciudadanía, pensada desde finales del siglo XIX como articulada en torno al hecho nacional, se ha diversificado y pluralizado aceleradamente generando lealtades diferenciadas, tanto a nivel local como global. Esto implica que es necesario salir de la visión unívoca de la pertenencia política y de la ciudadanía, de la identidad y de las lealtades.

Frente a estos nuevos contextos en los que identificación y pertenencia se pluralizan, es necesario pensar en la descentralización no como “desconcentración” sino como construcción del Estado en lo local. Lo democrático como el principio de

eficacia, exigen que sean transferidas responsabilidades y competencias en los procesos de descentralización: los servicios de cercanía y la orientación estratégica del desarrollo local, la racionalización de los servicios, etc., tienen que ser pensados como “el Estado en lo local” y como potencialización del mismo.

Estado y gobernanza

Lo democrático, la democracia, reivindica dos exigencias fundamentales: la posibilidad de que el ciudadano se implique en el destino de la Nación y de la sociedad participando, por el voto, en la elección de sus dirigentes e influyendo, a través del debate público, sobre las opciones estratégicas; y la obligación por parte de los detentores de la autoridad pública, ya sea como resultado de la elección o por sus funciones como funcionario, de rendir cuenta de su administración ante los ciudadanos. Pero estos dos principios son, frecuentemente, inoperantes debido, por una parte, a la opacidad de las estructuras políticas y administrativas y, por otra, al carácter aleatorio de los procedimientos de control. En este contexto, el ciudadano, decepcionado por la impunidad de sus representantes y de los agentes públicos, ha desertado el terreno de su implicación política. Esto conlleva una ineficacia del Estado, ya que el Estado de derecho eficiente es una de las ventajas estratégicas en la competición mundial.

17. Dirk Messner, “La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización”, en *Nueva Sociedad*, N° 163, Caracas 1999: 71-91.

Una primera constatación, en este sentido, es que la recuperación de la autoridad del Estado implica una responsabilización, tanto en el orden político como en el administrativo. La clarificación de competencias en relación con los servicios, tiene que ser un punto de partida de la evaluación de las políticas públicas.

La reestructuración del Estado pasa, por lo tanto, por la reestructuración de su burocracia, ya que es a ella a quien compete la responsabilidad de la implementación de las políticas públicas. La competitividad del Estado pasa por su inscripción en una lógica de productividad que conlleva, al mismo tiempo, el mejorar la calidad de los servicios públicos y el reducir los costos. En este sentido, el caso de la modernización del Estado canadiense es ejemplar, ya que ha hecho posible que, desde 1994 el gasto público disminuyesen de 23% y los efectivos se redujesen en 20% logrando, al mismo tiempo, una mayor eficacia en los servicios. Y esto fue posible porque el Estado canadiense, repensó el sentido de sus intervenciones, de sus misiones y de los medios de acción.

Tratándose de economía y de sociedades abiertas, el poder público conserva responsabilidades irreducibles, entre las que se señalan: las políticas estructurales de competitividad del espacio nacional, y la regulación económica y social, junto

con la gestión de los riesgos de la economía y de la sociedad abierta.

Es necesario tener claro que, la globalización no implica ni el fin de la democracia, ni del Estado, ni la desaparición de las naciones. Pero nos ha situado en procesos de transición, ya que ha incidido profundamente en los cambios de las sociedades. En este sentido, nos obliga a situarnos frente a horizontes que conllevan el plantear nuevamente, y en términos nuevos, la cuestión de la democracia, la del capitalismo, la social y la de la organización del sistema internacional, cuestiones todas que se sitúan en el corazón mismo del Estado.

Francisco Javier Velásquez López en su intervención en la inauguración del IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, el 2 de noviembre del 2004, lanzó un reto con su pregunta: "¿Qué papel pueden jugar las administraciones públicas en este mundo tan cambiante, y en el que casi constantemente hay que responder a sus nuevos desafíos?" Su respuesta fue esperanzadora: "Están llamadas a ser formidables instrumentos para el desarrollo político, económico y social, y han de ser las activas receptoras de las demandas de los ciudadanos. Han de estar al servicio del ciudadano, fuente de legitimidad de los poderes públicos, y ser instrumento esencial del combate contra la desigualdad per-

mitiendo el acceso universal a los servicios públicos”.

Nadie mejor que ustedes tiene conciencia de los retos que la globalización impone a nuestros Estados, y que pueden aportar respuestas. Que este XIII Foro sea, al mismo tiempo, un momento para

tomar conciencia de las nuevas responsabilidades y que la reflexión común, y en común, sea un nuevo baluarte, una nueva frontera: su experiencia y voluntad de servicio son los pivotes centrales del cambio y de la esperanza de la refundación democrática de los Estados de la región

◇

La Carrera Administrativa Municipal y avances de la descentralización en Guatemala*

Renzo Lautaro Rosal**

PRESENTA DE MANERA BREVE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA, EN SU PRIMERA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN Y PUNTO DE PARTIDA HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA AGENDA DE CONSENSOS, QUE PERMITA ARRIBAR AL MODELO DE ESTADO DESCENTRALIZADO GUATEMALTECO QUE INCLUYE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN EL TERRITORIO, CON EL PROPÓSITO DE FORTALECER SU DESARROLLO Y EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL, MEDIANTE LA ESTABILIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL, EN LÍNEA CON LAS TENDENCIAS DE CENTROAMÉRICA Y LATINOAMÉRICA.

PALABRAS CLAVES: MUNICIPALIDADES / ADMINISTRACIÓN LOCAL / DESCENTRALIZACIÓN / GOBIERNO MUNICIPAL / FUNCIÓN PÚBLICA / GUATEMALA / CENTROAMÉRICA

Presentación

Los procesos de descentralización que han tenido lugar en la Región Centroamericana durante los últimos veinte años se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales, y en un reclamo ciudadano que en el futuro cercano definirá las grandes prioridades nacionales.

En esa línea se han introducido reformas en los distintos países del área, que han generado marcos legales que tienen como principal escenario la administración pública. En esto es evidente que la principal reforma orientada a la desconcentración y descentralización, en una apuesta por fortalecer las funciones del municipio, han contribuido a ampliar el debate sobre el traslado de mayores cuotas de poder hacia los gobiernos municipi-

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Magister y Licenciado en Ciencias Políticas. Fue Decano de la Facultad de

Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar en Guatemala. Columnista del diario Prensa Libre. Docente Universitario en temas de Estado y Gobierno. Actualmente es el Subsecretario para la Descentralización, de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República de Guatemala.

Recibido: 28 de setiembre del 2006.

Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

pales y, en un sentido más amplio, al proceso de formulación de políticas públicas y políticas locales.

Empero, hay que reconocer que aunque se han registrado avances en descentralización en Guatemala, es notable un incremento en el protagonismo de los municipios; sin embargo, aún y cuando se desarrollan intensos y extensos esfuerzos descentralizadores, el proceso es incipiente con un enorme espacio por recorrer.

Hoy, al amparo de este XIII Congreso del ICAP y ONSEC, se presenta de manera breve, el proceso de descentralización en Guatemala. Hay que destacar que este proceso es una primera etapa aún en construcción, que seguramente sentará las bases para un punto de partida hacia la agenda de consensos que permita arribar el modelo de Estado descentralizado que queremos los guatemaltecos, en línea con el desarrollo para nuestros pueblos en la región centroamericana y latinoamericana.

Contexto de la descentralización

Guatemala ha sido escenario de cambios que han modificado el comportamiento del Estado y el gobierno, mediante procesos denominados de modernización y reforma de la administración pública, y que han conllevado en última instancia, a la revisión y la amplificación en

debates políticos, sobre el rol del Estado, el gobierno y la sociedad.

Más allá del debate, los gobiernos que se suceden en la década de los noventa en nuestro país, se orientan con mayor énfasis a las tendencias del mercado; esta nueva etapa introduce reformas que se tradujeron en concepciones directamente vinculadas a situar la “modernización del Estado y la reforma de la administración pública”, en línea con la reducción de entes públicos, mediante procesos de privatización y desincorporación de instituciones públicas, que pasaron, a manos de inversionistas privados.

Contrario a lo que pudiera entenderse en la ola democrática de la región en esos años, la misma avanzó por derroteros en los que el debate de Estado, sociedad y gobierno, quedó ausente como visiones para configurar un modelo de largo plazo.

El debate avanzó sobre la estructuración de carácter administrativo del proceso de la modernización y reforma de la administración pública. Es en ese contexto en que los gobiernos municipales en la región, adquieren alta relevancia y debates interminables, tanto por los nuevos roles que presentan las reformas y que se derivan para el traslado de funciones competenciales al municipio, como también por la ausencia de una discusión no concluida sobre la autonomía munici-

pal, dentro de un contexto democrático de Estado.

Es importante resaltar que el municipio en Guatemala alcanzó en los últimos veinte años el reconocimiento constitucional, estableciéndose el Régimen Municipal en el marco Constitucional y la emisión de leyes y códigos municipales que rigen el marco legal del municipio.

En la actualidad los municipios gozan de autonomía, el principal avance es la elección democrática de sus autoridades municipales, la delegación Constitucional de funciones competenciales, marcos legales de organización y funcionamiento. Otro adelanto es que el financiamiento municipal, mediante situados constitucionales en el que se otorga porcentajes anuales y transferencias de capital.

En un balance del proceso de descentralización en Guatemala se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El avance más importante del proceso lo constituye la relativa autonomía política del gobierno municipal para elegir autoridades democráticamente, que dista en términos legales de pretender otorgar autonomías plenas al municipio.
- El municipio ha cobrado mayor vigencia en su rol como ente cercano a la sociedad, con mejores condiciones para

anclar capacidades de respuesta ante demandas, conflictos y oportunidades para el desarrollo territorial.

- Se han incorporado nuevas legislaciones que otorgan mayor relevancia al rol del municipio en los niveles de inversión territorial, al situar desde los marcos constitucionales la participación del municipio en los presupuestos nacionales, como el caso guatemalteco, salvadoreño y costarricense.
- Los gobiernos centrales han iniciado la apertura para la discusión de programas denominados de descentralización, aunque en la práctica son procesos de desconcentración que buscan fortalecer en primera instancia la presencia territorial del Estado.

Una visión de gobierno para construir un Estado descentralizado en el largo plazo 2008-2020

En ese marco, el Gobierno de Guatemala, a través de la Subsecretaría para la Descentralización SCEP, busca como horizonte hacia el 2020 una visión de Estado que en conjunto con la sociedad y sus instituciones democráticas, privilegie en las siguientes metas de Estado:

- Generación del pacto nacional para definir el modelo de

Estado descentralizado para los siguientes veinte años.

- Reformas legales para ampliar la participación del municipio en Guatemala en el presupuesto nacional, buscando hasta un 30% en los siguientes veinte años, y generando un nuevo modelo de inversiones públicas territoriales para el desarrollo.
- Fortalecer la autonomía municipal expresada en la capacidad financiera, y visión de desarrollo territorial para la recaudación financiera local.
- Modernizar los marcos legales de participación que amplíen y profundicen la democracia local, estableciendo mecanismos de participación y transparencia.
- Fortalecer y profundizar el Estado de derecho y la democracia.

La estabilidad de la función pública fortalece el desarrollo territorial y el rol del gobierno municipal.

Para nosotros la descentralización solamente puede entenderse cuando apunta y dirige todos los esfuerzos hacia el fortalecimiento de la presencia del Estado en el

territorio; y también por apuntar con mayor prioridad a elevar la capacidad de incidencia del gobierno municipal.

En ese sentido, la estabilización del gobierno municipal está demandando un esfuerzo de modernización y reforma de la administración local, que no solamente establezca los recursos humanos especializados, sino que vaya cada vez ampliando marcos que garanticen que la profesionalización y la función pública municipal, son parte de la carrera administrativa sólida y de largo plazo.

Esto se puede entender en dos sentidos:

- a) La continuidad en el mediano y largo plazo de los procesos de desarrollo municipal, requieren de recursos humanos estables, con incentivos laborales y profesionales estimulados por el compromiso e ideal de servicio público.
- b) La calidad, cobertura y capacidad de los servicios públicos municipales, debe originarse a partir de los activos sociales, que garanticen su funcionalidad, respuesta e impacto en la demanda ciudadana.

Apuntar hacia la estabilización territorial de los recursos humanos pasa por el debate incuestionable de los recursos humanos, y por una función de la gestión pública que tenga en cuenta un modelo de

servicio civil, que reconozca la función pública municipal en un amplio marco de oportunidades, en línea con el mejoramiento de la calidad de la gestión pública territorial.

A manera de conclusión

Principales limitaciones, retos y desafíos en Guatemala

Hay que destacar que hoy en día está presente con mayor intensidad el discurso de la descentralización en la región. Pero ello no ha significado mayores espacios y reformas legales contundentes en línea como un modelo de Estado descentralizado. Un ejemplo de ello, como en el caso guatemalteco: se reclama un Código Tributario Municipal que amplíe capacidades al gobierno municipal para recaudación y ordenamiento de la política fiscal del municipio; sin embargo, no se reclama la reforma del Artículo 239 de la Constitución Política, que otorga con exclusividad al Congreso de la República la política fiscal.

Se puede afirmar que en ese contexto el diálogo por el fortalecimiento de las finanzas municipales ha sido positivo. Sin embargo, hace necesario un cambio efectivo del discurso y la práctica de la descentralización, y de la adecuada diferenciación del papel del gobierno municipal en la gestión pública territorial, lo que hasta ahora no ha ocurrido.

Cabe, entonces preguntarse: ¿qué tipo de cambios o qué condiciones relevantes deben producirse, para que la institución municipal produzca un cambio efectivo en el discurso y en la práctica de la descentralización en Centroamérica?

Habría que añadir que ese cambio debería expresarse también en las formas y contenidos de las relaciones entre las diferentes instituciones de gobierno en el territorio (municipios y gobierno central) y la sociedad misma (ciudadanía y sociedades o comunidades locales), en los espacios, formas e instrumentos en los que se concreta la participación ciudadana y social.

En ese sentido, cabría identificar algunos elementos sustantivos que pueden indicarnos la ruta crítica de esos cambios. En primer lugar, y con carácter fundamental, habría que situar la cuestión de la autonomía municipal, la autonomía del gobierno y de la administración municipal en un marco de institucionalización democrática.

Creemos que el apoyo a la reforma de la administración pública, debe apuntar con mayor contundencia, hacia situar la descentralización como propuesta de Estado y no como programas gubernamentales. Hasta ahora, la insistencia de la cooperación en la región se ha canalizado hacia programas denominados “*de descentralización*”, que no es descentralización como tal, sino que fortalece procesos de delegación de funciones.

Las reformas institucionales y la modernización del Estado, es una apuesta de largo plazo en la que no se pueden situar como proyectos de corto plazo, con resultados de carácter estructural.

En Centroamérica la historia y la cultura tienen un peso importante, por lo que los programas tendrán que situarse en contextos de mayor plazo, y con la participación de los sectores políticos.

Los esfuerzos en línea con el fortalecimiento y modernización del Estado y el gobierno, deberán implicar abierta y directamente a los partidos políticos, fundamentalmente para converger en acuerdos y pactos que constituyan la visión de largo plazo, en los que la modernización del Estado y la reforma de la administración pública, formen parte de políticas públicas concertadas y consensuadas por todos los actores sociales. Los pactos de carácter político que implique a los diferentes actores de la sociedad, tendrán impacto en los marcos de la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en Centroamérica.

Deberá insistirse en que se debe apuntar a pactos políticos en los que cada país, pueda encontrar y definir el modelo de Estado al que se aspira en los siguientes veinte o cincuenta años, en el que la sociedad en su conjunto asuma el compromiso de país.

Hay que destacar finalmente, los siguientes aspectos que configu-

ran los elementos para la construcción del modelo de descentralización en la región:

- La tradición centralista en la región, no reconoce la descentralización como agenda de Estado hacia la construcción de un modelo de participación democrática, sino como programas que apuntan en una primera etapa, a la delegación de competencias, en las que prima el poder sectorial por encima de la autonomía municipal; esto, en una segunda etapa, deberá profundizar en las autonomías y competencias plenas.
- Los partidos políticos y sus dirigentes aún no sitúan la descentralización como parte de la agenda de largo plazo, con lo que se puede concluir que no contemplan en su programa de reforma y modernización del Estado, los nuevos modelos de organización y participación ciudadana. Se puede afirmar que el discurso político cuando avanza en esa línea, es más una oferta electoral que no alcanza a formar parte de las agendas de gobierno.
- El debate sobre la autonomía municipal carece del sentido democrático que encarna el rol del gobierno territorial. Cada sector que avanza sobre aquellos puntos relativos a la ampliación de espacios democráticos del municipio, se con-

vierte en reivindicación gremial, más que avances del municipio en su conjunto. Esto demanda una nueva manera de entender los procesos de descentralización.

- El nivel de negociación política del municipio frente al Gobierno Central no alcanza niveles de debate en la agenda nacional, por lo que se hará necesario ampliar el debate hasta arribar a una propuesta de políticas y estrategias de desarrollo municipal con mayor claridad en el desarrollo territorial, implicando primeramente un amplio programa de inversiones públicas a gran escala y en forma sostenida.
- El contexto político electoral que vivirá Guatemala en el 2007 en el que se realizará la elección del nuevo gobierno, seguramente demandará una nueva agenda de cooperación Gobierno Central-Municipios, en materia de consensos y acuerdos nacionales. En ese panorama, eventualmente tendría relevancia el apoyo a

procesos que tiendan a la construcción de grandes pactos político-sociales de largo plazo, en línea con la definición de modelos de Estado y Sociedad; con temáticas que puedan ser eventualmente incorporadas en agendas de diálogo cívico y político.

- La generación de nuevos espacios de diálogo, y participación de los dirigentes y líderes políticos que buscan generar debates, en los que se incluya asistencia técnica y apoyo en capacitación para situar el proceso de modernización del Estado, y la reforma de la administración pública como parte de políticas públicas de largo alcance.

Finalmente, hay que destacar y demandar públicamente que debemos ampliar el debate al más alto nivel de Estado, para situar y otorgar en definitiva un marco que brinde las capacidades y autonomía del municipio en nuestros países. Paso imprescindible para enfrentar tareas de gobiernos territoriales, que incidan en el abatimiento de la pobreza, el desarrollo socio económico y la gobernabilidad democrática ◇

Los nuevos retos del Servicio Civil ante un entorno globalizado*

José J. Arguedas H.**

ANALIZA LOS DESAFÍOS DEL SERVICIO CIVIL EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE CAMBIOS GLOBALES Y DE LAS NUEVAS TENDENCIAS LABORALES, ASÍ COMO SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL ESTADO, EN LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO CIVIL / GLOBALIZACIÓN / GESTIÓN PÚBLICA / RECURSOS HUMANOS

El empleo público y el servicio civil

Los cambios en el mundo del trabajo influyen, en mayor o menor medida pero de forma incuestionable, sobre el empleo público. Los nuevos enfoques de gestión de recursos humanos en las empresas,

alimentan los planes de modernización de la gestión pública. La globalización de la información agudiza la simultaneidad y uniformidad con que las novedades son conocidas y compartidas en entornos nacionales diferentes y lejanos, e inspiran líneas de intervención frecuentemente coincidentes. La expansión, en la gestión pública contemporánea, de las fórmulas de colaboración público-privadas, acentúa esta intercomunicación.

Sin embargo, una aguda conciencia de la diferencia sigue caracterizando en muchos casos a quienes se ocupan de estos temas en el ámbito público, ya sea desde la gestión misma, o bien, desde la reflexión académica que toma a la administración como objeto. Una parte de la explicación habría que atribuirla probablemente al carácter

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Director General de Servicio Civil de Costa Rica.

Recibido: 25 de setiembre del 2006.

Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

todavía emergente que caracteriza al gerente público en muchos países. La aproximación predominante, a los grandes temas del sector público, se nutre en algunos países, de disciplinas que analizan la realidad desde ángulos y con instrumentos muy diferentes.

La concepción de lo público como un universo regido por valores propios, sustancialmente distintos, e incluso opuestos, a los que rigen la actividad de las organizaciones privadas, constituye un reflejo cultural profundamente arraigado en nuestra cultura administrativa. Al margen de cuáles puedan ser en cada caso las diferencias existentes entre ambos mundos, lo que cambia habitualmente es la mirada con que contemplamos cada uno de ellos. (Longo, 2004: 62).

Al lado del ritmo vertiginoso de las transformaciones sociales, el movimiento de las organizaciones públicas es, en general, considerablemente más lento y gradual. En la conciencia social, esta percepción de la diferencia se halla extendida, desigualmente pero creemos que sin excepción, en todo el mundo. La visión de los funcionarios como trabajadores privilegiados y poco productivos, forma parte del imaginario popular de todos los países.

Una sensación de que las regulaciones, por un lado, y la primacía de la política, por otro, configuran un mundo en el que la eficacia y eficiencia de las políticas y prácticas de personal se hacen

particularmente poco frecuentes y difíciles, forma parte habitualmente de esta imagen social.

La explicación más consistente de todo ello se fundamenta en la existencia de un marco institucional propio del empleo público, con el que las democracias contemporáneas dotan a éste de determinadas características diferenciales. A este marco institucional se le llama, en España y en Nicaragua, "*Función Pública*", mientras que en el mundo anglosajón, y por extensión en otras regiones, como en bastantes países de América Latina, Costa Rica incluida, se utiliza la expresión "*Servicio Civil*". Dedicaremos un momento a analizar en qué consiste este marco institucional, adoptando para ello preferentemente la expresión *servicio civil*, pero tratándola como sinónima e intercambiable con la de *función pública*. (Longo, 2004: 63).

¿Qué es el servicio civil (o función pública)?

A qué nos referimos cuando hablamos de servicio civil. La expresión se utiliza frecuentemente con significados diferentes.

En concordancia con Longo creemos que nuestro propósito nos exige partir de una noción de función pública que se extienda a la totalidad del empleo público, aún cuándo no toda clase de empleo público es servicio civil, sino solo cuando este se da en determinados contextos

institucionales: los que hacen posible la existencia y la protección de una administración profesional.

Consideraremos que ésta existe cuando las instituciones públicas disponen de una serie de atributos que les permiten ubicar personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Entre otras cosas, esto incluye poder garantizar a la ciudadanía, la profesionalidad y la objetividad de los servidores públicos, y su conducta respetuosa con la institucionalidad democrática y obligada a respetar en su gestión, los principios de *igualdad, mérito y capacidad*.

Dado que este propósito no se impone espontáneamente, son necesarias un conjunto de reglas de juego formales e informales que lo garanticen. Será la eficacia práctica de esas reglas la que determine la existencia efectiva de un régimen de función pública. Solo en los contextos institucionales, nacionales o subnacionales, en los que esa efectividad sea constatable, estaremos ante modelos de gestión de empleo público, a los que quepa atribuir la naturaleza de función pública.

Proponemos, por lo tanto, una noción de servicio civil (Longo, 2004: 68) que la define como:

el sistema de articulación de empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e

instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales.

Razón de ser de la función pública en el Estado Democrático

El empleado público, como sabemos, dejó de ser un servidor personal de la Corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por las leyes. Por otra parte, la supresión de los privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley permitió, al menos en teoría, que cualquier ciudadano pudiera acceder a los cargos públicos.

En este sentido, el célebre Artículo 6 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* del 26 de agosto de 1789, proclamó la igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a *“toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”*. La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad de la función pública: la igualdad y el mérito.

El sistema de mérito se generaliza en el Reino Unido a lo largo del siglo XIX. En 1853, Northcote y Trevelian, se pronunciaron por la implantación de un sistema de concurso abierto a todos, para el reclutamiento de los servidores públi-

cos. Una Ordenanza fechada el 21 de mayo de 1855 es la verdadera acta de nacimiento del servicio civil. Creaba la *Civil Service Commission* y nombraba a tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, con el propósito de evaluar su idoneidad para el cargo.

Se ha relacionado el origen de la función pública moderna con la producción histórica de cinco fenómenos (Longo, 2004: 71).

- a) La separación de lo público y lo privado.
- b) La separación de lo político y lo administrativo.
- c) El desarrollo de la responsabilidad individual.
- d) La seguridad en el empleo público.
- e) La selección por mérito e igualdad.

La concreción de estos principios en la legislación de cada país ha sido un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes.

¿Por qué y para qué nace el servicio civil?

¿Cuál es la razón de ser del servicio civil en el Estado contemporáneo? ¿A qué propósito sustantivo obedece la necesidad de un marco constitucional propio del

empleo público, relacionado, como dijimos, con la protección de una administración profesional?

Para Prats, aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que “es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas, y en ninguna de la economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas u otras”. (Prats, 2002: 32-34).

En la misma línea de pensamiento, se aduce que la sustitución de un sistema de padrinazgo por una burocracia pública profesional es una condición, no suficiente pero sí necesaria, para el desarrollo de los países. Esta burocracia “weberiana” exigiría la concurrencia de tres características institucionales claves:

- a) Reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas.
- b) Procedimientos específicos, no políticos, para contratar y despedir.
- c) Carrera profesional basada en la promoción interna.

Se trata de argumentaciones en cierto modo próximas a otras que han puesto el acento en la profesionalidad del empleo público,

como la variable más importante para la reducción de la corrupción. Etzioni y Halevy, explican la corrupción sobre todo en función de las relaciones entre las élites política y burocrática, y la cultura política que las gobierna. (Longo, 2004: 72).

Donde las reglas de juego separan a la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina, y los procesos democráticos son más puros.

Seguridad jurídica y eficacia de la administración son, por lo tanto, los principios que se hallan en la base de los sistemas de función pública. Hacerlos operativos ha obligado a los países a articular un conjunto de arreglos institucionales, cuyo objetivo es garantizar que el comportamiento de los empleados públicos se ciña a ciertos patrones. Si para enunciarlos tomamos como referencia el *Civil Service* británico, hallaríamos los siguientes cuatro principios básicos fundacionales:

1. Acceso abierto y transparente.
2. Promoción según el mérito.
3. Integridad, objetividad e imparcialidad.
4. No politización.

El reto de nuestros días es, precisamente (World Bank, 2000), conseguir una base robusta para que esos principios sean trasladados a la práctica, pero sin una rigidez excesiva.

La nueva función de recursos humanos ante un entorno globalizado

Globalización es un vocablo reiterativo que aparece de manera recurrente en conversaciones y literatura de diversa orientación y nivel, aunque no siempre con un sentido preciso. Sin embargo, para nuestra ponencia resulta difícil, si no imposible, obviar el concepto; sobre todo por el impacto que este fenómeno tiene en los diferentes sectores de la sociedad, la economía y la cultura de nuestro tiempo.

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.

La variable estratégica de nuestros pueblos, decía Felipe González en reciente visita a Costa Rica, es el capital humano. Agrega que, entre más pequeño un país, sin duda se refería al nuestro, *“con más razón debemos buscar, un lugar en la globalización”*.

Consciente de ello, la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, como órgano encargado de regir las relaciones de empleo y la

gestión de personas en el ámbito del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, ha emprendido el reto de redimensionar el sistema de administración de recursos humanos de su ámbito, para adaptarlo a las necesidades y circunstancias actuales.

Este comentario nos permite proponer una gestión de recursos humanos inserta en un modelo que busca desarrollar cuatro escenarios organizacionales, según se aprecia en la siguiente figura, como sabemos, conocida metáfora atribuida a Dave Ulrich y su popular obra, *Recursos Humanos Champions*. (Ulrich , 1997: 55-56).

FIGURA No. 1
NUEVOS ROLES DE LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, ARH



Fuente: Dave Ulrich. (1997) *Recursos Humanos Champions*.

Estos cuatro roles (o escenarios) son:

- *Socio estratégico*: su aporte está en el impulso y soporte a la estrategia de la institución. Como socio estratégico, recursos humanos, dirige su

interés al foco estratégico y a los procesos y herramientas que lo soportan.

- *Agente de cambio*: a las Unidades de Recursos Humanos les debe interesar trabajar permanentemente en la trans-

formación de la institución. Aun cuando este trabajo se orienta siempre dentro del foco estratégico, esta vez la atención se dirige a la gente y a los procesos de cambio permanente, que debe tener una entidad que aspira a mantener su vigencia en el entorno político y social. Recursos Humanos, RRHH, como agente de cambio, agrega valor en la necesaria capacidad que debe tener toda organización, para reinventarse permanentemente a sí misma.

- *Experto administrativo:* los profesionales de recursos humanos, por estar en permanente contacto con todos los niveles de la organización, producto de su función como analista ocupacional, se convierten necesariamente en expertos administrativos que crean infraestructuras eficientes, tanto para sus procesos internos como para la empresa en general.
- *Campeón (ADALID de empleados):* esta es la función tradicional que se ha venido desarrollando, y a la que se le dedica la mayor parte del tiempo. Se trabaja en el escenario del día a día con la gente, interesándonos el desarrollo de herramientas que den soporte a la persona. Se labora en sistemas de pagos, reclutamiento y selección,

análisis y clasificación de puestos y se hace algo de experto administrativo, pero sin grandes cambios. En este papel interesa aumentar el compromiso de los trabajadores con la organización.

Ubicándonos en este marco de acción, comprendemos que la función de recursos humanos, o es estratégica o no lo es del todo. Lamentablemente, tal función más bien se ha venido percibiendo como muy conservadora, burocrática y lenta para cambiar, por lo que incluso puede terminar no facilitando las actividades de la empresa o institución.

Se requiere entonces un cambio fundamental en la forma de gestionar la administración de las personas, transformando el tradicional papel de formulador y vigilante de políticas, al de un socio estratégico, con servicios que contribuyan a impulsar y dar soporte a la estrategia institucional.

En el momento actual, y haciendo una autocrítica de Costa Rica, vemos que en lo que a las Oficinas de Recursos Humanos, ORH, respecta, sobresalen las siguientes características: (Loría, 1995: 15-25).

- La estructura de la función está diseñada para instituciones centralizadas y relativamente estáticas.
- La calidad de los servicios se logra por especialización y

dedicación exclusiva a áreas de tecnología en recursos humanos.

- Alcanzaron un alto nivel de desarrollo dentro de una realidad institucional muy diferente, previa a los procesos de modernización acaecidos en los años noventas.
- No se encuentran tipificaciones concretas de las competencias futuras y las habilidades necesarias que su personal requiere para concatenarse con el proceso de transformación.
- No parece existir una relación clara entre la estrategia institucional y el aporte individual.
- No existen políticas claras, sistemáticas y vigentes para valorar el comportamiento de las personas o el resultado de su trabajo.
- La definición de los objetivos institucionales no está relacionada directamente con las estrategias de remuneración e incentivos.
- Se desconoce cómo las necesidades cambiantes de los usuarios o clientes impactan la estrategia, y por ende, la cultura.

Al dar pensamiento a los elementos precitados, debe quedar claro que su solución solo tiene cabida dentro de un concepto de

gestión integral de recursos humanos, por lo que no se limita a la función de las ORH. El éxito requiere contemplar las capacidades gerenciales de las instituciones en su totalidad, en donde los líderes asuman un papel protagónico en la gestión de personal, y donde se dé ostensiblemente una adecuada interacción entre esta función y los dirigentes.

Nuevas tecnologías deben ser de dominio de los profesionales en recursos humanos. Para ello se requiere de un considerable esfuerzo de capacitación dentro de las ORH para que actúen como consultores internos, dominen estas tecnologías y sean capaces de introducirlas en los distintos niveles institucionales.

Las funciones tradicionales de los RRHH no desaparecerán, pero se convertirán en tema de debate, con nuevas actividades emergiendo constantemente en la periferia de la disciplina.

El nuevo enfoque de los recursos humanos en la función pública

El mérito y la equidad, durante años, han sido los pilares fundamentales del Sistema de Servicio Civil. Sin embargo, la vigencia y eficacia de la aplicación de estos principios en la función pública, están necesariamente influidas por las condiciones de gobernabilidad

democrática de los distintos países, en los que se ha adoptado el servicio civil como régimen regulador de la carrera funcionarial en el sector público.

El servicio civil, entendido como sistema de mérito, constituye un rasgo común observable en las democracias avanzadas, de nuevo parafraseando a Prats. Por el contrario, en los países en vías de desarrollo, la aplicación de estos principios resulta menos accesible, en la medida que se carece de la adecuada cultura cívica para sustentarlos institucionalmente, como orientadores de la administración del personal público.

Ahora bien, si bien defendemos la carrera administrativa en nuestros países, eso no debe ser óbice para tener muy presente los cambios profundos que se requieren para hacerle frente a las exigencias del entorno social, cada vez más demandante, y que son la constante en la gestión del empleo y las personas.

La permanencia de por vida en el trabajo está desapareciendo; el contrato de trabajo psicológico se redefine y aparece el concepto de *empleabilidad*, que constituye la posibilidad que ofrecen las empresas de trabajos interesantes a sus trabajadores, que les permiten desarrollar su capacidad para desempeñar diferentes puestos, pero no les asegura la permanencia en el largo plazo. Sin embargo, la

experiencia y las habilidades adquiridas le permitirán, cuando así lo requiera, encontrar un mejor empleo. (Longo, 2004: 31).

La empleabilidad como rasgo distintivo de la gestión de personas

Mantener vigentes los principios del Régimen de Servicio Civil en un ambiente dinámico, en el que el escenario teórico de la administración de los recursos humanos es diversificado y hasta caótico, dada la pluralidad de opciones existentes para gestionar el talento humano, requiere de un redimensionamiento de las formas en que se han venido conceptualizando y aplicando los principios del Servicio Civil, en el contexto del mundo en vías de desarrollo.

Pese a que la filosofía de un sistema de mérito contempla la estabilidad laboral del funcionariado como uno de sus principios básicos, ha de tenerse en cuenta, que el mismo está en función de un propósito superior, a saber: la profesionalización de la función pública. Carlos Matus nos recuerda que "parece ser que mientras mayor es la madurez institucional de un país, su capacidad de gobierno no descansa significativamente en métodos y técnicas de avanzada, sino en la experticia adquirida por los cuadros estables de gobierno y en la solidez de su estilo de hacer política". (Matus, 1991: 49).

En este sentido, resulta evidente que la estabilidad es un requisito necesario para garantizar la existencia de un cuerpo de funcionarios calificados al servicio de la función pública. No obstante, la estabilidad no es un asunto insular en la práctica de los recursos humanos de la actualidad. Por el contrario, el entorno económico, tecnológico y la dinámica social en general, exigen visualizar el concepto de estabilidad en el marco de la *empleabilidad*, situación que demanda un mejoramiento continuo de los funcionarios, con el propósito de que éstos mantengan las competencias que le garanticen la idoneidad permanente a través de su carrera en la función pública. (Longo, 2004: 72).

Más que la pertenencia y permanencia en una clase particular de empleo, la empleabilidad exige la capacidad de adaptación a diversas organizaciones y trabajos, para lo que resulta primordial la actualización constante de los funcionarios. *“La capacidad para adquirir nuevos conocimientos y destrezas será un ingrediente básico de la empleabilidad. Procesos continuos de aprendizaje y desaprendizaje serán, por ello, consustanciales a tales escenarios”*. (Longo; 2004: 32).

Debe quedar claro que tales procesos no deben esperarlos el funcionario como algo que otros deben hacer por él, el futuro implicará (en economías altamente diversificadas), desarrollar la *carrera*

personal de acuerdo con nuevas realidades que comprenderán grandes dosis de autoformación, autonomía e iniciativa al servicio directo de distintas organizaciones, con relación laboral o de servicios, o mediante formas de subcontratación y con capacidad de intervenir en distintas áreas y situaciones profesionales.

La idoneidad permanente del personal público

El concepto de *empleabilidad* lleva implícito la *idoneidad permanente* del funcionariado. La profesionalidad de la función pública depende no solo de una adecuada selección inicial, sino también un seguimiento sistemático de las capacidades de las personas a lo largo de su carrera administrativa. Por razones de conveniencia en la gestión humana, y como interés público tutelado, la idoneidad de los servidores se divide en dos tipos:

- *Previa*: que es aquella que debe demostrar todo servidor en el inicio, al pretender optar en forma libre y voluntaria por un cargo público.
- *Permanente*: es aquella 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.

La *idoneidad permanente*, cimentada en el Numeral 192 de la Constitución Política de Costa Rica, que al efecto establece: “*Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determine, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada...*”. Se fundamenta en cuatro ejes temáticos de los procesos de capacitación, a saber:

- *Certificación básica*: su objetivo es incorporar a los nuevos servidores en un programa de capacitación, cuyos contenidos están orientados a la dotación o fortalecimiento de los valores y principios éticos, los conocimientos y las actitudes requeridas para el ingreso a la función pública.
- *Actualización técnica*: su propósito es mantener un proceso continuo de actualización del funcionario, en su respectiva especialidad profesional.
- *Actualización administrativa*: su finalidad es el desarrollo de las técnicas, habilidades y herramientas de gestión.
- *Desarrollo humano*: su meta es el desarrollo del potencial humano, con la intención de facilitar el cambio y la transformación institucional.

La capacitación del personal

público como respuesta a las demandas del entorno globalizado y la empleabilidad

La capacitación del personal público debe centrarse en el tipo de funcionario que requiere la administración pública de hoy, interpretada ésta desde la óptica de la empleabilidad, la era del conocimiento y la internacionalización del trabajo. Estas condiciones, exigen principalmente, una actualización constante de conocimientos que las empresas y las organizaciones públicas deben capitalizar, para estar en capacidad de mantener vigente su misión social. Sin embargo, lo importante no es el conocimiento individualmente considerado, sino la interrelación y la articulación de ese conocimiento con la estrategia organizativa y los objetivos estratégicos.

Por tal razón, a los profesionales en recursos humanos se les demanda, más que el conocimiento en sí, cualidades que les permita relacionarlo y aplicarlo corporativamente. Siguiendo el pensamiento de Longo, esto equivale a afirmar que: “*El verdadero ‘Homo sapiens’ de nuestros días es aquel que además de poseer conocimiento dispone de la capacidad para contextualizarlo, recrearlo, aplicarlo, codificarlo, difundirlo y compartirlo*”. (Longo, 2004: 33).

Por otra parte, el profesional de recursos humanos no es ya un simple tramitador, ni un proveedor

de soluciones técnicas aisladas de la estrategia, los objetivos y los productos o servicios que brinda su organización; su rol es agregar valor a los servicios mediante una gestión de recursos humanos articulada con su línea estratégica. En opinión de Kenneth Alvares, “*La función primordial de los RR.HH. debe consistir en la entrega y/o desarrollo de capital humano que permita que la empresa sea cada día más competitiva, que opere con la máxima eficacia, y que lleve a cabo sus estrategias favorablemente*”. (Álvares, 1998: 18).

La capacitación y el desarrollo profesional ante los retos de la globalización y el cambio

En la actualidad, con los avances tecnológicos, el acceso a la información por medio de Internet y los constantes cambios políticos, sociales y económicos, la única constante es el cambio. El conocimiento no escapa a esta realidad, y las organizaciones, inmersas en ella, buscan empleados con capacidad para adaptarse al entorno cada vez más cambiante. En este sentido, juega un papel fundamental la capacitación y el desarrollo profesional de los empleados. En especial, la capacidad de renovar sus conocimientos y desarrollar las competencias que le permitan el óptimo desarrollo de las actividades enco-

mendadas, y su contribución al logro de los objetivos y metas.

Verbigracia, el diseñar programas de formación por competencias, marca un cambio paradigmático en las áreas de capacitación en las organizaciones actuales. 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 laboral (funcionales, tecnológicas, estructurales, culturales, sociales, etc). Las competencias contribuyen al logro de los objetivos, y por lo tanto, al incremento en el desempeño.

La formación basada en competencias integra tres tipos de saber: el saber, el saber ser y el saber hacer. *El saber* (conocer) está conformado por información específica de instrumentos cognitivos; *el saber ser* comprende las actitudes necesarias para tener desempeños idóneos; y *el saber hacer*, constituye el conjunto de procedimientos necesarios para el desempeño de una determinada actividad. Las competencias no se adquieren exclusivamente desde la transferencia educativa de un curso, sino son el reflejo de un contexto laboral que integra su cultura, sus códigos de conducta, sus formas de operación y los medios formales e informales de interrelación y comunicación, utiliza-

dos por los trabajadores.
***Cultura cívica y valores
como componentes esenciales
de la capacitación
y el desarrollo profesional
en la función pública***

Al personal público se le exige un bagaje cultural amplio que le permita dar cuenta, no solo de su circunstancia específica como agente de la función pública, sino también de su responsabilidad histórica y constitucional, la que presupone una cultura cívica sustentadora de la normativa jurídica y las obligaciones éticas como funcionario.

Para el desempeño de los trabajos de la Función Pública se requiere sensibilidad social y una cultura cívica, que permita interpretar los servicios públicos como derechos, en virtud de los cuales a los funcionarios se les delega autoridad para materializarlos, por medio de los actos administrativos de la administración.

Si bien el mérito y la equidad siguen siendo los fundamentos del sistema de Servicio Civil, es urgente que tales principios sean contextualizados en la realidad de la Función Pública del presente siglo. Para satisfacer semejante exigencia es necesario que estos principios sean complementados con ciertos valores determinantes para el fortalecimiento del sistema de mérito. Valores como la transparencia, la flexibilidad, la creatividad, el trabajo corporativo y la solidaridad son, hoy día, primor-

diales para trabajar en la Función Pública.

La necesidad de que el personal público cumpla un papel estratégico en el direccionamiento de las instituciones del Estado, supone una ruptura con el paradigma burocrático weberiano, tal y como lo visualizamos en la región, caracterizado por la rigidez y la desvinculación de los intereses ciudadanos. En contraposición a esa administración autoreferida, “se requiere, entonces, un cambio fundamental en la forma de gestionar la administración de las personas, transformando el tradicional papel de formulador y vigilante de políticas, al de socio estratégico, con servicios que contribuyan a impulsar y dar soporte a la estrategia institucional”. (Arguedas, 2000: 167).

Bibliografía

Alvares, Kenneth, (1998) “La función de los recursos humanos”, en: Ulrich, Losey y Lake. *El futuro de la dirección de recursos humanos*, Barcelona, Gestión 2000-AEDIPE, p. 18.

Arguedas Herrera, José Joaquín. (2001) “Apostemos a la desconcentración: una propuesta para la gestión de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil”, en: *Revista de Servicio Civil* No. 12, San

- José, Costa Rica, diciembre 2001, pp. 49-71.
- Cardy, Robert y Gregg Dobbins (1995) *¿Cuál es el Futuro de la Gerencia de Recursos Humanos en las Organizaciones?* Alajuela: INCAE. Separata traducida por el profesor Guillermo Edelberg, para el Curso de Gerencia de Recursos Humanos. INCAE 1997.
- Cruz Ruiz, Norma. (2002) "Análisis ocupacional: de un enfoque tradicional a un enfoque por competencias", en: *Revista de Servicio Civil*, No.13, San José, Costa Rica, junio 2002, p. 88.
- Fernández Cabeda, Alberto. (2000) La función de recursos humanos en tiempos de cambio. Barcelona Gestión 2000, 1998.
- Longo, Francisco. (2004) Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona, Piados.
- Loría Jiménez, Ma. del Pilar (1994) *Tecnologías de Administración de Recursos Humanos en Costa Rica*. San José: Dirección General de Servicio Civil.
- Matus, Carlos (1991) *El Líder si Estado Mayor*. Fundación Altadir. (Versión mimeografiada puede obtenerse en CISECI, DGSC, Costa Rica).
- Prats Joan. (2002) "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática", en: *Revista de Servicio Civil*, No.10, San José, Costa Rica, diciembre 2002.
- Saravia, Enrique. 2000 "La gerencia de Recursos Humanos del Sector Público", en: *Revista de Servicio Civil*, No. 9, San José, Costa Rica, julio, p. 49.
- Ulrich, Dave (1997) *Recursos Humanos Champions*. Barcelona: Paidós.
- Ulrich, Dave, Michael Losey, y Gerry Lake. (1998) *El futuro de la Dirección de Recursos Humanos*. Barcelona: Gestión 2000-AEDIPE, 1998 ◇

Análisis y propuesta para la elaboración de perfil del directivo público chileno

Rodrigo Lavanderos**

Etapa II*

ANALIZA LA SEGUNDA ETAPA DE LA PROPUESTA DE MODELO DE TRABAJO PARA CONSTRUIR PERFILES DE CARGOS DIRECTIVOS PÚBLICOS EN LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, E INCLUYE LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS EN QUE SE BASA, SUS DIFERENTES ETAPAS DE DECISIÓN Y LAS HERRAMIENTAS INVOLUCRADAS EN EL PROCESO, INSUMO BÁSICO PARA LA REALIZACIÓN DE LOS CONCURSOS QUE PERMITEN SELECCIONAR A LOS ALTOS DIRECTIVOS DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO CHILENO, QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: DIRECTORES / FUNCIÓN PÚBLICA / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / CHILE

La Dirección Nacional del Servicio Civil, a través del equipo profesional de la Subdirección de la Alta Dirección Pública, ADP, se ha dado la tarea de analizar y perfeccionar la metodología de trabajo utilizada en la elaboración de los

perfiles de cargo, que se requieren como insumo básico para la realización de los concursos que permiten seleccionar a los altos directivos de las instituciones del Estado chileno, que forman parte del Sistema de la Alta Dirección Pública, señalado en la Ley No. 19.882.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Subdirector Alta Dirección Pública, Dirección Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda, Chile.

Recibido: 20 de setiembre del 2006.

Aceptado: 7 de diciembre del 2006.

Esta labor, iniciada el primer semestre del 2005, consistió en una primera etapa de reflexión, discusión y revisión teórico-práctica del trabajo realizado por la ADP, especialmente en relación a los fundamentos que han sustentado la metodología utilizada, sus productos y posibilidades de perfeccionamiento.

El esfuerzo realizado también incluyó una revisión bibliográfica del contexto histórico de la Reforma de

Modernización del Estado, buscando dilucidar orientaciones acerca del rol del directivo público chileno que subyacen en esta reforma. Por otro lado, se efectuó un análisis de los cuarenta y cinco perfiles elaborados y validados por las autoridades correspondientes, entre el 2004 y el 2005, en relación a las competencias utilizadas e incluidas en éstos.

Completada la primera etapa del trabajo se obtuvo, como uno de sus resultados, una serie de consideraciones fundamentales a tener presente en la elaboración de los perfiles de los directivos públicos chilenos, las que están basadas en el contexto nacional chileno como país, su Estado y la modernización de éste. Además, éstas sientan las bases de nuestra manera de entender el rol del directivo público chileno, y constituyen el primer paso de la siguiente etapa de esta investigación que se presenta a continuación.

En esta segunda etapa, se presenta una propuesta de modelo de trabajo para construir perfiles de cargo de directivos públicos en la ADP, e incluye los fundamentos teóricos en que se basa, sus diferentes etapas de decisión y las herramientas involucradas en el proceso.

Finalmente, se señala sucintamente, las tareas pendientes a desarrollar y que deberían constituir una tercera etapa, orientada a analizar la base de perfiles ya construidos a la luz del modelo propuesto.

Consideraciones fundamentales

La gestión pública actual está sometida a una gran cantidad de demandas de la sociedad y la ciudadanía, las que exigen contar con un Estado prestador de servicios, centrado en el bienestar. Frente a esta situación la estructura tradicional de la gestión pública resultó ser ineficaz en diversos aspectos, tales como, por ejemplo, en lo referente a la gran diversificación de la prestación de servicios requeridos.

Según Longo (2002), ni los actores políticos ni la función pública más tradicional pueden hacerse cargo de este nuevo escenario, lo que, sumado a la restricción de recursos fiscales, genera el espacio para que irrumpa la noción de gerente público o directivo público profesional que, estando sujeto al mandato político, puede gestionar regido por criterios de racionalidad económica, siendo responsable por los resultados obtenidos.

Así, el proveer de altos directivos a las instituciones públicas, aparece como una necesidad que exige reclutar profesionales desde el sector privado y/o público, y generar las competencias necesarias al interior de la administración pública, para, desde allí, reclutar a estos nuevos directivos.

Es en este escenario, y basado en experiencias en diferentes países, que el modelo de compe-

tencias resulta especialmente útil para definir lo que se entenderá por un gerente público y, respetando las diferencias específicas de cada institución en particular, trasladar estas definiciones a esquemas de trabajo susceptibles de operacionalizar, para contar con herramientas factibles de utilizar en el reclutamiento, selección y capacitación de los niveles directivos de las diversas instituciones de la administración pública.

Las iniciativas de modernización de la administración pública en nuestro país, han considerado un esquema de funcionamiento que requiere adscribir al modelo de competencias, razón por la que, la definición de lo que se desea de un gerente público en Chile, es una discusión de gran relevancia.

La función del directivo público en la modernización del Estado chileno

La modernización del Estado en Chile apunta a alcanzar una gestión de los servicios cada vez más eficaz, eficiente, participativa y transparente, aspectos de los que los nuevos gerentes públicos deberán hacerse cargo.

Los ejes de la Agenda de esta reforma se constituyeron en tres: a) Gestión Pública, b) Gestión de Recursos Humanos, c) Gestión Financiera y Descentralización. Dentro de la primera encontramos medi-

das tendentes a democratizar la relación con el ciudadano como principal beneficiario de los servicios que entrega el Estado.

En este sentido, resultan de gran importancia las medidas tendentes a democratizar la relación con el ciudadano, como principal beneficiario de los servicios que entrega el Estado, aspecto central de la modernización de la gestión pública, que constituye uno de los tres ejes definidos para esta reforma, y que permite visualizar una primera gran orientación a considerar, para comenzar a perfilar genéricamente al gerente público chileno.

Así, los nuevos gerentes públicos deben ser capaces de promover una relación con el ciudadano y usuario de los servicios, que se guíe por la búsqueda constante de mejorar la calidad de la atención. Esto, especialmente porque aún existe una percepción deteriorada del usuario respecto a su relación con los servicios estatales, y por el impacto de esto en el ejercicio de la participación. "Se reconoce que los modelos de implementación de políticas públicas tienen dificultades para promover y fortalecer el ejercicio pleno de ciudadanía, y un mayor protagonismo en sus niveles de participación, y más bien fomenta la relación clientelar y asistencial con los usuarios" (Secretaría General de Gobierno. p. 31).

Esta nueva figura, el *manager* o gerente público, debe emprender la conducción de las instituciones

hacia estos objetivos de eficiencia, participación y transparencia. Esto solo será posible a partir del desarrollo de habilidades que le permitan desempeñarse de manera efectiva en tres dimensiones:

- a) La gestión interna, que se enfrenta a un importante desafío ante el contexto de cambio necesario para el desarrollo de la organización.
- b) La capacidad de identificar, conocer y hacerse cargo de las necesidades e intereses de los ciudadanos / sus clientes.
- c) La facultad de conocer, comprender y asumir su rol en el contexto definido por sus autoridades y sus pares.

Estos tres ámbitos dan cuenta de la complejidad del entorno que el directivo debe manejar. Por un lado, conocer y responsabilizarse del funcionamiento de la organización que encabeza y, por otro, escuchar las opiniones de las personas a través de nuevos canales de participación, la que ya no se entiende solo como una recepción pasiva de beneficios y servicios, sino como actor activo que es parte integral de las medidas y programas que se generan.

El desafío implica entonces integrar estos tres ámbitos, dando mayor énfasis a uno u otro según las características propias del servicio a su cargo. Recurso fundamental para esto es la visión estratégica que le permitirá prever escenarios futuros y

tomar medidas pertinentes que enfrenten ese contexto, tomando en cuenta las condiciones y recursos del presente.

Se llega necesariamente aquí al tema de cuál es el estilo de liderazgo que se requiere en el Estado chileno, entendiéndolo como la capacidad de empoderar y generar iniciativa en los equipos de trabajo, motivar a las personas hacia el logro de un fin común, que sea finalmente, de responsabilidad compartida. Entonces, podemos decir que el liderazgo es una característica que va más allá de la posición de poder que ocupa el sujeto, ya que dice relación con la capacidad de ser un formador y guía validado por los grupos a su cargo.

El perfil del nuevo gerente público en cuanto a su liderazgo debe considerar un criterio que tiene relación con la disposición a conocer, e incorporar la cultura e historia de la organización. Esto obviamente no es una característica o rasgo específico de la persona, más bien es una disposición hacia construir un saber compartido, que surge de las relaciones que se establecen entre los trabajadores y el directivo.

Esto lleva a pensar que el nuevo perfil de directivo público debe ser una persona con una alta capacidad para diagnosticar y aportar ideas al sector público, independiente de su procedencia. Este interés se traduciría en una evaluación y conocimiento de sus problemáticas y fortalezas, con una

postura definida frente a este contexto.

Otros aspectos fundamentales en el perfil de un gerente público son: las características y habilidades personales que faciliten que las personas se apropien de su trabajo y trabajen en forma colaborativa, lo que significa constituir equipos de trabajo eficaces, y trabajar de manera estimulante y alentadora con subalternos, reconocer y potenciar las habilidades y contribuciones individuales dentro del equipo, construir sobre las ideas de todos y crear una cultura de colaboración, e integrar equipos de trabajo relacionándose adecuadamente con sus pares y aportando a la efectividad del equipo directivo.

Para abrir estos puentes de diálogo en la institución, una condición *sine qua non* del directivo público debe ser la comunicación efectiva, entendida como la disposición para verbalizar con nitidez el propósito, sentido y posibilidades de las conversaciones, interactuar con solidez y aplomo en distintos niveles, influir y persuadir a otros para lograr apoyo o acuerdos, y hacerse cargo del escuchar social, esto es, de la comprensión de los contenidos de la comunicación por parte de los interlocutores y de las consecuencias que ello tiene.

Directamente relacionado a lo anterior, el directivo público debe ser capaz de incorporar en su gestión elementos de un estilo de trabajo democrático y participativo, es decir,

tener la capacidad de generar la participación de los integrantes de sus equipos en el producto final de su trabajo. Debe ser capaz de reencantar a sus funcionarios con el sentido de trabajar en el sector público, otorgándoles autonomía y responsabilidad para generar cambios en el entorno.

Una nueva capacidad que todo perfil de gerente público debe considerar es la sensibilidad social para reconocer las necesidades de los individuos, de la ciudadanía y su institución. Esto implica una disposición a escuchar y acoger los puntos de vista de los otros, e integrarlos a la toma de sus decisiones.

Dada la complejidad que contiene el perfil que intentamos definir, resulta fundamental señalar al pensamiento sistémico como una habilidad esencial del perfil del nuevo directivo, pues éste enriquece la capacidad de analizar y comprender el entorno y adaptarse a sus cambios, lo que se traduce finalmente, en un gerente público con la flexibilidad necesaria para someter su gestión a evaluación por parte de sus trabajadores y autoridades, para incorporarlas y potenciar aquello que es necesario mejorar.

En síntesis, podemos plantear que un rasgo genérico de directivo público debe tener presente las siguientes consideraciones fundamentales:

1. Disposición y apertura frente a la cultura de la organización.

2. Capacidad para diagnosticar y aportar ideas al sector público.
3. Facultad de generar compromiso y colaboración entre sus trabajadores, estableciendo un liderazgo democrático y participativo, que permita el protagonismo e involucramiento de sus equipos en el producto de su trabajo.
4. Comunicación efectiva y asertiva.
5. Sensibilidad social para reconocer las necesidades de los individuos, su institución y la ciudadanía.
6. Flexibilidad que le permita adaptarse al cambio y auto-evaluar su desempeño.
7. Habilidad de atender a altos niveles de demanda, con fuertes cargas de trabajo.

Finalmente, el desafío que debe enfrentar un gerente público es al menos, complejo, pero un concepto que reúne todos los factores mencionados es que debe ser una persona que posea un proyecto particular, que agregue valor social y genere cambios en el servicio público en el que se insertará, lo que implicará una cierta sensibilidad hacia temas de coyuntura pública-política, y una visión innovadora de las problemáticas y debilidades de la administración del Estado chileno.

Se hará referencia aquí al concepto de Capital Social, que se refiere a la capacidad de una organización de producir valor social para la población, orientándose hacia los principios de equidad y democratización de las relaciones en pro de un país más justo, igualitario y participativo.

Modelo de trabajo propuesto para la Alta Dirección Pública, ADP

La búsqueda de perfeccionar y explicitar un modelo de trabajo para la ADP es una labor que, junto con transparentar la gestión, permitirá estandarizar el proceso de definición de los perfiles de cargo que se usan como guía fundamental para reclutar y seleccionar personas, que puedan ejercer los cargos de dirección de los servicios públicos chilenos.

Debido a la alta trascendencia que tienen los perfiles de cargo que define la ADP, es de suma importancia validar la metodología con que se construyen, de modo de poder someterla a diversos análisis, seguimiento y evaluación que garanticen que cumple su objetivo en cuanto a señalar, qué características debe tener un directivo para ocupar un cargo específico, y qué producto de estos lineamientos, para poder contar con directivos que realicen una gestión exitosa, en términos del aporte de valor a la institución, que se señaló anteriormente.

La construcción de un perfil de directivo público

Las consideraciones fundamentales señaladas en el apartado anterior, se han entendido como el contexto nacional dentro del cual debe enmarcarse cualquier perfil de cargo que defina la ADP, y constituyen la guía que orientará las decisiones en la construcción del mismo, es decir, los perfiles que defina la ADP, deben dar respuesta a las necesidades que señala el Estado chileno, su proceso de modernización y las demandas de la sociedad chilena actual.

Teniendo presente este contexto nacional, el siguiente paso en la elaboración de un perfil de cargo de un directivo público, consiste, en esta propuesta, en el acercamiento a la institución o servicio concreto donde ejercerá su función. Este primer acercamiento significa considerar los lineamientos estratégicos de la institución, es decir, determinar cómo afecta al perfil por definir aspectos como la visión y misión institucional, los valores permanentes definidos, los lineamientos estratégicos señalados, la cultura institucional instaurada, los grandes desafíos, y todos aquellos elementos más permanentes que señalan el rumbo que guía el quehacer de la institución. Se estima a este conjunto de consideraciones como un contexto institucional estratégico.

Un tercer elemento a considerar, que también se ha definido como contextual, es la situación

coyuntural por la que atraviesa la institución al momento de realizar la selección de su(s) directivo(s), que es cuando se requerirán los respectivos perfiles, la que implica los objetivos actuales de la institución en un plazo mediano y breve, así como las metas anuales; su situación presupuestaria, la estructura que presenta el servicio en la actualidad (dotación, organigrama-entegrama, infraestructura, etc.); los compromisos de gestión, los tipos y niveles de demandas de los usuarios, y la relación con las asociaciones de funcionarios, entre otros.

Los tres elementos señalados son considerados contextuales que afectan y guían la estructuración de un perfil de cargo, y que actúan en diferentes niveles. Llegados a este punto, y en un nivel de análisis más cercano al cargo mismo, se puede abordar los aspectos relacionados con las características que debe reunir la gestión requerida por la institución para ese cargo en particular, en el momento coyuntural actual. Así entonces, el perfil a definir deberá señalar el estilo de gestión que requiere la institución para efectos de alcanzar desde sus metas de corto plazo, hasta la mantención de sus orientaciones permanentes, considerando las transformaciones o transiciones en las que se pueda encontrar involucrada. Así, al definir estilos de gestión, se ha adoptado el modelo propuesto por Mark Moore (en Longo 2002) en donde, al igual a lo ya señalado en este trabajo, considera al directivo como un "creador de

valor público”, lo que implica la actuación en tres ámbitos interrelacionados que son: la gestión estratégica, la gestión en el ámbito político (*political management*) y la gestión operativa. Estas esferas, pueden dar cuenta de los tres niveles de entorno a considerar que se han señalado en este contexto, y se entienden de la siguiente manera (adaptado de Longo, 2002):

- La *gestión estratégica* supone que el directivo reflexiona estratégicamente, produce ideas acerca de cómo la organización que se ha puesto a su cargo puede crear el máximo valor; se plantea, si es el caso, transformar los presupuestos sobre los que venía actuando, reformular la misión, innovar cuando las circunstancias lo aconsejen.
- Para desarrollar esta estrategia, el directivo necesita operar en una segunda esfera, la *gestión del entorno político* (Moore la llama *political management*) al objeto de obtener la legitimidad, las autorizaciones, el apoyo, la colaboración y los recursos necesarios, gestionando para ello las relaciones con un grupo de actores, internos y externos, que constituyen su entorno autorizante, y que incluye ante todo a sus superiores políticos, pero también a todos aquellos actores sobre los que el directivo no goza de autoridad formal: otros direc-

tivos, de su misma organización o de otras, grupos de interés, ciudadanos, medios de comunicación, etc.

- Por último, trabajando en la tercera esfera, *la gestión operativa*, debe conseguir que la organización a su cargo, compuesta por el conjunto de medios y recursos situados bajo su autoridad formal, actúe eficaz y eficientemente para lograr los objetivos perseguidos, y asumir, además, la responsabilidad por los resultados alcanzados.

Coincidiendo con este modelo, se plantea que las necesidades de gestión de una institución pueden ser entendidas como una interacción entre los tres ámbitos de gestión descritos, los que, dependiendo de la organización particular que se trate, mostrarán mayor énfasis en uno u otro ámbito, configurando, un nuevo nivel de análisis para la construcción de un perfil de cargo directivo.

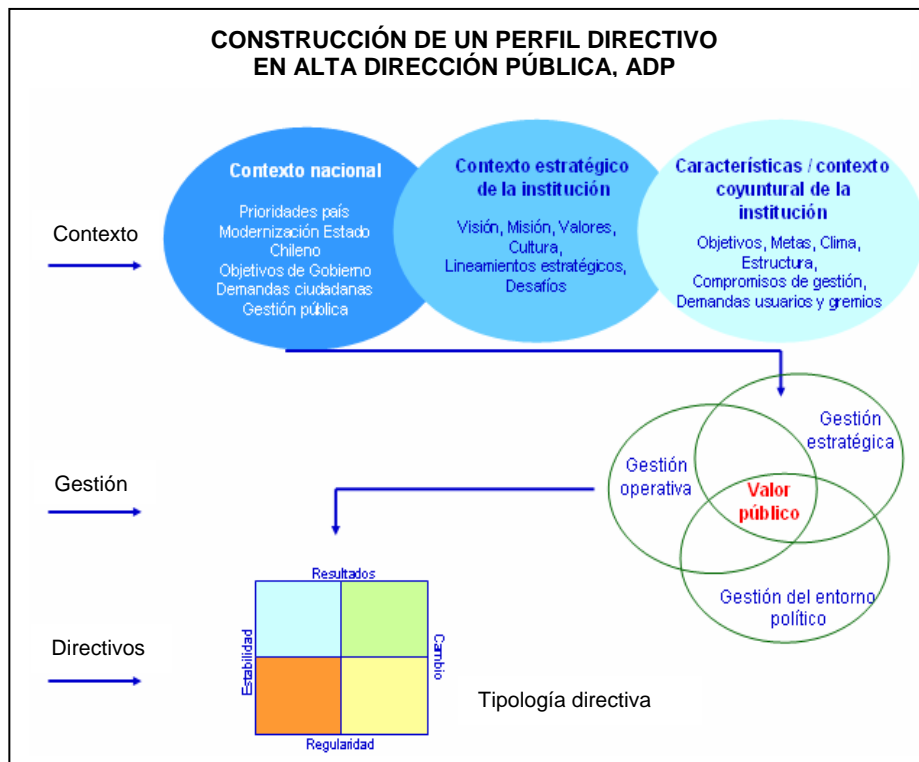
Luego de los diferentes contextos identificados y el modelo de gestión adoptado, el siguiente paso propuesto en este modelo de trabajo, consiste en abordar las características que deberá tener el directivo mismo, entendiendo que diferentes contextos, instituciones y necesidades de gestión, requieren ciertos tipos de directivos. Al respecto, se propone adoptar la tipología de perfiles directivos propuesta por Strand (Ib.), la que resulta...

“...útil como marco analítico para reconocer diversos grados y formas de manifestación del liderazgo en la gerencia pública. Jugando con dos dimensiones, el grado de estabilidad/cambio, por una parte, y la orientación preferente a regularidad/resultados, por otra, presenta una tipología de directivos públicos

formada por cuatro arquetipos: el administrador, el productor, el emprendedor y el integrador. (Ib)

A modo de resumen de lo expuesto hasta aquí se presenta la Figura N° 1, que esquematiza los diferentes niveles de análisis propuestos.

FIGURA No. 1



Una vez desarrollados los análisis y sabidas las consideraciones a tener presentes, es necesario traducir toda la información así acumulada en una serie de competencias específicas que den cuenta de ello, particularmente, y más concretamente, con la tipología directiva señalada.

Adoptado el modelo de competencias, tal como se señaló en la Etapa I de este proyecto, el equipo de profesionales de la ADP se dedicó a realizar un extenso análisis de los diversos perfiles de cargos directivos existentes que ya habían sido utilizados en concursos de la ADP, encontrándose en la necesidad de redefinir y fusionar diversas competencias, debido a que su definición requería más precisión o bien a que, siendo concursos diferentes, apuntaban a la misma característica. Así también se realizó un análisis de frecuencia de uso de las diferentes competencias incluidas en los perfiles, encontrándose claramente diferenciados los grupos que habían sido usados con una muy alta frecuencia, de aquellos que presentaban un muy escaso uso. El detalle de estos análisis se presenta en el documento "Análisis y Pro-

puesta para la Elaboración de Perfil del Directivo Público Chileno, ETAPA I", desarrollado por el equipo de profesionales de la ADP.

Como resultado del trabajo de análisis de las competencias señaladas en los perfiles diseñados por la ADP, se llegó a la estructuración de un diccionario de competencias, el que se propone como herramienta básica para confeccionar los futuros perfiles de cargo de la ADP, el mismo consideró en su elaboración definiciones de M. Hales (1990), las que sirvieron de guía para las decisiones de fusión, cambios y eliminación del universo de competencias existente.

El diccionario de competencias resultante, y que aquí se propone consiste de veinte concursos, los que se pueden agrupar en las mismas cinco categorías existentes y ya usadas en la ADP y que, además de su definición, se le ha explicitado una operacionalización a cada una, para efectos de facilitar su comprensión y posterior evaluación, en el proceso de selección propiamente tal. En el Cuadro N° 1 se señalan las competencias que lo componen.

CUADRO No. 1

**DICCIONARIO DE COMPETENCIAS PROPUESTO
PARA LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, ADP**

I. Competencias de Gestión Gerencial
1. Control de Gestión 2. Desarrollo de Estrategias 3. Gestión de Calidad 4. Planificación Estratégica 5. Capacidad Resolutiva 6. Construcción de Alianzas
II.- Competencias Personales e Interpersonales
7. Capacidad de Diagnóstico 8. Comunicación Efectiva 9. Proactividad 10. Orientación al Cliente y/o Usuario
III.- Competencias Estratégicas de Liderazgo
11. Capacidad de Dirección 12. Capacidad para Tomar Decisiones 13. Responsabilizar 14. Negociación
IV.- Competencias para el Entorno Organizacional
15. Adaptación al Cambio 16. Capacidad de Trabajo Bajo Presión 17. Aprendizaje Continuo 18. Conciencia Organizacional 19. Manejo Sociopolítico

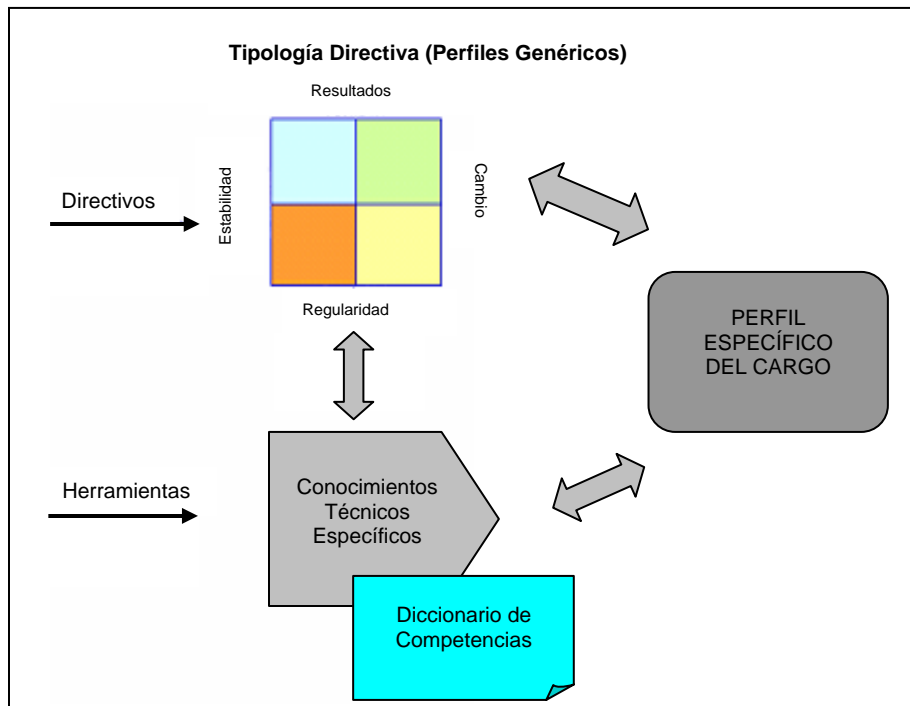
El diccionario completo de competencias, con sus definiciones y operacionalizaciones se presenta en el Anexo N° 1, junto a éste el perfil a definir debe considerar una serie de conocimientos específicos que deberá poseer el directivo a seleccionar. Éstos se refieren a materias técnicas especializadas, que son requisito indispensable para ocupar el cargo, y que dan cuenta de las materias técnicas que aborda la institución como parte de su gestión. Se comprende que estos conoci-

mientos son materias que solo pueden ser adquiridos a través de un proceso de aprendizaje formal en una institución de educación que, en algunos casos, requieren una acreditación reconocida por el Estado.

Así, recorrido este proceso, tanto en aspectos más teóricos, como otros de índole más práctica, se puede contar con el perfil de cargo requerido. La Figura N° 2 continúa el proceso esbozado en la Figura N° 1.

FIGURA No. 2

CONSTRUCCIÓN DE UN PERFIL DIRECTIVO EN ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, ADP



A lo señalado en esta descripción del proceso de construcción de un perfil de cargo, es necesario añadir la metodología concreta que se utiliza para la recolección de la información concreta, y que ya fue señalada en la Etapa I de este proyecto, y que se presenta en el Anexo N° 2.

Proyecciones del trabajo

Las proyecciones de este trabajo, sujetas a la aprobación del modelo propuesto, apuntan a la puesta en marcha del modelo de trabajo, realizar evaluaciones, introducir correcciones si es necesario y principalmente, comenzar un proceso de comparación de los perfiles de cargo existentes a la luz de este modelo.

El objetivo de esta labor de analizar los perfiles existentes con base al modelo de trabajo propuesto, busca mantener una línea de continuidad en el tiempo, de manera de poder mantener una identidad de sentido a la labor que realiza la ADP.

Un segundo objetivo, es estandarizar la terminología usada en los diversos perfiles, ya que, como se señaló, existe diversidad de significados para un mismo concepto, así como similitud de términos para diferentes definiciones. Esto facilitará la comparación entre perfiles y el análisis de un mismo perfil a través del tiempo.

Finalmente, la adopción de un modelo estandarizado, y con un claro sustento teórico no solo facilitará la construcción de perfiles, comparables y homogéneos en cuanto a estructura, sino que permitirá tener una herramienta factible de utilizar en una evaluación de resultados, que en definitiva es el objetivo último de este perfil, es decir, determinar si los rasgos definidos contribuyen efectivamente a seleccionar los directivos requeridos en las instituciones del Estado chileno, para una gestión que finalmente generen valor público.

Bibliografía

Documento elaborado por equipo profesional de la Alta Dirección Pública, ADP. "El perfil del directivo público chileno". 2004.

_____. "Análisis y Propuesta para la Elaboración de Perfil del Directivo Público Chileno, Etapa I". 2004.

Longo, Francisco. "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. ◇

ANEXO Nº 1

DICCIONARIO DE COMPETENCIAS DIRECTIVAS PROPUESTO PARA LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, ADP

I. Competencias de Gestión Gerencial

Nombre Competencia	Operacionalización
Control de Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Fijar prioridades colectivas e individuales. • Establecer objetivos claves. • Definir tiempos y asignar recursos para los cursos de acción. • Asegurar indicadores de resultados. • Evaluar en base a indicadores.
Desarrollo de Estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustar cursos de acción claros y precisos en función de los objetivos. • Buscar formas innovadoras de enfrentar acciones. • Analizar riesgos en base a escenarios futuros. • Verificar y contrastar cursos de acción con objetivos estratégicos.
Gestión de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Comprobar junto al equipo los productos del trabajo. • Constatar la rigurosidad de los resultados. • Corregir procedimientos y reconocer errores. • Incorporar nuevas formas de trabajo (sugiriendo, explicando e ilustrando).
Planificación Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Prever las necesidades de la institución. • Predecir el impacto del contexto sobre la organización (recabando información, reconociendo tendencias, entre otras). • Establecer metas que enfrenten el entorno particular. • Clarificar la visión de éxito a los funcionarios.
Capacidad Resolutiva	<ul style="list-style-type: none"> • Detectar la existencia de problemas u oportunidades. • Identificar variables que inciden en el problema y su naturaleza. • Intervenir sobre las variables y obtener retroalimentación (verificar resultados). • Análisis de la pertinencia de las medidas tomadas.
Construcción de Alianzas	<ul style="list-style-type: none"> • Compartir información completa, necesaria y precisa con posibles aliados. • Generar redes de apoyo o vínculos sociales que generen ventajas para la institución. • Acordar puntos comunes y beneficios para la colaboración mutua. • Mantener los compromisos recíprocos estableciendo confianzas.

Continúa...

...viene

II. Competencias Personales e Interpersonales

Nombre Competencia	Operacionalización
Capacidad de Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none">• Identificar y observar variables que configuran el entorno y procesos de la institución.• Detectar situaciones o problemas a distintos niveles.• Analizar variables y relaciones entre ellas.• Definir el estado de avance de los objetivos institucionales y clarificar desafíos.• Traducir los retos en acciones claras.
Comunicación Efectiva	<ul style="list-style-type: none">• Expresar ideas y emociones con claridad, con un lenguaje comprensible para el interlocutor.• Utilizar los canales adecuados de comunicación (formales e informales).• Chequear la comprensión del mensaje.• Aclarar la intención del mensaje.• Comunicar en las instancias y contextos adecuados.• Considerar emociones e ideas de los interlocutores.
Proactividad	<ul style="list-style-type: none">• Anticiparse a las diversas situaciones laborales.• Proponer ideas y ejecutar acciones en forma autónoma.• Buscar nuevas formas de enfrentar el trabajo.• Promover el aporte de nuevas ideas.
Orientación al Cliente	<ul style="list-style-type: none">• Visibilizar al público objetivo.• Establecer puentes de comunicación con el sector.• Conocer, comprender y diferenciar sus necesidades.• Aclarar sus necesidades.• Asumir responsabilidades o generar acciones preventivas para responder a sus demandas.• Privilegiar la satisfacción del cliente.

Continúa...

...viene

III. Competencias Estratégicas de Liderazgo

Nombre Competencia	Operacionalización
Capacidad de Dirección	<ul style="list-style-type: none">• Comunicar la misión y valores institucionales, demostrando compromiso con los mismos.• Orientar las acciones hacia los objetivos y valores institucionales.• Obtener del equipo el compromiso con la misión.• Supervisar la permanencia del compromiso.• Propiciar un clima positivo en el equipo.
Capacidad para Tomar Decisiones	<ul style="list-style-type: none">• Informarse constantemente con sus colaboradores del entorno de la institución.• Desarrollar ideas sobre la base de los juicios y opiniones de su equipo.• Reunirse con otros para analizar el estado actual de la organización.• Identificar las fuentes de recopilación de datos.• Decidir un curso de acción en contexto de incertidumbre.
Responsabilizar	<ul style="list-style-type: none">• Conceder los roles en función de habilidades de cada persona.• Asignar cuotas de compromiso y protagonismo en la acción encomendada.• Comunicar confianza en el logro.• Facilitar los recursos e instancias de apoyo para el desarrollo de los objetivos.
Negociación	<ul style="list-style-type: none">• Estudiar las necesidades y posiciones de los demás.• Identificar puntos de acuerdo y desacuerdo.• Buscar consensos que generen beneficios para ambas partes.• Representar a la institución y sus intereses.

Continúa...

...viene

IV. Competencias para el Entorno Organizacional

Nombre Competencia	Operacionalización
Adaptación al Cambio	<ul style="list-style-type: none">• Promover el cambio y la flexibilidad para enfrentar nuevas ideas frente a desafíos.• Ajustar el enfoque y comportamiento a las diversas situaciones y variaciones del entorno.• Cambiar prioridades en función de las nuevas exigencias.
Capacidad de Trabajo Bajo Presión	<ul style="list-style-type: none">• Mantener un desempeño estable en situaciones altamente estresantes y entornos muy complejos.• Utilizar técnicas de trabajo y de comportamiento apropiadas para hacer frente a la situación (humor, actitud positiva, entre otras).
Aprendizaje Continuo	<ul style="list-style-type: none">• Promover el intercambio de ideas.• Investigar y profundizar sobre temas relevantes propios del giro de la institución.• Aplicar con oportunidad nuevos conocimientos y habilidades.• Actualizar conocimientos técnicos para promoverlos en su equipo.
Conciencia Organizacional	<ul style="list-style-type: none">• Escuchar las necesidades de funcionarios y sociedad.• Apropiarse de la misión institucional en función del rol social que está llamado a cumplir.• Conocer y utilizar las políticas y sistemas de la institución.• Maximizar el impacto de las medidas sobre otros grupos.• Velar por el cumplimiento de las normas y desarrollar la institución.• Manifiestar interés y sensibilidad pro temas propios de su sector.
Manejo Sociopolítico	<ul style="list-style-type: none">• Actualizar conocimientos sobre opinión pública y necesidades ciudadanas.• Manejar las consecuencias políticas de las decisiones que debe tomar.• Visibilizar las redes y actores con quienes debe relacionarse en el cumplimiento de su misión institucional.• Influir en las instancias con quienes se coordina en pro de sus metas estratégicas.

DEFINICIONES

COMPETENCIAS DIRECTIVAS

Es el conjunto de habilidades, conocimientos y aptitudes que permiten asumir un rol estratégico al interior de la organización, y responder por la gestión eficaz y eficiente de las funciones propias del cargo en el marco de las políticas públicas, y planes definidos por la autoridad.

1.- **Competencias de Gestión Gerencial**

Conjunto de habilidades requeridas por la amplitud de la gestión con que el cargo se enfrenta para integrar y armonizar funciones, recursos y objetivos distintos y para alcanzar con criterios de eficiencia y efectividad las metas propias del cargo.

1.1 **Control de Gestión**

Habilidad y capacidad para diseñar e implementar sistemas de monitoreo y control de los procesos, coordinando y planificando el conjunto de medios disponibles, estableciendo indicadores de resultados e incorporando medidas de corrección que permitan obtener información oportuna para la toma de decisiones, en el marco de las estrategias de la organización.

1.2 **Desarrollo de Estrategias**

Habilidad para comprender rápidamente los cambios del entorno y de la institución, detectando nuevas oportunidades que impliquen una planificación y ejecución de acciones en función de los objetivos estratégicos de la organización. (2º Nivel)

1.3 **Gestión de Calidad**

Habilidad para promover y ejecutar acciones destinadas a una correcta y prolija ejecución de los procesos, con un permanente compromiso con la eficiencia interna y la consecución de altos estándares de calidad. Lograr

resultados efectivos y orientados a la generación de éxito a través de la conformación de procesos de excelencia.

1.4 *Planificación Estratégica*

Conjunto de habilidades para establecer cursos de acción que permitan diagnosticar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del servicio, orientando los esfuerzos hacia metas realistas que contribuyan al logro de los objetivos estratégicos, y que faciliten la adaptación de éste frente a escenarios futuros.

1.5 *Capacidad Resolutiva*

Se refiere a la habilidad para abordar los problemas y desafíos propios de su actividad, y para comprometerse con cursos de acción basados en suposiciones lógicas y objetivas que consideran los elementos contextuales y recursos disponibles. Considera la viabilidad de las soluciones propuestas y su correcta aplicación en la búsqueda de resultados.

1.6 *Construcción de Alianzas*

Conjunto de habilidades que permiten establecer relaciones estratégicas de cooperación y coordinación con actores e instituciones que son claves para el logro de los objetivos de la organización.

2. *Competencias Personales e Interpersonales*

Conjunto de actitudes, aptitudes y/o habilidades propias de la persona y requeridas para lograr resultados a través de otros.

2.1 *Capacidad de Diagnóstico*

Conjunto de habilidades que permiten identificar con fidelidad y precisión el entorno en su totalidad, generando un análisis certero a partir del análisis de los datos relevantes que lo componen.

2.2 Comunicación Efectiva

Habilidad y actitud para establecer canales de comunicación efectivos con los miembros del equipo u otros miembros internos o externos de la organización y para transmitir ideas o mensajes con claridad, asegurando su comprensión, recepción y entendimiento por parte de su interlocutor. Incluye la utilización eficiente de distintos medios de comunicación.

2.3 Proactividad

Habilidad para dar inicio a la acción y enmarcar el rumbo mediante acciones concretas, proponiendo con efectividad y oportunidad, ideas y planes innovadores de trabajo frente a las demandas o situaciones emergentes del entorno.

2.4 Orientación al Cliente y/o Usuario

Actitud para demostrar sensibilidad hacia las necesidades o demandas que un conjunto de clientes internos y/o externos de la organización, pueden requerir en el presente o en el futuro, y ser capaz de darles satisfacción brindándoles un servicio de altos estándares de excelencia, y desde cualquier ámbito de la organización.

3. Competencias Estratégicas de Liderazgo

Conjunto de habilidades y aptitudes que permiten orientar la acción de un equipo, anticipar escenarios y emprender acciones eficaces para mejorar el talento de los demás y enfocarlo hacia el logro de los objetivos organizacionales.

3.1 Capacidad de Dirección

Habilidad y capacidad de dirigir el equipo hacia las metas propuestas, a través de acciones cooperativas y obtener de ellos el mejor rendimiento con un alto nivel de motivación. Lograr coordinar y alinear los recursos y esfuerzos con las estrategias corporativas y los ejes estratégicos definidos.

3.2 Capacidad para Tomar Decisiones

Conjunto de habilidades y aptitudes que permiten reunir y analizar elementos de juicio, identificar opciones de solución frente a un problema, y aplicar un plan de acción acorde a los análisis realizados con la consecuente evaluación de los resultados. Implica responsabilizarse por las decisiones.

3.3 Capacidad para otorgar Responsabilidad

Habilidad para otorgar poder al equipo de trabajo, asignándole autoridad en la toma de decisiones y responsabilidad frente a las tareas. Implica fomentar un desempeño autónomo y emprender acciones para mejorar las capacidades de los demás.

3.4 Negociación

Habilidad para identificar las posiciones propia y ajena y efectuar intercambios que resulten beneficiosos para ambos, que favorezcan la obtención de beneficios o ventajas en favor de la organización, y que resulten adaptativos con respecto a la situación en que se desarrollan. Implica un manejo efectivo de las relaciones interpersonales en presencia de disparidad de intereses.

4. Competencias para el Entorno Organizacional

Conjunto de habilidades, actitudes y motivaciones que permiten adaptarse adecuadamente al entorno propio de la organización, contemplando además los aspectos culturales y el clima laboral.

4.1 Adaptación al Cambio (flexibilidad)

Capacidad de actuar como facilitador del cambio, comprendiendo y alertando al equipo sobre la importancia y necesidad de cambiar para lograr los objetivos propuestos; manteniendo la eficacia en diferentes entornos, tareas y personas.

4.2 *Capacidad de Trabajo Bajo Presión*

Habilidad para seguir actuando con eficiencia en situaciones de presión, oposición y/o adversidad, insertándose de manera eficiente en contextos de trabajo que demanden un alto nivel de dinamismo, exigencia y energía.

4.3 *Aprendizaje Continuo*

Actitud de apertura y valoración permanente ante la incorporación de nuevos conocimientos y destrezas, que favorezcan el desarrollo y un mejor desempeño laboral.

4.4 *Conciencia Organizacional*

Capacidad para reconocer y asumir el rol que ocupa el servicio en la ciudadanía, promoviendo un compromiso conjunto con los objetivos, estrategias y procesos organizacionales, impactando el comportamiento de las personas y grupos de la institución.

4.4 *Manejo Sociopolítico*

Conocimiento estratégico del impacto que tiene la institución en el contexto sociopolítico del país, influyendo en las decisiones que se toman a nivel de políticas públicas, con conciencia de sus consecuencias sobre las necesidades específicas de los ciudadanos.

ANEXO N° 2

METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DE PERFILES EN LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, ADP

La metodología utilizada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, DNSC, para definir perfiles y reclutar a los altos directivos públicos responde a diferentes etapas. Se pueden distinguir las siguientes: elaboración de perfiles, reclutamiento y selección.

En la elaboración de perfiles la DNSC, a través de la Subdirección de Alta Dirección Pública coordina a un equipo de profesionales que obtienen y analizan la información para elaborar el perfil de los diferentes servicios. Para ello este grupo sectorialista se reunirá con la(s) contraparte(s) de los servicios, con el propósito de asesorar técnicamente la elaboración del perfil de selección.

Este trabajo, considera dos estrategias de acción: por un lado la interacción con la contraparte de cada servicio, para intercambiar información y coordinar los avances de la construcción de perfiles. Por otro lado, considera la realización de reuniones con ocupantes exitosos del cargo, con el objetivo de recabar información experiencial acerca del desempeño del cargo y sus principales desafíos.

Esta metodología de trabajo utiliza cuatro enfoques para el abordaje de cualquier perfil de selección de altos directivos públicos:

Análisis cuantitativo y cualitativo: considera recoger datos de índole objetivo, tales como cifras y dimensiones, a los que denominamos “datos duros”, como asimismo un conjunto de percepciones, impresiones e ideas de alta significación, por ejemplo características singulares por región, servicios y productos entregados, clima y cultura organizacional, entre otros.

Análisis de 180°: la formulación del perfil de selección considera distintas fuentes en la recolección de antecedentes para el cargo, situando el análisis a distintos niveles de la organización. Estas son opiniones diversas que dan cuenta de una dimensión “Button Up” y “Top Down” en la organización.

Se han considerado al menos dos fuentes para su elaboración: ocupantes exitosos del cargo y contraparte designada por el Ministro respectivo. Además de ello también se considera una tercera fuente indirecta, la opinión de los colaboradores del cargo, la que se desprende de los estudios de clima organizacional existentes en la institución, como también de otros posibles estudios relacionados con la satisfacción laboral, u otros que den cuenta de estos colaboradores.

Análisis sectorial: permite un análisis segmentado, involucrando las características relevantes y peculiares del servicio. Integra información con énfasis en la estructura organizacional, su misión, visión, metas y objetivos estratégicos. Muestra la consonancia entre el rol social, político y cultural, facilitando el análisis de las complejidades propias del entorno, del servicio del cargo y la situación coyuntural en la que se encuentra el servicio en la actualidad.

Además de estos enfoques básicos usados para el análisis de los perfiles, también se encuentran técnicas específicas para la construcción de ellos.

Técnica o sistema HAY: este sistema es una herramienta-guía de descripción de cargos. Se incorpora con el propósito de obtener información de la misión del cargo; la descripción de funciones claves; la posición relativa en los niveles jerárquicos y la responsabilidad sobre recursos físicos, económicos y humanos.

Entrevista semi-estructurada: contempla una reunión, tanto con la contraparte como con los ocupantes exitosos actuales del cargo, orientada a abordar tópicos previamente identificados o considerados relevantes para el cargo en descripción. Esta pauta indaga básicamente en los elementos y áreas consideradas en el perfil de selección, y algunos otros que el profesional detecte factibles de ser incluidos. Para el caso de las competencias, éstas pueden investigarse con mayor precisión, primero a través de situaciones de éxito o fracaso en la gestión, y luego el profesional y entrevistado pueden apoyarse en el listado elaborado por la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Aspectos actuales del desarrollo de personal en la función pública de la República Federal de Alemania*

Bernhard Köhler**

PRESENTA LOS MOMENTOS ACTUALES DEL DESARROLLO DE PERSONAL EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, ANALIZANDO LAS PROBLEMÁTICAS QUE DIERON ORIGEN A LAS REFORMAS EN ESTE PAÍS, Y SU INCIDENCIA EN LA MANERA DE COMPRENDER EL DESARROLLO DE PERSONAL, PLASMADO EN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, DE REMUNERACIÓN Y PENSIONES DEL PERSONAL EN EL SERVICIO PÚBLICO.

PALABRAS CLAVES: PERSONAL / RECURSOS HUMANOS / FUNCIÓN PÚBLICA / REFORMA DEL ESTADO / DESARROLLO DE PERSONAL / PENSIONES / SERVICIO PÚBLICO / REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA / ALEMANIA

Introducción

El desarrollo de personal es un tema central de la modernización de la administración. El éxito de la administración y del indispensable proceso de modernización depende esencialmente de los empleados y

funcionarios, de su creatividad, sus conocimientos y experiencias. No basta con administrar al personal existente. Hay que ganárselo para que participe activamente en el proceso de reforma, con el propósito de progresar en el mejoramiento del trabajo de la función pública.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Juez en el Tribunal de Hacienda en Nuremberg.

Recibido: 11 de setiembre del 2006.

Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

¿Por qué se necesitan reformas en Alemania?

Durante varias décadas, Alemania fue la fuerza motriz del crecimiento de la Unión Europea, UE. El punto culminante del desarrollo eco-nómico se alcanzó en 1990, poco después de la reunificación con la que los dos Estados alemanes, surgidos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, volvieron a juntarse sobre la

base de la libertad y unidad. Desde mediados de los noventa, el crecimiento económico ha sido apenas modesto. Considerando el crecimiento de una década, Alemania quedó relegada a los últimos puestos. Dos causas fueron de importancia central:

- El desarrollo demográfico de Alemania es negativo. Hasta el 2050, la población se habrá reducido en varios millones a pesar de un flujo considerable de inmigrantes provenientes de otros países. Al mismo tiempo, la edad promedio de la población es cada vez más alta. Un número cada vez menor de personas económicamente activas debe financiar a un número creciente de jubilados.
- La globalización agudiza la competencia. La caída de la cortina de hierro y especialmente la ampliación de la Unión Europea hacia el este, crean una fuerte competencia para los emplazamientos industriales y los sistemas tributarios.

En Alemania, la situación actual es percibida como una fase de inseguridad. Se han iniciado reformas importantes en el mercado laboral y los sistemas sociales. A pesar de que la población está consciente de la necesidad de las reformas, no está muy dispuesta a aceptar limitaciones en sus propios

haberes y bienes. El gobierno, conformado por una gran coalición entre los dos partidos más grandes (socialdemócratas y demócrata-cristianos – obs. de la traductora), en el poder desde octubre del 2005, fijó como objetivo de su Programa de Gobierno, el mejoramiento fundamental de las condiciones generales de crecimiento y empleo. Mediante la reducción de la burocracia y una mejor jurisdicción, se quiere ampliar el espacio para el compromiso individual, las innovaciones e inversiones. Se aspira llevar a Alemania nuevamente a la punta de Europa en un lapso de diez años.

La situación de los presupuestos públicos en Alemania es dramática. Las deudas de la Federación, los Estados Federados y Municipios ya excedieron el valor de 1.500.000.000.000 euros, o dicho de otra manera: 1,5 billones de euros. El déficit estructural de los presupuestos públicos asciende a ochenta mil millones de euros por año. Durante cuatro años no se ha podido cumplir con la regla del llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, concluido por pedido de Alemania, que estipula que el déficit debe ser menor al 3% y la deuda pública inferior al 60% del Producto Interno Bruto, PIB. Cinco millones de desempleados en una población económicamente activa de 35.7 millones, generaron grandes pérdidas a nivel de los aportes, e incrementaron los gastos de los seguros de vejez, salud y desempleo.

Situación actual del sector público

El sector público emplea a un total de aproximadamente 3,8 millones de personas. Esta cifra equivale al 3,3% de la población total, o casi el 8% de la población económicamente activa. De acuerdo con la estructura estatal de la República Federal de Alemania, se distribuyen de la siguiente manera entre el Estado federal, los dieciséis Estados federados y los municipios:

- El Estado federal emplea a aproximadamente 132.000 funcionarios, 188.000 soldados profesionales y temporales y 172.000 empleados y obreros.
- Los Estados federados cuentan con 1.268.000 funcionarios, especialmente maestros, profesores y agentes de policía y 847.000 empleados y obreros.
- Los municipios emplean a 180.000 funcionarios y 1.211.000 empleados y obreros, mientras que aproximadamente 116.000 funcionarios y 550.000 empleados y obreros trabajan en otras entidades públicas, especialmente en los ferrocarriles alemanes.

Los gastos de personal del Estado federal ascienden a aproximadamente veintiséis mil millones de euros, los de los Estados federados a aproximadamente ochenta y cinco mil millones y los de los municipios a

aproximadamente treinta y tres mil millones de euros. La participación de los gastos de personal en el total de gastos del sector público alcanza aproximadamente un 10% en el presupuesto del Estado federal, y un 40% en los Estados federados.

Puntos de partida para una modernización de la función pública

- Como primer paso se debe lograr una gran disponibilidad hacia el cambio entre los directivos y el personal en general.
- Otras posibilidades se dan con la utilización de la tecnología informática. Los procesos operativos pueden ser optimizados.
- El trato de las empresas y ciudadanos y también el de los empleados al interior de la función pública, ha experimentado también un giro positivo, y sobre todo, gracias a una mejor comunicación. La función pública se autodefine como prestador de servicios frente a la sociedad. El personal tiene más autonomía y responsabilidad y está dispuesto a asumirlo.
- Los instrumentos modernos de control y gestión como el cálculo de costo-beneficio y el *controlling* crean mayor transparencia, permiten al sector político y las direcciones de la

función pública, evaluar sus posibilidades de acción y sus efectos con mayor facilidad.

Una nueva manera de comprender el desarrollo de personal

Hasta el momento, la planificación de personal se limitaba muchas veces a la lucha por un máximo de partidas en las negociaciones presupuestarias con el Ministerio de Finanzas, y la ocupación de los nuevos puestos con los candidatos disponibles al momento. Mientras que en un año, se rechazaron los candidatos a maestros y profesores a pesar de sus excelentes calificaciones, el año siguiente hubo que contratar personal docente, inclusive en los países vecinos como Austria, porque los nuevos candidatos, ahora disponibles, no parecían ser lo suficientemente calificados. Es decir, que ni siquiera en un sector en el que la edad de los niños, debería permitir pronosticar la futura demanda de maestros y profesores, se logró formar el personal en conformidad con la demanda, y hacer pronósticos realistas para los próximos diez o veinte años.

Este comportamiento, practicado hasta la fecha, solo se puede explicar con la existencia de un mercado laboral favorable a los patronos. Por el momento, el número de candidatos bien calificados que desea ser contratado por el Estado sigue siendo grande, porque especialmente en épocas de altas tasas

de desempleo, el Estado es un patrono muy solicitado. Sin embargo, en pocos años, debido a la evolución demográfica, esta tendencia se invertirá en detrimento del Estado. Las posibilidades del Estado, de hacer ofertas financieramente interesantes, capaces de competir con el sector privado, son muy limitadas.

Un uso mejor y prolongado del personal existente

Por ello, se prevé el uso mejor y por más tiempo del personal existente.

- Gradualmente, la edad de jubilación debe pasar de los 65 a los 67 años, a la vez que se quiere reducir el alto número de jubilaciones prematuras, antes de haber cumplido los 65 años de edad.
- Se quiere lograr una mayor integración de las mujeres a la vida profesional. Se incrementará la compatibilidad entre familia y profesión, gracias a una mejor oferta de guarderías y jardines de infantes, y modalidades correspondientes de trabajo a tiempo parcial.
- La entrada a la vida profesional se facilita mediante un ingreso más temprano al sistema escolar, y la reducción de la secundaria por un año.
- Se mejora la oferta de capacitación, y se fomenta la participación regular en los eventos de capacitación.

Reforma estructural del derecho de servicio público

Más allá de las medidas mencionadas, se está preparando una reforma estructural del derecho de la función pública. La pieza clave de esta reforma es el mayor peso que se dará al desempeño de los empleados. Hasta la fecha, se han dado los siguientes pasos:

- *4 de octubre del 2004:* en el documento básico llamado "Nuevos caminos en la función pública", el entonces Ministro Federal de Gobierno Schily, el Presidente de la Federación de Funcionarios del Estado, y el Sindicato Único de Servicios, VERDI, se ponen de acuerdo sobre la introducción de un sistema de remuneración basado en el desempeño individual del personal.
- *15 de junio del 2005:* el Gabinete federal aprueba el proyecto de una ley sobre la reforma de las estructuras del derecho de la función pública (Ley de Reforma Estructural), basado en el documento básico anteriormente mencionado.
- *22 de setiembre del 2005:* debido a la reelección prematura del Parlamento alemán, el proyecto de ley es víctima de la discontinuidad y ya no puede ser aprobado definitivamente.
- *1º de setiembre del 2006:* entra en vigencia la reforma del federalismo que implica modificaciones a la Ley Fundamental (Constitución) de la República Federal de Alemania.

El acuerdo logrado entre el entonces Ministro Federal de Gobierno Schily y el Presidente Federal de la Federación de Funcionarios del Estado y el Sindicato Único de Servicios, VERDI, sorprendió a todos en la medida que, tanto la Federación de Funcionarios del Estado como el Sindicato Único de Servicios, VERDI, están dispuestos a apoyar una reforma orientada a introducir la remuneración basada en el desempeño individual de cada empleado público.

Con el proyecto de ley del Gobierno federal, se trató de fundir los elementos claves de este acuerdo en varias reformas de ley. Entre ello, figuraba:

- a) La introducción de elementos de desempeño individual en la remuneración.
- b) La transferencia de competencias a los Estados Federados, autorizados a futuro, a reglamentar la remuneración y atención de sus funcionarios.

La ley de reforma estructural, pretende modificar o crear las siguientes leyes:

- Ley Marco del Derecho de Funcionarios del Estado.
- Ley de Funcionarios del Estado Federal.
- Ley sobre las Estructuras de Remuneración del Estado Federal y los Estados Federados.
- Ley de Transición a las Estructuras de Remuneración del Estado Federal y los Estados Federados.
- Modificación de la Ley Federal de Remuneraciones.
- Modificación de la Ley de Pensiones de los Funcionarios.
- Modificación de la Ley de Pensiones de los Soldados.
- Así como muchas otras disposiciones.

Aunque el proyecto de ley del Estado federal no haya entrado en vigencia, el nuevo Gobierno federal le dará seguimiento en una versión revisada. También los gobiernos de los Estados federados están elaborando planes para asumir sus nuevas competencias.

El objetivo de la reforma del federalismo consiste en facilitar sobre todo el proceso legislativo en Alemania. Muchas veces, el Parlamento Federal (Bundestag) y los gobiernos de los Estados federados representados en la segunda cámara del Parlamento (Bundesrat), tienen opiniones políticas diferentes.

Con la reforma del federalismo, el porcentaje de leyes que requieren de la aprobación de ambas cámaras es reducido. De ahora en adelante, los Estados federados ya no podrán, con tanta facilidad, impedir la entrada en vigencia de leyes de diversos campos. A manera de compensación, algunas facultades legislativas del Estado federal fueron transferidas a los Estados federados. Entre ellas también las facultades de la Ley de Remuneración de los Funcionarios de los Estados Federados y Municipios, así como numerosos aspectos secundarios del derecho de funcionarios, facultades que, hasta 1972, ya habían sido competencia de los Estados federados. Obviamente, el Estado federal seguirá siendo el ente competente que regulará la remuneración de sus propios funcionarios.

Será muy interesante ver hasta qué punto los Estados federados manejarán sus nuevas competencias y posibilidades de diferentes maneras. La mayoría de los Estados federados están satisfechos con la recuperación de esta competencia, considerada como base del federalismo de competencia. Únicamente el Estado federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, particularmente afligido financieramente, está preocupado de ya no poder atraer a expertos lo suficientemente calificados, por falta de recursos económicos. Sin embargo, ante la muy alta tasa de desempleo de más del 20% en este Estado federado,

esta preocupación no debería tener mucho fundamento.

Además, la reforma del federalismo amplió el margen de acción legal del legislador en el campo del derecho de funcionarios del Estado. Hasta la fecha, el Artículo 33, párrafo 5 de la Ley Fundamental, estipuló que el derecho de funcionarios debe ser manejado bajo los principios tradicionales. La nueva versión prevé también el “desarrollo” del derecho de funcionarios del Estado.

Reforma del sistema de remuneración

El punto clave de la reforma es la introducción de una remuneración basada en el desempeño. Sin embargo, aparte de los aspectos financieros, tampoco se deben dejar de lado los incentivos no-monetarios. El reconocimiento, tanto por parte de los superiores como de la actividad por parte del público, la variedad de las funciones y tareas y, no por último, un agradable entorno laboral, contribuyen igualmente a la motivación del personal.

Las entidades cubiertas por la contratación colectiva se rigen por un contrato colectivo moderno, orientado hacia el desempeño individual. A partir del 2007, se introducirá gradualmente un sistema de remuneración variable, basado en el desempeño. También para los funcionarios del Estado, se creará un

sistema de remuneración que considere el desempeño individual, para determinar el monto final del sueldo.

Hasta la fecha, Alemania cuenta con dos sistemas legales diferentes para los 1,7 millones de funcionarios y 2,8 millones de empleados y obreros del Estado federal, los Estados federados y municipios. Los derechos y obligaciones de los funcionarios están fijados directamente en la ley. Para los empleados y obreros aplican los contratos colectivos negociados con los sindicatos. En algunos aspectos, las diferencias son bastante grandes. Por ejemplo, en Baviera, el Estado logró aumentar el tiempo de trabajo de los funcionarios, que no tienen derecho de hacer huelga, a cuarenta y dos horas semanales y reducir los bonos por Navidad y vacaciones, mientras que los sindicatos, no dispuestos a firmar este tipo de contratos colectivos para los empleados y obreros, comenzaron por insistir en la semana laboral de 38,5 horas. Con el nuevo contrato colectivo, no solo se logró incrementar levemente la semana laboral de los empleados y obreros, sino también introducir un sistema de remuneración parecido al de los funcionarios.

A futuro, los factores que decidirán el monto de la remuneración serán el desempeño individual y la función cumplida. A diferencia del pasado, la edad y el estado civil, ya no serán los criterios principales que determinan la evolución de los ingresos.

Para cada grupo del escalafón se fijará un sueldo básico, el que subirá en pocos niveles conforme aumenta la experiencia profesional, concretamente después de cinco, diez y quince años. A ello se añade un monto variable por desempeño que se define de nuevo cada año. Al igual que en el contrato colectivo, el volumen de los elementos correspondientes al desempeño, debe corresponder en promedio a un 8% del sueldo básico. Se aplican las siguientes reglas:

- *El Estado federal solo define la estructura básica.* Los Estados federados son libres en la definición detallada e implementación de las reglas de remuneración.
- *El sueldo ya no sube automáticamente con la edad de los funcionarios.* En el transcurso de la vida laboral, el nivel de remuneración puede también bajar. Sin embargo, se garantiza el sueldo percibido a la fecha de la introducción de la reforma.
- *El Estado federal establece tablas de remuneración básica válidas e idénticas para todos los funcionarios de Alemania.* La clasificación de los diferentes cargos y la evaluación del desempeño, son realizadas por el Estado federal y los Estados federados en sus respectivos ámbitos. También los pagos extras para determinadas funciones, y los pagos especiales como el bono de

Navidad son definidos por separado por cada nivel.

- *La variable por desempeño se mide por cuatro niveles.* El nivel dos corresponde al promedio. En casos de desempeño insuficiente, existe además la posibilidad de no otorgar ninguna variable por desempeño. El presupuesto de las variables por desempeño es determinado por la ley y corresponde, en el primer nivel, al 4% del sueldo básico y al 8% como máximo.
- *La modificación del sistema no implica costos.* El rediseño de la tabla básica, la eliminación de los aumentos de sueldo por edad, y la suspensión del bono de casados, impiden un aumento de las cargas de los presupuestos públicos.
- *El nuevo sistema entra en vigencia, tanto para el Estado federal como para los Estados federados.* La fecha inicial prevista para contrataciones nuevas fue el 1° de julio del 2006, la fecha límite de transición de los funcionarios existentes, el 1° de enero del 2008.

El problema de fondo reside en la evaluación del desempeño. Por ejemplo, en los servicios de renta del Estado Libre de Baviera, se introdujo un sistema de objetivos acordados, que permite medir no solo el número de casos cumplidos y la duración de la tasación de los impuestos, sino

también la cuota de desviaciones de la declaración de impuestos y el resultado adicional logrado. A pesar de ello, estas cifras siempre reflejarán solo una parte del desempeño del funcionario, y no permiten un cálculo mecánico del pago por desempeño. Aspectos importantes como el comportamiento frente a los ciudadanos, superiores y colegas no pueden ser medidos con este método. Por ello, se necesita adicionalmente una evaluación onerosa por parte de los superiores.

Para garantizar el funcionamiento del nuevo sistema, se necesitan paralelamente sistemas de objetivos acordados y conversaciones con el personal. En el mejor de los casos, la evaluación del desempeño puede fomentar el desempeño. Sin embargo, será necesario capacitar ampliamente a los directivos, con el propósito de evitar discusiones desmotivantes sobre la correcta apreciación del desempeño y la evaluación correspondiente.

A diferencia del sector privado, la función pública tiene pocos ámbitos en los que el desempeño puede ser medido con base en parámetros financieros como volumen de venta o beneficio generado. Además, la función pública tiene que cumplir con criterios más exigentes con respecto a la transparencia y trato equitativo de su personal. Muchas veces, el Estado tampoco tiene la posibilidad de pasar a las consecuencias obvias ante un gasto alto y beneficio bajo, es decir que no

puede negarse a cumplir con ciertas funciones. A pesar de que frecuentemente las cifras son conocidas, la función pública, a diferencia del sector privado, no puede suspender una función determinada ya sea por motivos políticos o legales.

También el Bundesrat, segunda cámara del Parlamento alemán con representantes de los Estados federados, presentó sus objeciones a la Ley de Reforma Estructural por temor al alto gasto que implica la evaluación del desempeño. El hecho de que la Federación de Funcionarios del Estado y el Sindicato Único de Servicios, VERDI, estén exigiendo que no se evite este gasto, demuestra que los funcionarios y empleados están interesados en transparentar su desempeño. A pesar de ello creo, y eso es mi opinión personal, que para ser aceptado, el sistema tendrá que ser muy sencillo y transparente.

Será muy interesante ver los efectos de la competencia entre Estados federados. Hasta ahora, los Ministros competentes de los Estados federados han sostenido una posición muy cómoda. Simplemente se han referido a la falta de competencia de los Estados federados en materia de remuneración. A pesar de ello, la competencia por los especialistas altamente remunerados, será una excepción también a futuro. Las experiencias con una cláusula de apertura, vigente desde hace algunos años, que permitía a los Estados federados definir inde-

pendientemente pagos especiales, como bonos de Navidad y vacaciones, demostró que en la situación dada, la competencia tiende más bien hacia abajo. Algunos Estados federados inclusive suspendieron todos los pagos extras.

Pensiones

Los problemas enfrentados por Alemania ante el creciente número de jubilados, y el número estancado y a futuro reducido de la población económicamente activa, afectan también la función pública. En los próximos veinte años, el número de jubilados del Estado federal, los Estados federados y municipios aumentará de 900.000 (cifra actual) a aproximadamente 600.000 adicionales.

La estructura básica de las pensiones de los funcionarios seguirá siendo regulada únicamente por el Estado federal; sin embargo, a futuro, los Estados federados serán libres en la definición detallada y el monto de las pensiones. Los nuevos elementos de desempeño serán también considerados para el cálculo de la pensión de vejez. Para ello, se tomará en cuenta el promedio del monto ganado por desempeño. Por lo demás, las reducciones aplicadas a los funcionarios activos, serán transferidas a los derechohabientes. Un ejemplo es la reducción del bono de casados.

Otras modificaciones

A ello se añade un sinnúmero de otras modificaciones, en gran mayoría correspondientes a la transferencia de competencias a los Estados federados.

- Por ejemplo, en el derecho de carrera, los Estados federados podrán crear nuevas carreras o combinar las existentes. Esto permite a la vez equiparar la experiencia profesional adquirida con una formación superior.
- Igualmente se quiere fortalecer la movilidad de los funcionarios interesados en trabajar en el sector privado o una organización internacional.
- Además, se facilita la lucha contra la corrupción. Una condena de más de seis meses de prisión, implica la despedida por ley del funcionario sentenciado.

Resumen y perspectivas

Las reformas en curso acelerarán la modernización de la función pública en Alemania. Los Estados federados harán diferentes usos de sus nuevas facultades y posibilidades de acción. Será muy interesante seguir la discusión sobre cuánto se debe gastar para lograr una evaluación de desempeño lo

más justa posible. Se debe esperar que las soluciones sean sencillas y aceptadas por los funcionarios y empleados. La viabilidad del nuevo sistema a través del tiempo dependerá de la evolución de las posibilidades financieras del Estado.

Consideraciones finales

Con esta contribución espero haberles dado algunas ideas de la modernización de la función pública. En estos tiempos de globalización,

también un Estado industrializado se enfrenta a grandes desafíos que no pueden ser evitados por el sector público. En el momento en que las medidas antes mencionadas, y especialmente el pago por desempeño, desplieguen toda su eficacia, podrán contribuir a la eficiencia de la administración y, por consiguiente, a la competitividad del país. En países del Istmo Centroamericano, los desafíos suelen ser aún más urgentes e inmediatos, pero la modernización de la función pública, facilita también, el manejo de las tareas sociales y económicas ◇

La carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública en Colombia*

Carlos H. Moreno B.**

DESARROLLA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO, A PARTIR DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL Y SU INCIDENCIA EN LA SELECCIÓN DEL INGRESO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y EN LA GERENCIA PÚBLICA EN COLOMBIA.

PALABRAS CLAVES: CARRERA ADMINISTRATIVA / EMPLEO PÚBLICO / GERENCIA PÚBLICA / LEY DE SERVICIO CIVIL / COLOMBIA

Antecedentes

Colombia es un país con tradición jurídica en materia de empleo público y servicio civil, al punto que la primera ley de carrera administrativa se remonta a 1938, cuando el Presidente de la época, mediante la Ley No. 165 pretendió dar los primeros pasos para la profesionalización de la administración pú-

blica, en un claro intento por separar la gestión de personal de la incidencia política partidista, en el convencimiento que si bien debería dotarse al gobierno de turno de un margen suficiente de maniobra con empleos de confianza, la mayoría de los servidores públicos deberían estar por fuera del manejo clientelista y patrimonialista de la época.

Esta ley, sin embargo, no pasó de ser un gran esfuerzo teórico en el camino de la modernización de la administración pública, pues no produjo resultados concretos y continuó imperando la práctica nefasta del botín político, y los cargos continuaron proveyéndose en función de los intereses partidistas. No obstante, la Ley No. 165/38 es un referente obligado, por cuanto es a partir de ella que se define el principio del mérito, como el único criterio posible para acceder a los cargos del Estado, y se establece la frontera entre los empleos, hoy

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Director de Empleo Público, Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP.

Recibido: 4 de setiembre del 2006.

Aceptado: 7 de diciembre del 2006.

considerados de carrera, y los de libre nombramiento y remoción, criterios que se mantienen vigentes casi setenta años después.

En 1958, frente a la inoperancia del Sistema de Carrera se revisa a fondo el modelo y se crean el Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy de la Función Pública) y la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, como instancias rectoras del modelo de empleo público, el primero como organismo técnico responsable de la gestión del talento humano en la administración pública, y la segunda como centro de formación especializada de los cuadros del Estado. Este fortalecimiento institucional, sin embargo, no tuvo el peso político suficiente y la provisión de empleos siguió capturada por la clase política. La ESAP por su parte, no logró convocar a los Ministros y Directores para que sus cuadros directivos fuesen provistos con egresados de la Escuela, y también los cargos de confianza continuaron siendo objeto del reparto político.

En 1987, después de muchos intentos fallidos por implementar un sistema de carrera, se expidió la Ley No. 61, mediante la que se dio un paso importante en la materia, en tanto permitió la inscripción automática en el escalafón de la carrera a aquellos servidores que llevasen un tiempo de servicio específico en el cargo, y definió a su vez, los procedimientos técnicos para llevar a cabo procesos de selección bajo la figura de concurso de méritos. Es a partir

de esta norma que se inscriben de manera masiva servidores públicos, pero con un costo igualmente alto, como quiera que no se privilegió el mérito como criterio de acceso, sino la antigüedad en el empleo, independientemente de las calidades profesionales de los empleados, llegando a casos en los que se inscribieron servidores públicos que no tenían el perfil mínimo para el desempeño de los empleos, costos que hoy está pagando el país en su conjunto.

En 1992 se expidió la Ley No. 21 que extiende la inscripción automática en la carrera a los servidores públicos de departamentos y municipios que hasta ese entonces estaban por fuera del sistema, y que eran los que más se veían sometidos al vaivén político en sus regiones, lo que representó, sin duda alguna, un avance muy importante, pero igualmente significó legalizar muchos nombramientos de servidores que no tenían los perfiles mínimos para el desempeño de los cargos.

En 1998 y en desarrollo del mandato constitucional de los Artículos 125 y 130, se expidió la Ley No. 443 que pretendió ser un estatuto integral de la gestión del talento humano, por cuanto abarcó no solo el tema específico de ingreso y retiro de la carrera, sino elementos centrales como la capacitación, el bienestar social y la evaluación de los empleados. En esta norma, igualmente se institucionalizó la Comisión Nacional del Servicio Civil como órgano administrador de la carrera, a través de un sistema de

desconcentración de funciones en todo el país, mediante la creación de Comisiones Seccionales en cada Departamento y una Comisión Distrital.

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-372 de 1999 declaró inexecutable la parte sustantiva de la Ley No. 443/98, en el entendido que la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, debía “administrar” de manera directa todos los procesos de selección en todo el país, no se podían crear seccionales y ante todo, no podía estar conformada por servidores del gobierno, de cara a garantizar absoluta transparencia e independencia.

Ante la inexecutable de la norma, se suspendieron todos los procesos en trámite, y el país retomó el camino de los nombramientos provisionales para proveer sus empleos, al punto de regresar al uso de prácticas ya superadas, y a incluir los empleos de carrera en las transacciones políticas. Para el 2002, cuando se inicia el estudio de una nueva reforma legal, ya se había revertido la tendencia y había un alto porcentaje de empleos en interinidad, cifra que inicialmente el gobierno tasó en 120.000 en todo el territorio nacional.

El 23 de setiembre del 2004 se expide la Ley No. 909, por medio de la que se regulan la carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública, norma que busca no solo cerrar la brecha y superar la

interinidad de tanto años en la provisión de cargos públicos, sino que le apuesta a la profesionalización de todo el empleo estatal, al incluir dentro de su ámbito de aplicación igualmente a los directivos públicos. El reto ahora es que las disposiciones allí contenidas, hagan el tránsito del papel a la realidad administrativa.

Estructura básica de la nueva Ley del Servicio Civil

La nueva ley está estructurada en tres grandes pilares: el empleo público como concepto genérico, la carrera administrativa y la gerencia pública. En materia de empleo y de cara a incorporar nuevos modelos y tendencias en la gestión del talento humano, se incluyen figuras como el empleo temporal, que permitiría a las administraciones vincular empleados a las plantas para el desarrollo y ejecución de proyectos y actividades específicas, sin que con ello se les diera estatus de empleados de carrera, pero otorgándoles el mismo régimen salarial y prestacional que a los servidores permanentes. Por esa vía se evitaría la excesiva contratación de personal, lo que en el argot colombiano se ha denominado la “planta paralela”, y que muchas veces es el mecanismo para contratar personal sin el perfil adecuado, pero con tarifas muy superiores a las que devengan los empleados permanentes, logrando de paso, un mayor equilibrio en la distribución de las cargas de trabajo, y mejorando el

clima organizacional, al reducir inequidades frente a requisitos y salarios.

De la misma manera se contempla en la Ley, incluir empleos con jornadas laborales distintas a la de tiempo completo, de tal manera que se puedan configurar empleos de medio tiempo o de tiempo parcial, para atender tareas subsidiarias de la administración que no se requieren todo el tiempo, pero también para conciliar las necesidades organizacionales con las personales, en tanto un servidor puede dedicar parte de la jornada diaria a su familia, como es el caso de madres con niños pequeños o con familiares mayores en estado de dependencia. Esta figura también está pensada para cargos de asesoría específica, en los que no es necesario que el experto esté todo el día vinculado a la administración, sino que preste sus servicios efectivos de asesoría y consultoría y devengue proporcionalmente al tiempo servido.

Un cambio sustantivo es la incorporación de las competencias laborales para el ejercicio de los empleos públicos, con el firme propósito de tener al servicio del Estado, no solo gente capacitada, sino motivada y comprometida con los objetivos institucionales. En nuestro entendimiento del modelo de competencias laborales, se optó por el enfoque funcionalista, con algunos elementos importantes del conductista, en la búsqueda de superar la tradición de que los mejores empleados, son los que más títulos aca-

démicos acrediten, y privilegiando a aquellos que conjugan conocimiento con destrezas, habilidades, aptitudes y actitudes, vale decir, servidores que sepan, puedan y ante todo, quieran hacer las cosas.

Este no es un cambio de poca monta y significará modificar todo el sistema de gestión del talento humano en los próximos años. Ya se dio el primer paso con la expedición del Decreto No. 2539 del 2005, reglamentario de la ley, mediante el que se identificaron las competencias comportamentales comunes a todo servidor público y aquellas propias de cada nivel jerárquico. Se avanza en la construcción de la guía metodológica que permita identificar y estandarizar todas las competencias, y a renglón seguido, se deberá establecer el sistema de acreditación y certificación, proceso en el que intervendrá de fondo la ESAP, para concluir el modelo con la capacitación y evaluación por competencias.

Se espera que para el 2010 esté debidamente implementado el Sistema de Gestión por Competencias, y que a partir de entonces, el ingreso, permanencia y retiro de servidores públicos, dependa sustancialmente de la comprobación permanente de las competencias mínimas para el desempeño de los cargos, y por esa vía, la carrera administrativa garantice estabilidad relativa a sus buenos empleados, y no como sucede hoy día, ingreso carente de mérito y estabilidad vitalicia, independientemente del buen o

mal ejercicio de las funciones públicas.¹

En estrecha relación con la gestión por competencias, la ley establece igualmente una nueva manera de entender la evaluación del desempeño, como quiera que su inadecuada aplicación y la ligereza con que fue asumida por las jefaturas, condujo a la deslegitimación de la carrera administrativa y a la “patrimonialización” de los empleos, en tanto la estabilidad relativa se convirtió en permanencia vitalicia en los mismos, independientemente de la calidad y cantidad del trabajo desempeñado. La Dirección de Políticas de Administración Pública (hoy de Empleo Público), analizó los resultados de la evaluación del desempeño de una muestra significativa de servidores públicos durante el período 2002-2003 (véanse gráficas 1 a 4), y los resultados no pueden ser más concluyentes, pues de 18.094 evaluaciones del desempeño revisadas, el 99.75% fue evaluado satisfactoriamente y en niveles de excelencia, esto es, por encima del promedio del desempeño esperado para toda la planta estatal, y tan solo un 0.24% obtuvo calificación insatisfactoria; siendo irracional tener instituciones públicas evaluadas como ineficientes, improductivas, ineficaces y en algunos casos

corruptas, con una planta de personal de “lujo”.

Esta “esquizofrenia” administrativa condujo, por tanto, a la revisión a fondo del modelo de evaluación y en la ley se apuesta por un sistema basado en una cadena de valor: evaluación institucional y gerencial y, resultado de estas dos, evaluación laboral del desempeño; la que debe reflejar el logro efectivo de los resultados institucionales.

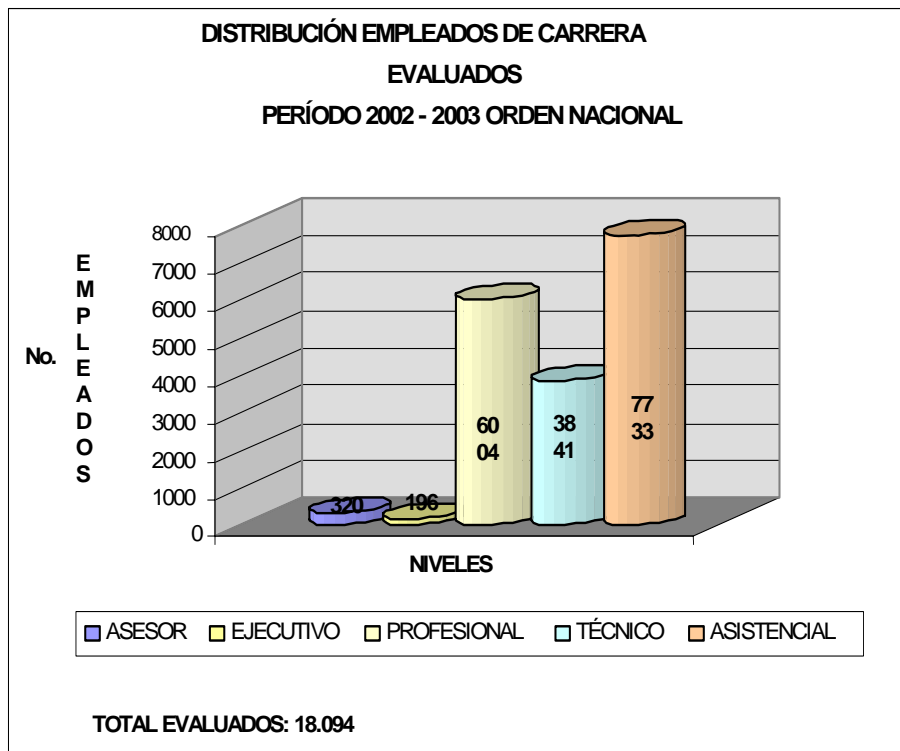
El nivel de cumplimiento de los grandes derroteros estatales será el criterio técnico para la evaluación del recurso humano, y para ello se introdujo la evaluación gerencial, como bisagra entre los resultados institucionales y los laborales individualmente considerados. Indudablemente el proceso de selección meritocrática de los gerentes públicos, y ante todo el diseño y establecimiento de un sistema de evaluación de la gerencia, a través de los Acuerdos de Gestión, conduce a una concertación de objetivos y a una planeación institucional más centrada y focalizada en los productos y servicios efectivos que debe proveer la administración pública, y fomenta que los jefes de dependencia entiendan que una de sus principales obligaciones y responsabilidades la constituye la dirección y motivación del personal a su cargo. La evaluación de la gerencia pública es un factor crítico de éxito en cualquier proceso de modernización de la administración, y solo cuando la gerencia se compromete, son posibles los cambios de fondo en la

1. Para mayor información sobre el tema de competencias laborales, véase: Moreno, Carlos Humberto, Las Competencias Laborales en la Administración Pública Colombiana, en Carta Administrativa No. 6, setiembre del 2005, ESAP, pp. 7-9.

gestión institucional y de manera muy particular, en la gestión del talento humano. La inclusión de un título completo sobre gerencia pública en la Ley (Título VIII) está a

tono con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, siendo Colombia uno de los primeros países en incorporar en su legislación lo allí acordado.²

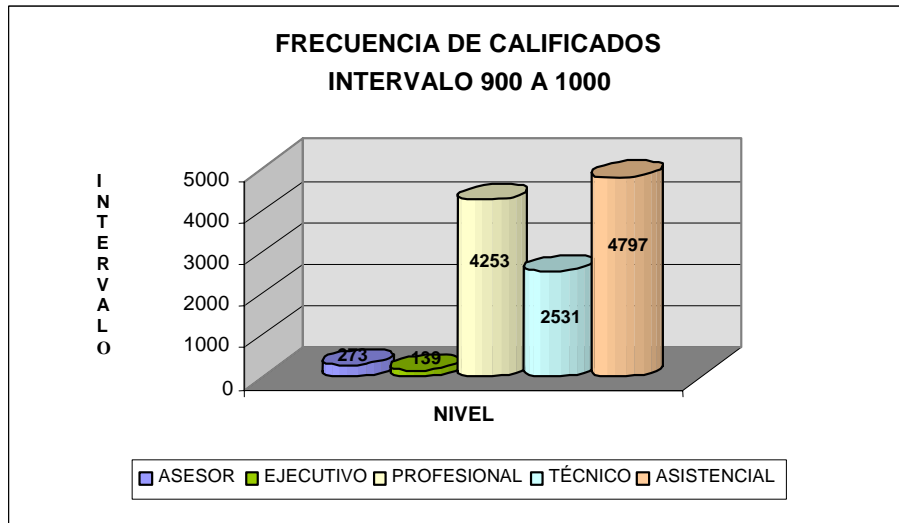
GRÁFICA 1



Fuente: Dirección de Políticas Públicas DAFT, 2003.

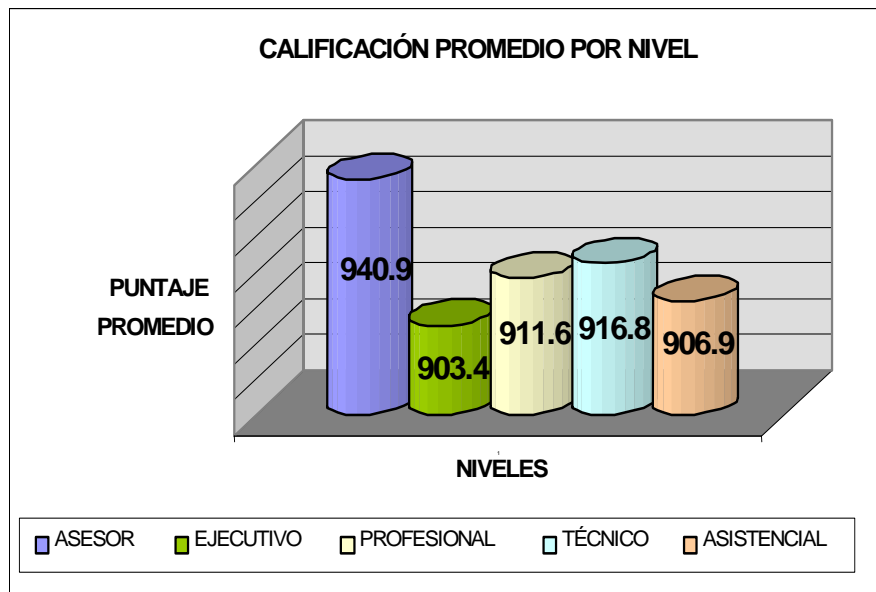
2. Carta Iberoamericana de la Función Pública, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), 26 y 27 de junio del 2003, Capítulo V, consideraciones específicas sobre la función directiva.

GRÁFICA 2



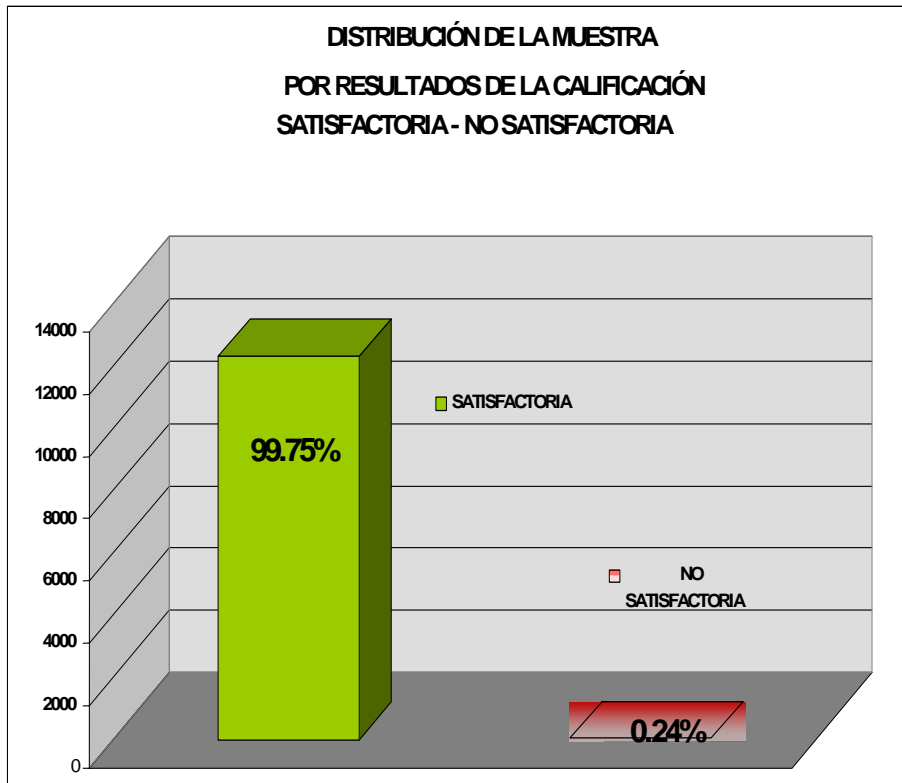
Fuente: *Idem* Gráfica 1.

GRÁFICA 3



Fuente: *Idem* Gráfica 1.

GRÁFICA 4



Fuente: *Idem* Gráfica 1.

Las reglas del proceso de selección del recurso humano al servicio del Estado

A efectos de garantizar el principio del mérito en el ingreso, permanencia y retiro de servicio público, la Ley No. 909 establece, que tanto la administración como la vigilancia de la carrera estará por fuera del influjo gubernamental y

será la Comisión Nacional de Servicio Civil, CNSC, órgano autónomo de carácter constitucional, la única instancia de dirección y control, cuyos miembros tienen el rango de ministros del despacho y quienes fueron elegidos extraordinariamente y por una única vez, para superar la interinidad, de listas remitidas por la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría del Pueblo y

el gremio de las universidades públicas y privadas, Asociación Colombiana de Universidades, ASCUN. Quince candidatos en total debieron superar la presentación de exámenes de conocimientos técnicos, competencias gerenciales y análisis de antecedentes, y fueron nombrados los tres primeros de la lista en estricto orden descendente. A partir del vencimiento del período de la primera Comisión, se elegirá una nueva a través de concurso público abierto en todo el país, mediante examen practicado por la Universidad Nacional de Colombia, evento que representará igualmente un cambio sin parangón, pues se tratará en su momento de seleccionar por mérito, a servidores con rango ministerial.

Desde el punto de vista técnico, las fases del proceso de selección se mantienen iguales a las establecidas desde 1968, pero todas ellas (convocatoria, reclutamiento, aplicación de pruebas y conformación de listas de elegibles), son del resorte unívoco de la CNSC, la que podrá adelantar la fase de las pruebas (diseño, aplicación, resultados) a través del sistema universitario. Es la primera vez que universidades públicas y privadas, previo proceso de acreditación de calidad ante la misma Comisión, participarán en la selección del talento humano al servicio del Estado, garantizando mayor transparencia, celeridad y eficacia, toda vez que ningún servidor público, de ningún nivel y rango, podrá participar en cualquiera de las fases del

proceso. Los jefes de entidad deberán única y exclusivamente remitir el listado de cargos a proveer y el perfil para su desempeño, incluidas las competencias requeridas, y de ahí en adelante será la Comisión, a través de la Academia, la que construirá la lista de los mejores para este empleo, y la remitirá para nombramiento al jefe de la entidad correspondiente, la que será vinculante en estricto orden descendente. Con este procedimiento se evita cualquier injerencia de la clase política en los procesos de selección, y se da pie a una verdadera cultura del mérito, en la provisión de empleos públicos.

Se prohíben igualmente los nombramientos provisionales, a efectos de evitar que la brecha se siga ampliando. Éstos son solo posibles, cuando no haya servidores de carrera que tengan el perfil para ser encargados, o cuando quede un cargo al final de la cadena de encargos sin titular, caso en el que se entiende vacancia temporal y se puede efectuar dicho nombramiento provisional.

Toda vacante, tanto definitiva como temporal, debe ser reportada a la Comisión, la que deberá convocar el empleo mediante concurso abierto nacional, y quien podrá autorizar nombramientos provisionales mientras se surte el proceso. Las listas de elegibles tienen una vigencia de dos años, tiempo durante el que, si se llegare a presentar una vacante en empleo equivalente o similar, se podrá nombrar con fundamento en

esta lista, la que también servirá de fuente de nombramiento en empleos temporales, sin que con ello los candidatos pierdan los derechos de prevalencia frente a cargos permanentes. Estas listas son de carácter nacional y la Comisión autónomamente podrá hacer uso de ellas en los distintos tipos y categorías de empleo, de cara a reducir costos y a hacer más fácil y expedito el nombramiento en cargos de carrera.

Todos los candidatos que sean nombrados en virtud de lista de elegibles deberán superar un período de prueba de seis meses, tiempo durante el que deberán demostrar que tienen las calidades técnicas y las competencias básicas para el desempeño del empleo. Finalizado el período de prueba, éste será evaluado y si es satisfactorio se inscribirá al servidor en el escalafón de la carrera, o en caso contrario será retirado del servicio. El período de prueba predica igualmente para servidores ya inscritos, que opten por cargos superiores, caso en el que, si lo superan, serán actualizados como ascenso en el escalafón o retornarán al empleo donde son titulares, cargos que durante el período de prueba solo podrán ser provistos mediante encargo o con nombramiento provisional en vacancia temporal.

La evaluación del desempeño igualmente sufre cambios importantes. Además de vincularse a la evaluación institucional y a la geren-

cial como se indicó anteriormente, la evaluación será ahora semestral, fundada en una concertación previa de objetivos, en los que intervendrá un servidor de libre nombramiento y remoción en el evento, y que el evaluador y evaluado sean de carrera. Asimismo, se deberá estructurar un Portafolio de Evidencias, como instrumento de gestión, que permitirá verificar los aciertos y desaciertos del desempeño, garantizando de una parte un efectivo y eficaz seguimiento por parte de los jefes, y por el otro la observancia del debido proceso para los evaluados en todo el período de evaluación. La calificación insatisfactoria dará como resultado el retiro del servicio, y el servidor no tendrá derecho a indemnización de ningún tipo, configurándose así el principio de estabilidad relativa, que es el sustrato de un sistema de mérito.

El sistema de evaluación del desempeño se individualiza igualmente para cada entidad pública, de manera que éste se ajuste a las específicas necesidades organizacionales y atienda a la cultura y a los derroteros institucionales, requiriéndose la aprobación de la Comisión como Organismo Garante del principio del mérito, la que ha establecido inicialmente trece directrices de obligatorio cumplimiento para el diseño y aprobación del sistema y, que en todo caso, diseñará un sistema tipo, a ser aplicado supletoriamente, mientras todas las entidades diseñan el suyo.

Convocatoria 001 del 2005

Ahora bien, la implementación de la Ley No. 909 no ha estado exenta de problemas, y el propósito inicial de superar de manera definitiva la interinidad de la carrera dentro del año siguiente a la posesión de los primeros Comisionados, 7 de diciembre del 2004, no se cumplió. En primer término, la puesta en marcha de la Comisión como organismo independiente tomó más del tiempo previsto, pues el gobierno no dispuso los recursos financieros necesarios, y se requirió un trámite de urgencia a través del Consejo de Ministros para la consecución efectiva de recursos presupuestales. De otro lado, las entidades públicas de todo el país tenían la obligatoriedad de reportar la información sobre sus empleos vacantes a través del Plan Anual de Vacantes que dispuso el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, pero la respuesta fue muy pobre, o por desconocimiento normativo o por la equivocada interpretación de algunas autoridades, de que si no reportaban, no entraban en el proceso y eso favorecía a sus empleados, cuando tal situación la hacía mucho más gravosa, pues desde un comienzo quedó claro que la Comisión podría en su autonomía, proveer los empleos de estas entidades con listas de elegibles.

De los 120 mil empleos inicialmente considerados, se logró con mucho esfuerzo recabar información de 72.000 en todo el territorio nacional, y tal disminución en la

Oferta Pública de Empleos Vacantes, significó revisar las tarifas iniciales para la provisión de empleos, pues mientras más empleos hubiese menor sería el costo promedio de cada concurso, a ser adelantado por las universidades públicas y privadas.

Un problema adicional lo constituyó sin duda el ajuste de los manuales de funciones y requisitos, los que debían incorporar las competencias comunes y comportamentales por nivel jerárquico, tarea que abanderó la Función Pública en todo el país, pero que chocó contra la resistencia al cambio, y contra la escasa capacidad técnica en muchas instituciones; este proceso de ajuste sigue de hecho verificándose en muchos municipios, no obstante haber transcurrido un año desde la fecha límite para adelantarlos.

Frente a la disyuntiva de organizar distintos tipos de convocatoria y escalar en el tiempo el proceso de selección, la Comisión optó por aplicar una prueba general habilitante en todo el territorio nacional, y mediante la reglamentación del Artículo 24 de la Ley No. 443/98 se dio vía libre a la convocatoria 001 del 2005, cuyo alcance es proveer en un solo proceso de selección masivo, todos los empleos vacantes en la administración pública colombiana, apuesta bastante alta, pues es la primera vez, en todas las experiencias consultadas, que un país asume semejante tarea.

La convocatoria estableció cuatro grupos de inscripción:

- Grupo I, para entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.
- Grupo II, para el Sector Defensa.
- Grupo III, para entidades de municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera.
- Grupo IV, para entidades de municipios de categorías cuarta, quinta y sexta.

No era posible participar sino en un solo grupo y para un solo empleo, y se cobró una tarifa de inscripción diferenciada por nivel jerárquico, como un mecanismo de apalancamiento financiero del proceso, tarifa que fue demandada y que puso en riesgo todo el proceso. No obstante las dificultades, para la oferta inicial de 72 mil empleos, se inscribieron más de 620 mil colombianos, incluidos los provisionales que querían ratificar sus empleos, y los inscritos en el escalafón que pretendían ascender en la carrera.

La convocatoria fue dividida en dos fases: la Fase I o Prueba Básica General de Preselección que se programó inicialmente para julio del 2006 y se prorrogó para el 1° de octubre del 2006, la que tiene por objeto habilitar a los candidatos a pasar a la segunda fase, y que busca medir las competencias básicas requeridas para el buen desem-

peño de cualquier servidor público, mediante la valoración de conocimientos básicos en derecho constitucional y administrativo público, razonamiento matemático y comprensión lectora. Se decidió que sería una única prueba parametrizada por nivel jerárquico y con diferentes grados de complejidad, a efectos de poder discriminar a un profesional de un asesor, pero en esencia sería la misma prueba tipo, a aplicarse simultáneamente en todo el país en una misma franja horaria.

Este proceso tuvo que replan-arse casi integralmente, debido principalmente a dos factores: la revisión juiciosa que se hizo del sector defensa, en el que se identificó que era el que más empleos objeto de concurso tenía a nivel nacional, casi 21 mil empleos, pero que muchos de los servidores actualmente vinculados no podían acreditar los requisitos mínimos exigidos por nivel y cargo, y representaría en la práctica una rotación casi absoluta de personal, con la consiguiente pérdida de memoria institucional, en un sector estratégico de la vida nacional. Así las cosas, se decidió con el Ministro de la Defensa y con el Presidente de la República, tramitar un proyecto de ley con carácter urgente, para retirar de la convocatoria 001 del 2005 a este sector, y establecer un sistema de carrera especial, que atendiera a sus específicas necesidades técnicas, y que permitiera de paso ajustar el sistema de nomenclatura, clasificación de empleos y requisitos mínimos.

Un segundo factor fue político, en la medida en que muchos provisionales empezaron a ejercer presión en plena época preelectoral, a través de sindicatos y mediante manifestaciones públicas, solicitando al gobierno que explicara por qué tenían que presentar la primera prueba básica general de preselección, si ya habían demostrado a través del desempeño de sus cargos, adaptabilidad en los cargos públicos.

Frente a esta situación, se pospuso la fecha del primer examen y el gobierno se abocó a fondo en un proyecto de ley con mensaje de urgencia, y se logró la expedición de la Ley No. 1033 del 18 de julio, mediante la cual se excluyó al sector defensa de la convocatoria, dando un lapso de año y medio adicional para establecer un sistema especial de carrera para los empleados civiles de todo el sector; se eximieron a todos los provisionales que al 20 de julio del 2006 ocupasen un cargo en el Estado con una antigüedad mínima de seis meses, de presentar la primera prueba básica y en consecuencia a los empleados escalafonados que optasen por cargos superiores, y se eximieron igualmente, al calor del debate parlamentario, los empleos de las Empresas Sociales del Estado, ESE, que estuviesen o iniciaran procesos de reestructuración administrativa.

Así las cosas, la Ley No. 1033 significó una reducción importante en la Oferta Pública de Empleos

Vacantes, pues en el caso de las ESE públicas, la gran mayoría de ellas se acogió a procesos de reestructuración y/o asistencia técnica a través del Ministerio de la Protección Social, y al 29 de agosto del 2006, 269 empresas de salud habían retirado sus empleos de la oferta inicial (datos oficiales de la CNSC, página web: www.cnsc.gov.co al 28 de agosto del 2006).

La Comisión Nacional, ante el hecho cierto de una ley modificatoria del proceso general, suspendió el proceso licitatorio que tenía por objeto adjudicar a las distintas universidades el diseño y aplicación de la primera prueba, máxime cuando por mandato de la misma Ley 1033, tal competencia se la asignó de manera directa el legislador a una de las universidades públicas acreditada ante la Comisión: la ESAP, reconociendo su presencia territorial y su vocación especializada en formación y capacitación de servidores públicos.

La Corte Constitucional por su parte, declaró exequible el cobro de inscripción y con este panorama más cierto, la Comisión abrió el proceso de actualización de datos de todos los preinscritos a abril del 2006, dando la opción de que cambiaran de grupo y nivel, y determinando que los inscritos en el grupo del sector defensa, podían optar por otro cargo en otro nivel y grupo, o conservar el derecho para cuando se convoque de manera directa, la provisión de los empleos de este sector. En relación con los preinscritos para las

ESE públicas, se les dio la opción de reinscribirse en otro empleo.

Al finalizar el proceso de actualización de datos, la Oferta Pública de Empleos Vacantes se redujo a 42 mil, y el número de inscritos bajó de 620 a 372 mil, que sumados a los exentos da un orden de magnitud de 438 mil colombianos que participaran de manera efectiva en el proceso de selección, ya que los eximidos de la fase I, deberán en todo caso presentar la prueba de conocimientos específicos de la fase II.³

Las condiciones técnicas de la prueba se mantienen, esto es, la Prueba Básica General de Preselección, medirá las competencias generales como se indicó anteriormente, bajo el parámetro técnico de que los distintos ítems de la prueba, tanto en conocimientos de derecho como de aptitud matemática y verbal, buscan medir tres tipos de competencias: interpretativas, argumentativas y propositivas. Esta primera prueba es habilitante y permitirá decidir quiénes van a segunda fase y quiénes no. La segunda es de conocimientos específicos y la Comisión estudia en este momento la manera de agrupar las distintas categorías de empleo. A efectos de hacer más costo eficiente

el proceso, se previó por tanto, que en la actualización de datos de los aspirantes, éstos indicaran no solo el grupo y nivel, si no también si se trata de empleos misionales o transversales (de apoyo), y el sector o área de desempeño. El análisis de estos datos agregados le permitirá a la CNSC establecer el criterio técnico de agrupación de empleos para la prueba específica, que debe hacerse en todo caso antes de terminar el 2006, como quiera que los recursos producto de la tarifa de inscripción no son suficientes para todo el proceso, y la diferencia debe cubrirla cada entidad, para lo que muchas apropiaron recursos en sus presupuestos, pero de no ser ejecutados antes de cerrar esta vigencia, se perderían y deberán ajustar el presupuesto del año entrante con nuevos recursos, previsión que con seguridad no han hecho las entidades.

La Comisión prevé igualmente dentro de la fase II, la ejecución de entrevistas para los niveles profesional y asesor, con el propósito de determinar competencias en el manejo de grupos, liderazgo y toma de decisiones. En este tipo de prueba se presenta un cambio significativo en la ley, consistente en que los nombres de los entrevistadores deberán darse a conocer a todos los candidatos a entrevista, con mínimo tres días de anticipación, a efectos de que se pueda dar, según el caso, impedimentos y/o recusaciones, pues es por todos sabido, que este es el tipo de prueba con mayor valor subjetivo.

3. La distribución de inscritos al cierre del proceso de actualización de datos es la siguiente: asesores 23.707, profesionales 187.141, técnicos 98.116, asistenciales 64.015, total inscritos 372.979, total eximidos 65.875, total participantes en el concurso 438.854. Datos oficiales al 4 de setiembre del 2006.

El análisis de antecedentes se efectuará solo a aquellos que superen la fase I y las pruebas específicas de la fase II, de manera tal que solo se haga revisión documental de los aprobados y se reduzcan por esa vía costos del proceso. Finalizado el análisis de antecedentes, se conformarán las listas de elegibles para la provisión

definitiva de los empleos, procedimiento que se prevé se efectuará entre febrero y marzo del 2007, poniendo punto final a la interinidad de más de siete años en la administración pública, y estableciendo por fin un efectivo y transparente sistema de méritos. Ese es el reto y en eso está empeñado fervientemente, el Gobierno Nacional ◇

Luis Sanz*

La retribución variable en los entornos públicos

ANALIZA LA PREOCUPACIÓN DE LOS GESTORES DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS, A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL, SOBRE LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD, LOS RESULTADOS Y EL SERVICIO A LOS CIUDADANOS, PROPONIENDO LA UTILIZACIÓN DE LA RETRIBUCIÓN VARIABLE EN BASE A RESULTADOS, COMO UNA HERRAMIENTA DE GESTIÓN QUE APOYARÁ LAS INICIATIVAS DE CAMBIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: RETRIBUCIÓN / ORGANIZACIONES / SERVICIO / CIUDADANOS / CAMBIO ORGANIZACIONAL / GESTIÓN PÚBLICA

En los últimos tiempos asistimos a una cada vez mayor preocupación de los gestores de las organizaciones públicas, a nivel nacional e internacional, sobre la mejora de la productividad, los resultados y el servicio a los ciudadanos.

Ante esta preocupación se extiende cada vez más la reflexión sobre la utilidad de la retribución variable en base a resultados, como herramienta de gestión que impulsará las mejoras.

Sin embargo, y aunque, y siempre hablando del entorno europeo, se dan casos como el alemán, país donde se ha acordado recientemente con los sindicatos la introducción de una prima de productividad para los funcionarios federales, o el español, donde igualmente entrará

en vigor un nuevo estatuto de la función pública que contempla la evaluación del desempeño como criterio de pago, promoción y democión, todavía la retribución variable en el entorno público se percibe con temor y desconfianza, los que vienen fundamentalmente por cuatro motivos:

- La hasta ahora tradicional oposición sindical a iniciativas de este tipo, que pueden haber sido contempladas como parte de una estrategia, bien para contener las subidas salariales, bien para incrementar las retribuciones de forma subjetiva y en cualquier caso, ajena a su control.
- La falta de compromiso de los cuadros dirigentes con este tipo de iniciativas y sin duda, su falta de continuidad en la gestión, que han redundado muy a menudo en la consoli-

* Gerente HayGroup.

Recibido: 22 de enero del 2007.

Acceptado: 16 de marzo del 2007.

dación de los complementos y en la pérdida de su virtualidad incentivadora, transformándose en el conocido “café para todos”.

- La dificultad de la métrica, tanto en determinados colectivos que ocupan puestos de escaso contenido organizativo, como para ciertas políticas públicas en función de su presunta intangibilidad o su orientación al largo plazo.
- La complejidad y el normalmente elevado tamaño de las organizaciones públicas, que implica un gran esfuerzo de gestión y habitualmente requiere de inversiones para el desarrollo de la métrica, el seguimiento y la evaluación, y que quizás debido a los puntos anteriores, se ha contemplado como un esfuerzo estéril.

Si cuando pensamos en las organizaciones públicas, lo hacemos visualizando una legión de personal operativo desmotivado y aburrido, que disfruta de buenas condiciones y absoluta seguridad en el empleo, no estaríamos de ningún modo haciendo justicia a la realidad. Si bien pueden existir colectivos como el descrito, la verdad es que en la administración pública trabajan multitud de profesionales con elevados niveles de cualificación, motivación y compromiso de servicio público, que realizan una labor indispensable para el funcionamiento y desarrollo de nuestras sociedades. Pensemos

en los profesionales sanitarios, en las fuerzas de orden público, en la administración de justicia, etc.

En nuestra opinión, es en este tipo de colectivos de carácter altamente profesional, donde estas iniciativas tienen un mayor potencial de éxito, y cuando digo éxito me refiero a que redunden en la mejora concreta de los objetivos institucionales y de gestión.

Sirva como ejemplo el caso de la Sanidad española, ámbito donde en la actualidad todos los servicios de salud están en fase de diseño o introducción de medidas destinadas a incentivar a los profesionales sanitarios y a promover su desarrollo (carrera profesional, retribución variable en base a objetivos, etc.).

Pues bien, nuestra experiencia en este entorno nos ha demostrado algo que ya intuíamos, que las claves para el éxito de la introducción de este tipo de medidas en la administración pública, no difieren mucho de las que habitualmente consideramos cuando las implantamos en las empresas privadas, entre ellas destacamos las siguientes:

- *Sencillez en el diseño*: la retribución variable en base a objetivos es una herramienta de gestión de las personas y de comunicación de la estrategia; si brillantes ejercicios matemático-financieros para su cálculo y devengo hacen que los profesionales a los

que va dirigida, comenten en los pasillos la complejidad y mayor o menor acierto del diseño, y no lo que tienen que hacer de forma prioritaria para conseguir el premio, habremos recorrido de antemano parte del camino hacia el fracaso.

- *Conexión con la estrategia:* la estrategia institucional debe estar en el origen de los objetivos que se establezcan, en este sentido, iniciativas como el cuadro de mando integral, que buscan el consenso de los equipos directivos, y el establecimiento a primer nivel institucional de las prioridades de gestión, en función de los objetivos políticos, se han revelado igual de útiles que en los entornos privados.
- *Compromiso y capacidad directiva:* de la misma manera que en las compañías privadas, el éxito final de la implantación de este tipo de medidas, además del compromiso de la alta dirección, recae en los mandos intermedios, que son quienes en el día a día tienen la enorme responsabilidad de gestionar a los equipos. No es conveniente por tanto introducirlas, sin acompañarlas con medidas tendentes a reforzar sus capacidades de gestión y a la mejora de su calidad directiva. Aspecto éste que se revela como crítico en el entorno público de carácter profe-

sional, donde el mando intermedio a menudo se encuentra "atrapado" entre el poder político y el de los profesionales.

- *Gestión sindical:* es crítico y necesario en el entorno público, como tantas veces en el privado, la explicación y negociación con los representantes sindicales. En este sentido es muy clarificador que iniciativas de este tipo, tendentes a la promoción del profesional y a la discriminación positiva, suelen formar parte de las reivindicaciones históricas de los colectivos profesionales a quienes los sindicatos representan. Este elemento, junto con la total transparencia del proceso y las iniciativas de comunicación necesarias hacia los profesionales, son buenos argumentos para conseguir la necesaria adhesión de sus representantes y en general, de todo el colectivo.

A continuación analizaremos cada uno de los puntos anteriores:

Diseño

Cuando hablamos de retribución variable, en esencia estamos pensando en buscar vías de incentivar a los funcionarios y de reforzar su orientación a resultados, mediante la fijación de objetivos (cuanti-

tativos y/o cualitativos) y la evaluación de su cumplimiento.

Pues bien, esta incentivación puede conseguirse por varios caminos:

- a) En *retribución variable*, mediante el pago de una suma anual (bono o prima de objetivos/productividad).
- b) En *retribución fija*, introduciendo complementos retributivos personales en base a tramos o bandas salariales, en los que el empleado público iría creciendo retributivamente conforme a unos plazos de permanencia en el puesto, y al cumplimiento de una serie de objetivos prefijados.
- c) En *elementos no dinerarios*, como por ejemplo permisos retribuidos, reconocimientos formales, acceso a capacitación, etc.
- d) Conectando el desempeño con la *promoción*, asegurando que el cumplimiento de objetivos sea considerado como mayor mérito en los procesos de provisión o promoción interna, de forma que los individuos con mejor desempeño accedan preferentemente a puestos de mayor responsabilidad. Lógicamente, y de forma adicional, de este modo conseguimos que los individuos que ocupan puestos de responsabilidad, son los

que mejor hacen su trabajo, siempre que el sistema de gestión del desempeño se aplique correctamente, (lo que no está siempre ni mucho menos garantizado).

No existe una fórmula mágica, en cada caso dependerá de las circunstancias y del tipo de colectivo en cuestión. Todas las alternativas tienen sus ventajas e inconvenientes, por ejemplo:

- a) *Incentivar por la vía retributiva* (ya sea en fija o variable) es en principio natural y positivo, ya que la retribución tiene una capacidad incentivadora directa, sin embargo tiene sus efectos negativos, como es el de facilitar la perversión de los modelos, e incrementar la presión sobre los jefes para ser poco rigurosos en la evaluación. Esta vía debe ser considerada con prudencia en entornos como los públicos, donde no existe en principio cultura de evaluación de personas.

Otro aspecto importante es la disponibilidad presupuestaria, en entornos en los que la retribución básica de los empleados públicos es ínfima o se dan enormes desigualdades, quizás sea más importante corregir estos aspectos, antes que introducir complementos retributivos de incentivación.

- b) Es importante resaltar que si la vía elegida es la *retribución fija*, mediante tramos salariales y en base a complementos personales (lo que habitualmente se denomina carrera profesional, carrera horizontal o carrera en el puesto), este camino es más adecuado en colectivos de carácter profesional (médicos, jueces, inspectores, etc.), en los que encontramos individuos con elevada capacitación y que se enfrentan a trabajos complejos, que desarrollan con gran independencia de sus cuadros de gestión.

En estos casos son muy evidentes las diferencias, en cuanto a aportación de valor a la organización, entre un profesional sin experiencia (un médico recién egresado) y otro con 15-20 años de práctica profesional.

Por lo tanto, si las diferencias existen, es más fácil (aunque yo diría menos difícil) objetivarlas, medirlas y reconocerlas.

No podemos recomendar esta vía para colectivos administrativos/operativos, o incluso para puestos de dirección y gestión, ya que cualquier medida del desarrollo profesional en el propio puesto, es relativamente artificial y muy difícil de objetivar y medir, por tanto abona el terreno para la falta

de rigor y el crecimiento retributivo generalizado, y sin ninguna contraprestación de valor para la organización.

Otro aspecto muy relevante, y en el que merece la pena detenerse, es el *tipo de objetivos* considerados. Nuevamente las posibilidades son amplias.

Objetivos

- Cuantitativos
- Cualitativos
- Individuales
- Colectivos o grupales

Y por otra parte existen diversas herramientas y metodologías:

- Cuadro de Mando Integral
- Dirección por Objetivos
- Sistema de Gestión del Desempeño
- Clima Laboral
- Estilos de Dirección
- Competencias
- Conocimientos, etc.

Esta diversidad provoca cierta confusión, y no es para menos, veamos algunas claves:

1. Los objetivos, si son *individuales*, tanto mejor, ya que tienen, lógicamente, mayor capacidad de incentivación. Por otra parte, los objetivos individuales son necesarios cuando se pretende incentivar y reconocer mediante esque-

mas de carrera profesional o carrera en el puesto. Si la carrera es individual, no se puede, ni se debe, medir en base a objetivos colectivos.

2. Sin embargo, no siempre es posible medir de forma individual objetivos de tipo cuantitativo (colectivos administrativos, personal operativo, etc.) o si lo es, sería necesario invertir en herramientas y sistemas de información, de forma que no compensaría el coste y la inversión de tiempo y esfuerzo de gestión, con los hipotéticos beneficios de implantar un sistema de estas características. En estos casos debemos acudir a los objetivos cualitativos o a cuantitativos colectivos. En todo caso, éstos últimos pueden tener efectos muy positivos cuando queremos estimular el trabajo en equipo, o cuando existe la necesidad de que dos unidades que comparten un mismo proceso, o que tienen objetivos comunes, cooperen para conseguirlos.
3. Está demostrado que el *clima laboral* de un equipo incide de forma directa en sus resultados. Por otra parte uno de los factores de mayor incidencia en el clima es el *estilo de dirección* del jefe ("las personas no dejamos nuestros trabajos, dejamos a nuestros jefes"). Por tanto, y a nivel

puramente conceptual, parecería conveniente que, dentro del despliegue de objetivos del personal directivo y mandos intermedios, figuren resultados de clima generado en sus equipos o de la puesta en práctica de los estilos de dirección más convenientes. Hemos visto fracasar varias iniciativas de este tipo (muy loables por otra parte), fundamentalmente por dos razones, son objetivos complicados de explicar y difíciles de evaluar, ya que son cualitativos y además requieren de evaluación ascendente (subordinados que evalúan a los jefes), esto, en los entornos públicos nos plantea un problema técnico y uno cultural (más grave este último).

Continuando con la lógica anterior, y de forma general, son cuatro los elementos de análisis a tener en cuenta para decidir qué tipo de objetivos incluimos en el diseño del sistema:

- El área organizativa, distinguiendo entre personal que trabaja en áreas sustantivas o en las de soporte.
- El nivel de responsabilidad del colectivo en cuestión, distinguiendo entre personal directivo, mandos intermedios, técnicos y personal operativo.
- La disponibilidad de sistemas de información y métricas que

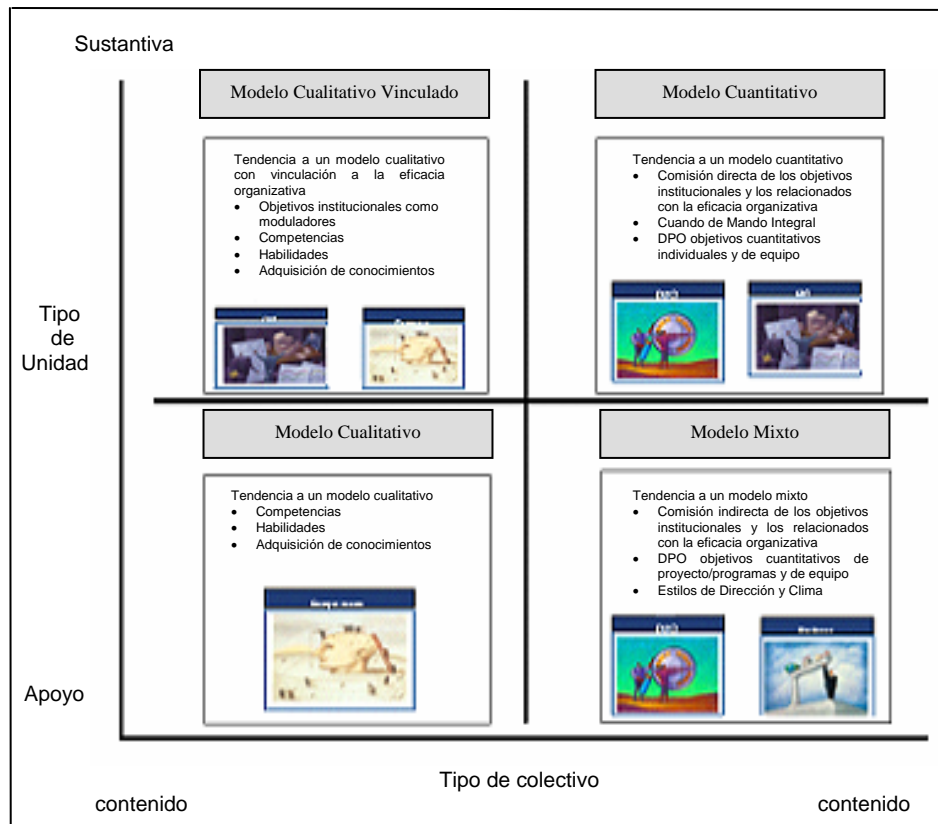
nos permitan medir aquello que queremos gestionar.

1. La utilidad que le vamos a dar a los resultados de la evaluación, como comentábamos antes, si queremos estructurar una carrera profesional en el puesto, no debemos utilizar objetivos colectivos, si en

cambio vamos a aplicar los resultados para pagar un bono anual, no hay, en principio, ninguna razón para no aprovecharlos.

A continuación se muestra un gráfico que relaciona las dos primeras variables (Tipo de Unidad/ Tipo de Colectivo):

GRÁFICO No. 1



Se considera importante, en este momento, detenernos en los objetivos de tipo cualitativo, fundamentalmente por los siguientes motivos:

1. Son absolutamente necesarios en colectivos de escaso nivel organizativo, por la imposibilidad de la métrica cuantitativa.
2. Son siempre convenientes, ya que los aspectos relacionados con los CÓMOS son los que hacen que los QUÉS se materialicen.

Los problemas que presentan este tipo de objetivos, son similares a los que enunciábamos anteriormente en el caso de los objetivos relativos al clima y a los estilos de dirección:

1. Son complejos de diseñar, explicar y evaluar. Aunque metodologías como la gestión por competencias, objetivizan al máximo los aspectos relacionados con los comportamientos de las personas en su puesto de trabajo, tienen sin embargo, cierta complejidad técnica y hacen necesario su manejo por personal de recursos humanos altamente especializado.
2. Cualquier evaluación cualitativa de los jefes hacia los subordinados es vista con desconfianza, tanto por los

sindicatos como por los propios empleados a evaluar. Ciertamente una tradición de arbitrariedad en los comportamientos directivos no ayuda mucho en este sentido.

Para solventar estos inconvenientes es necesario trabajar en tres caminos: el primero, la máxima simplificación metodológica posible; el segundo, la plena adaptación a la naturaleza del trabajo, cultura y lenguaje del colectivo a evaluar; el tercero, la sensibilización y entrenamiento de los evaluadores, punto éste último que se tratará de forma específica más adelante.

Desde la oficina española de HayGroup, se ha diseñado recientemente, para una administración pública de la Región, un sistema de gestión del desempeño donde se ha incluido aspectos cualitativos. A continuación se muestra un ejemplo de la simplificación metodológica de las competencias, trasladando con sencillez su armazón conceptual a una serie de *Factores de Desempeño*, sencillez que se ha mantenido en los cuestionarios de evaluación, aspecto crítico para garantizar la utilización y capacidad de discriminación.

Este ejemplo se refiere a un criterio cualitativo o factor de desempeño, para evaluar la calidad en el trabajo de empleados públicos pertenecientes a colectivos de técnicos y analistas. Ver Cuadro No. 1 y No. 2.

CUADRO No. 1

DESARROLLO DEL FACTOR DE DESEMPEÑO “CALIDAD EN EL TRABAJO”

NIVEL INSATISFACTORIO
Necesita supervisión cercana e instrucciones para realizar su trabajo. No siempre cumple con sus tareas y de hacerlo, no muestra interés por la calidad. Se desanima fácilmente y carece de perseverancia y constancia para conseguir los objetivos. Muestra poco interés por los resultados y por alcanzar estándares esperados. Se centra en la tarea inmediata sin prestar atención a la calidad final. No muestra preocupación por corregir los errores que comete en su trabajo.
NIVEL MEJORABLE
Intenta hacer bien su trabajo y expresa deseo de hacerlo mejor. Puede manifestar frustración ante ineficiencias o pérdidas de tiempo. Revisa su trabajo para garantizar la calidad. Utiliza sistemas propios para medir y comparar sus resultados. Actúa con objetivos claros y específicos para sí mismo o para su equipo, y lleva un seguimiento de su consecución para corregir desviaciones. No siempre se preocupa por la calidad de su trabajo ni la de sus colaboradores en caso de tenerlos. Necesita supervisión ante problemas no “habituales”.
NIVEL SATISFACTORIO
Tiene un amplio conocimiento sobre como realizar su trabajo. Ante situaciones nuevas o problemas concretos ofrece posibles alternativas de actuación. Su trabajo no es supervisado y él verifica la calidad del trabajo de los demás. Comprueba que los procedimientos se respetan. Mantiene registros detallados de las actividades propias y de las de los demás. Introduce cambios en su método de trabajo para mejorar en términos de rapidez, coste, calidad o satisfacción para el ciudadano/cliente interno.
NIVEL EXCELENTE
Se interesa continuamente por como revisar su trabajo, las repercusiones del mismo y su influencia en otras funciones. Se preocupa por hacer su trabajo lo mejor posible y de forma autónoma, requiriendo poca supervisión. Se anticipa a potenciales problemas u oportunidades, proponiendo mejoras en las actividades/procesos de su ámbito de trabajo. Fija prioridades en base al coste y resultados esperados, y estima el impacto de resultados en su área.

CUADRO No. 2
CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN

Sección A

- ❖ Revisa su trabajo y busca información (pregunta a compañeros, a técnicos, etc.), para hacer su trabajo cada vez mejor.
- ❖ Introduce cambios en su forma de trabajo para mejorar la calidad y eficiencia de su trabajo.
- ❖ Realiza su trabajo de forma autónoma, tomando decisiones de acuerdo con las instrucciones y procedimientos que le afectan.

SI	NO
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Si la mayoría de las respuestas (al menos 2) de esta sección son positivas, pase a la Sección B, en caso contrario pase directamente a la Sección C.

Sección B

- ❖ Se preocupa por hacer su trabajo lo mejor posible y de forma autónoma.
- ❖ Es capaz de prever problemas y plantear alternativas para evitarlos.
- ❖ Toma en cuenta el costo y los resultados para establecer prioridades.

SI	NO
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Si la mayoría de las respuestas (al menos 2) de esta sección son positivas, la evaluación de este criterio es Nivel Excelente, en caso contrario, la evaluación de este criterio es Nivel Satisfactorio. Ver características en la Definición de Niveles de los Criterios de Contribución.

Sección C

- ❖ Muestra escaso interés por la calidad de su trabajo.
- ❖ Necesita supervisión cercana e instrucciones para realizar su trabajo.
- ❖ Se preocupa poco por corregir sus errores.

SI	NO
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Si la mayoría de las respuestas (al menos 2) de esta sección son positivas, la evaluación de este criterio es Nivel Insatisfactorio, en caso contrario, la evaluación de este criterio es Nivel Mejorable. Ver características en la Definición de Niveles de los Criterios de Contribución.

Conexión con la estrategia institucional

El aspecto que se abordará ahora ha suscitado tradicionalmente cierta polémica entre los estudiosos de la Función Pública.

En la cúspide estratégica de las organizaciones públicas se encuentra el nivel político, que establece objetivos de esta índole, a menudo orientados al largo plazo y cuya consecución es ciertamente difícil de cuantificar, bien sea por su intangibilidad, bien por su elevado horizonte temporal. Sin embargo, estos objetivos son (y deben ser) habitualmente traducidos a prioridades y programas de gestión anuales, y es en este nivel desde el que podemos actuar con relativa confianza a la hora de fijar objetivos a los empleados públicos.

En cualquier caso, e independientemente de cuáles sean los objetivos políticos, existen parámetros de eficiencia organizativa que son independientes de los mismos, y sobre los que igualmente se puede y se debe actuar.

Es importante, sin embargo, y a efectos de responder plenamente al interés público, expresado en las directrices emanadas de los políticos, que los objetivos de gestión y los de eficiencia organizativa, estén alineados y emanen plenamente de las prioridades políticas.

En este sentido, hemos comprobado en numerosas instituciones públicas, que herramientas como el Cuadro de Mando Integral son muy útiles para:

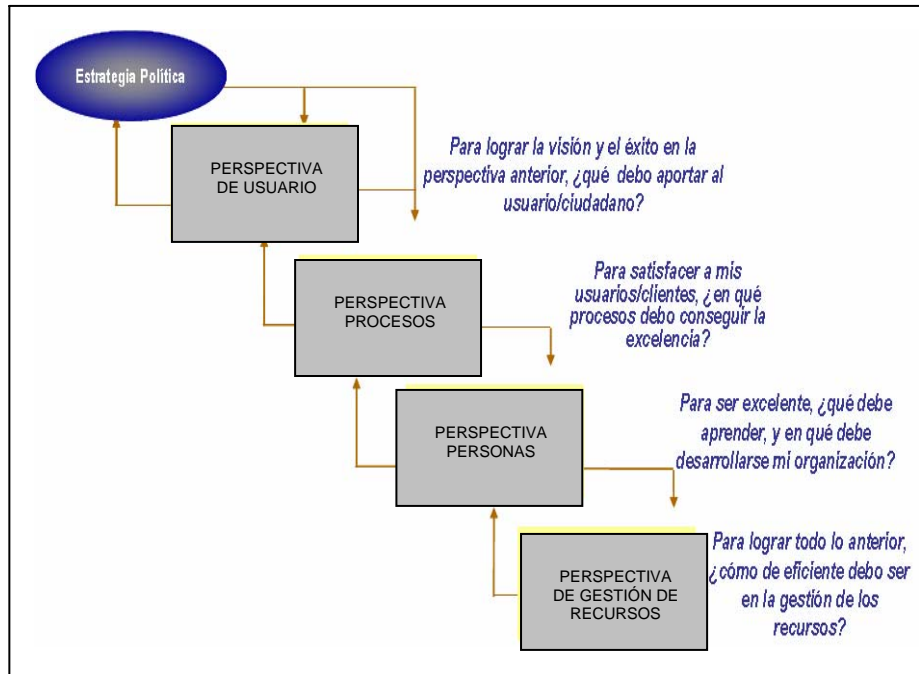
1. Ayudar a traducir los objetivos políticos en prioridades de gestión.
2. Comunicar a los equipos directivos y a los empleados en general, mediante un proceso en cascada, cuales son estas prioridades.
3. Buscar el consenso y la implicación del máximo nivel directivo en la fijación de los objetivos anuales de la institución pública.

En nuestra opinión, los dos últimos puntos son los más relevantes a efectos de la temática que nos ocupa, ya que buscan la necesaria implicación e identificación del primer nivel directivo con la fijación de objetivos, sin la cual es imposible implantar un sistema de estas características, ya que de otra forma, es muy poco probable que transmitan hacia abajo compromiso y entusiasmo.

El Cuadro de Mando Integral, herramienta muy utilizada en la gestión empresarial, con ligeros retoques, es plenamente válido en los entornos públicos. Como decíamos, trata de conseguir, mediante un proceso participativo, el consenso en los equipos directivos sobre los

objetivos de la institución en cuatro perspectivas, como lo concreto, los que se analizan desde expresa el siguiente gráfico:

GRÁFICO No. 2



Se trata, en suma, de buscar objetivos que, partiendo de las prioridades políticas, cubran la totalidad del quehacer institucional, y todo ello desde un proceso participativo y específico para buscar y conseguir el consenso y la implicación directiva.

Compromiso y capacidad directiva

Si bien con iniciativas como el Cuadro de Mando Integral se

consigue el compromiso de los directivos en el primer nivel, esto es condición necesaria pero no suficiente, ya que son los mandos intermedios los encargados de supervisar la actividad en el día a día y por tanto, de fijar y comunicar los objetivos del personal técnico y operativo, y de realizar el seguimiento y la evaluación final, con el consiguiente *feedback* o retroalimentación al empleado público.

GRÁFICO No. 3



Cada uno de los pasos mostrados en el gráfico anterior es absolutamente relevante para conseguir el objetivo final, que no es otro que propiciar que las personas se desarrollen y hagan mejor su trabajo. El proceso es muy complejo, ya que la materia prima son personas, y no siempre, casi nunca, los mandos intermedios están preparados para llevarlo a cabo. Además del desconocimiento, en los entornos públicos se da la circunstancia agravante de que la cultura predominante no es en absoluto favorable a iniciativas de este tipo, predomina un falso

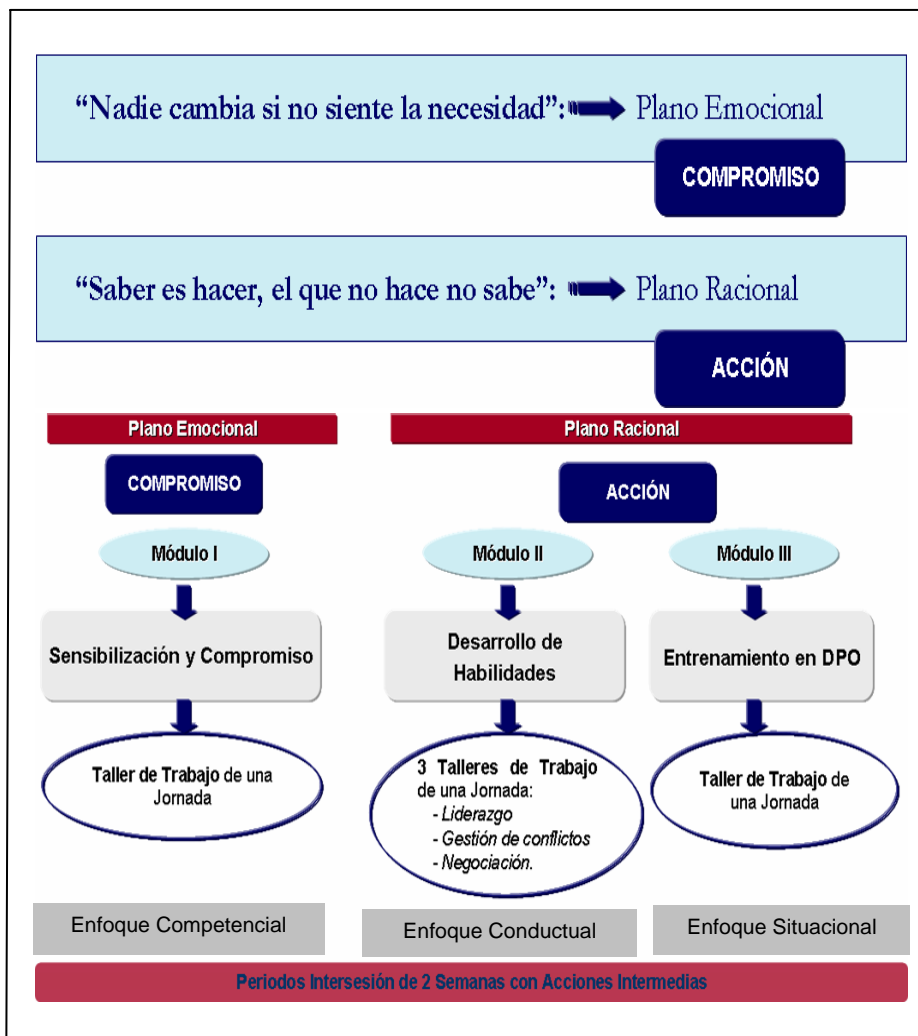
igualitarismo y el conocido "café para todos" y a menudo el personal coordinador tiende a evitar la discriminación positiva de los mejores en aras de mantener un cierto espíritu de grupo, tendiendo a evitarse los problemas que surgen cuando a una persona hay que decirle que necesita mejorar.

Para subsanar estas dificultades es necesario desarrollar acciones de refuerzo de las capacidades y la calidad directiva de los mandos intermedios, se trata de convencer de la importancia del proceso, de

conseguir su adhesión y compromiso, y de capacitarles en las habilidades necesarias (capacidad de negociación, empatía, liderazgo, etc.).

A continuación mostramos un ejemplo de un módulo de desarrollo directivo orientado específicamente a la implantación de un sistema de gestión del desempeño:

GRÁFICO No. 4
IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO
MÓDULO DE DESARROLLO DIRECTIVO



Gestión sindical

Una vez conseguida la implicación y participación de los directivos, antes de implantar sistemas de evaluación y desarrollo es crítico contar con el apoyo de las organizaciones sindicales.

Como decíamos al comienzo, tradicionalmente los sindicatos se han venido oponiendo a este tipo de iniciativas, bien sea por desconocimiento, o por desconfianza en una gestión directiva que a menudo ha podido mostrarse arbitraria.

Sin embargo, y en esencia, este tipo de iniciativas tienden a la mejora institucional, mediante la incentivación de los empleados y la discriminación positiva de los excelentes, por tanto, la iniciativa en sí es plenamente asumible por cualquier colectivo sindical, ya que no hay peor discriminación que la de tratar de igual forma a las personas excelentes que a aquellas que no cumplen con sus obligaciones laborales.

De este modo, hay dos elementos fundamentales para facilitar la adhesión de los sindicatos:

1. La *transparencia* del proceso, el que debe ser adecuadamente comunicado a los representantes sindicales, in-

cluyendo su finalidad y sus consecuencias para los empleados públicos.

2. Las *garantías* del proceso, introduciendo elementos que minimicen la arbitrariedad o en todo caso, otorgando algún grado de participación a los representantes sindicales.

Finalmente, recordar que, aunque la implantación de cualquier sistema de gestión del desempeño, lleve o no aparejado consecuencias retributivas, es siempre compleja, y lo es más aún en los entornos públicos, el éxito es posible, se trata de utilizar el sentido común, de aplicar la máxima de la sencillez, y de utilizar nuestra capacidad y habilidades de *comunicación*, tanto hacia el nivel político, como hacia los directivos y hacia los sindicatos. Son estos tres colectivos los críticos a la hora de implantar el sistema, y no siempre tienen por qué tener intereses coincidentes, por lo que será necesario desarrollar estrategias de comunicación específicas para cada uno de ellos.

El esfuerzo tiene su compensación, que no es otra, que proporcionar a las administraciones públicas, herramientas de gestión que contribuyan a su eficiencia y faciliten la gobernabilidad ◇

Estadísticas sobre servidores públicos

Rethelny Figueroa de Jain*

INCLUYE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS PERTENECIENTES A LAS ADMINISTRACIONES GUBERNAMENTALES DE LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO.

PALABRAS CLAVES: ESTADÍSTICAS / FUNCIONARIOS PÚBLICOS / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / GOBIERNOS / CENTROAMÉRICA

Introducción

Las reformas institucionales y la modernización de la administración pública del Istmo Centroamericano ha incidido en la gestión de los recursos humanos al servicio de los gobiernos, poniendo de manifiesto ciertas características que se evidencian con datos reales.

Algunos aspectos de interés que se muestran para los países de Centroamérica y Panamá, indican entre otros, los siguientes factores:

- Los sistemas de contratación y retribución en concepto de sueldos y salarios de los servi-

dores gubernamentales, con respecto a la distribución sectorial del gobierno: centralizado y descentralizado.

- La evolución del número de puestos en el último quinquenio, con su correspondiente gasto por pago de remuneraciones de los funcionarios públicos, distribuidos por instituciones.
- El nivel educativo del personal gubernamental y su concentración ocupacional e institucional.
- El número de acciones de capacitación realizadas y orientadas al perfeccionamiento y desarrollo de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas.

* Coordinadora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 18 de agosto del 2006.

Aceptado: 7 de diciembre del 2006.

- La composición de los empleados gubernamentales por género y su distribución institucional.
- Los regímenes de Servicio Civil y Carrera Administrativa,
- su cobertura institucional y el número de servidores públicos acogidos a estos regímenes.
- Estratos y clases de puestos con sus requerimientos para funcionarios cubiertos por el régimen de Servicio Civil ◇

CUADRO 1

GUATEMALA

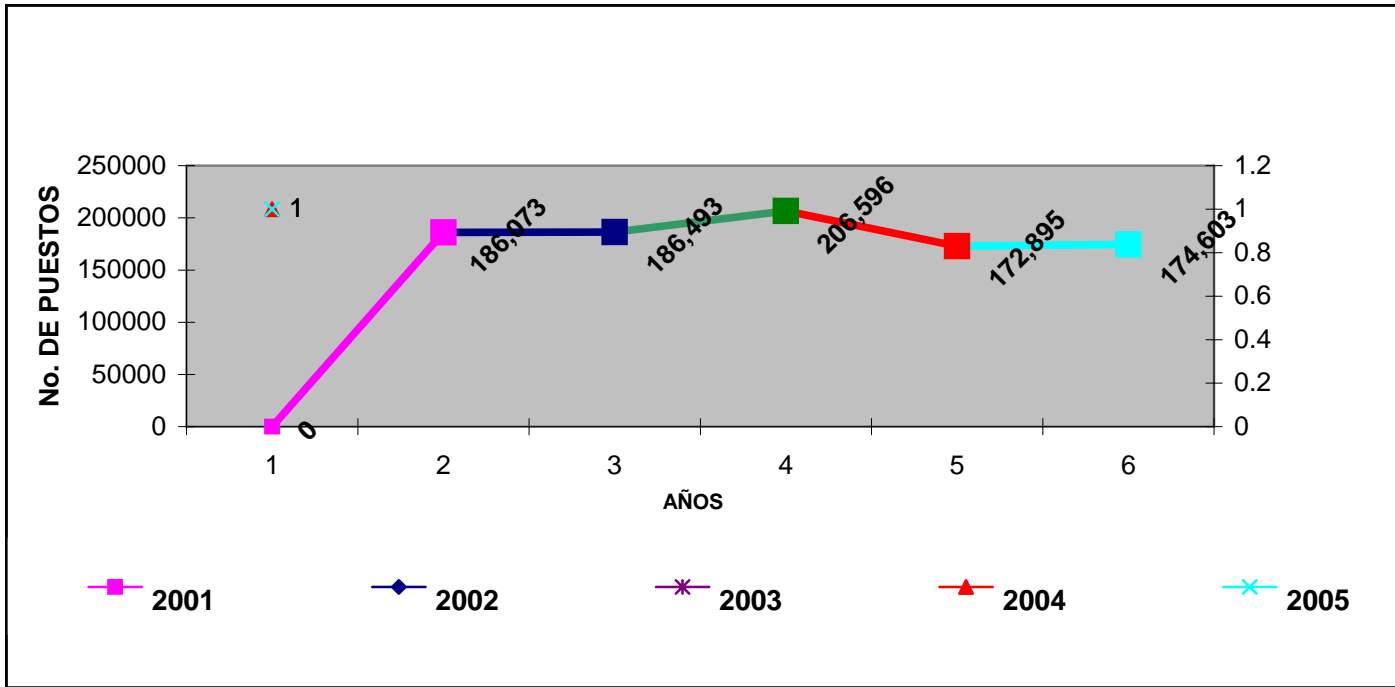
TOTAL DE PUESTOS MINISTERIOS Y SECRETARÍAS DEL ORGANISMO EJECUTIVO (PERÍODO 2001-2005)

AÑO	TOTAL DE PUESTOS
2001	186,073
2002	186,493
2003	206,596
2004	172,895
2005	174,603

Nota: Incluye puestos de tiempo completo y parcial de los Renglones Presupuestarios. 011 "Personal Permanente" y 022 "Personal por Contrato". En el Ministerio de la Defensa Nacional se dispone información hasta el 2003. Los datos consignados corresponden al total de puestos presupuestados para cada Ministerio y Secretaría, no así del total de servidores públicos.

Fuente: Registros estadísticos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, a diciembre de cada año.

GRÁFICO 1
GUATEMALA
TOTAL DE PUESTOS
MINISTERIOS Y SECRETARÍAS DEL ORGANISMO EJECUTIVO
(PERÍODO 2001-2005)



Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO 2
GUATEMALA
NÚMERO DE PUESTOS SEGÚN RELACIÓN LABORAL
POR MINISTERIO Y SECRETARÍAS DEL ORGANISMO EJECUTIVO
(PERÍODO 2001-2005)

MINISTERIOS	2001			2002			2003		
	TOTAL	011	022	TOTAL	011	022	TOTAL	011	022
TOTAL	186,073	181,875	4,198	186,493	181,908	4,585	206,596	198,200	8,396
Presidencia	358	91	267	395	91	304	395	91	304
Relaciones Exteriores	533	533	0	533	533	0	534	534	0
Gobernación	28,212	28,186	26	28,214	28,188	26	29,414	29,388	26
Finanzas Públicas	1,630	909	721	1,630	909	721	1,628	910	718
Educación	93,295	90,758	2,537	93,678	90,806	2,872	112,066	105,507	6,559
Salud Pública y A.S.	20,578	20,540	38	20,575	20,537	38	20,583	20,545	38
Trabajo y Previsión Social	755	744	11	755	744	11	756	745	11
Economía	342	342	0	342	342	0	346	341	5
Agricultura, Ganadería y A.	491	488	3	491	488	3	502	499	3
Comunicaciones, Inf. y Viv.	4,366	4,336	30	4,366	4,336	30	4,366	4,336	30
Energía y Minas	297	295	2	282	279	3	282	279	3
Cultura y Deportes	1,024	974	50	1,024	974	50	1,097	974	123
Ambiente y Recursos Nat.	343	286	57	348	286	62	348	286	62
Secretarías y Otras Dep.	2,278	1,822	456	2,289	1,824	465	2,708	2,194	514
Defensa Nacional	31,423	31,423	0	31,423	31,423	0	31,423	31,423	0
Procuraduría General	148	148	0	148	148	0	148	148	0

Continúa...

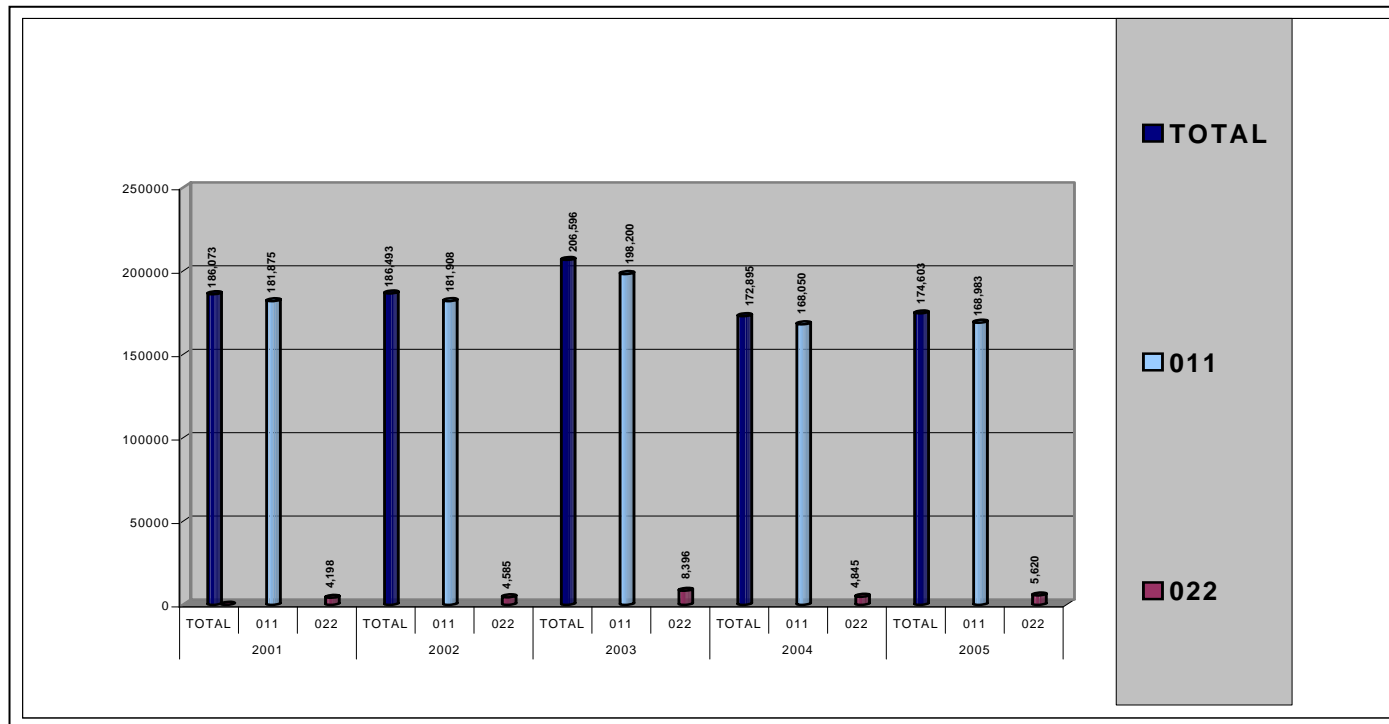
...viene

MINISTERIOS	2004			2005		
	TOTAL	011	022	TOTAL	011	022
TOTAL	172,895	168,050	4,845	174,603	168,983	5,620
Presidencia	936	446	490	916	916	0
Relaciones Exteriores	533	533	0	574	574	0
Gobernación	29,414	29,388	26	29,420	29,392	28
Finanzas Públicas	1,568	894	674	1,567	894	673
Educación	109,970	106,999	2,971	111,543	107,354	4,189
Salud Pública y A.S.	20,427	20,400	27	20,436	20,409	27
Trabajo y Previsión Social	755	744	11	755	744	11
Economía	414	363	51	414	363	51
Agricultura, Ganadería y A.	492	489	3	492	489	3
Comunicaciones, Inf. y Viv.	4,366	4,336	30	4,367	4,337	30
Energía y Minas	282	279	3	283	278	5
Cultura y Deportes	1,097	974	123	1,109	987	122
Ambiente y Recursos Nat.	348	286	62	358	286	72
Secretarías y Otras Dep.	2,145	1,771	374	2,221	1,812	409
Defensa Nacional Procuraduría General	148	148	0	148	148	0

Nota: Incluye puestos de tiempo completo y parcial de los Renglones Presupuestarios 011 "Personal Permanente" y 022 "Personal por Contrato". En el Ministerio de la Defensa Nacional se dispone información hasta el 2003. Los datos consignados corresponden al total de puestos presupuestados para cada Ministerio y Secretaría, no así del total de servidores públicos.

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO 2
GUATEMALA
TOTAL DE PUESTOS SEGÚN RELACIÓN LABORAL
MINISTERIOS Y SECRETARÍAS DEL ORGANISMO EJECUTIVO
(PERÍODO 2001-2005)



Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO 3
GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS QUE ADMINISTRA LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL - ONSEC
NÚMERO DE PUESTOS SEGÚN RELACIÓN LABORAL, POR ENTIDAD
(PERÍODO 2001-2005)

ENTIDAD	2001			2002			2003			2004			2005		
	TOTAL	O11	O22	TOTAL	O11	O22	TOTAL	O11	O22	TOTAL	O11	O22	TOTAL	O11	O22
TOTAL	2,822	2,484	338	2,727	2,285	442	2,727	2,285	442	2,665	2,319	346	2,267	2,122	145
Contraloría General de Cuentas	844	844	0	640	640	0	640	640	0	640	640	0	640	640	0
Cuerpo Voluntario de Bomberos	438	400	38	438	400	38	438	400	38	438	400	38	443	405	38
Instituto Nacional de Admón. Pública	58	58	0	58	58	0	58	58	0	58	58	0	55	55	0
Consejo Nac. Para Protección Antigua	157	153	4	157	153	4	157	153	4	156	152	4	107	103	4
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	212	175	37	212	175	37	212	175	37	212	175	37	149	129	20
Inspección General de Cooperativas	155	155	0	155	155	0	155	155	0	155	155	0	155	155	0
Instituto Nacional de Estadística	281	281	0	377	281	96	377	281	96	316	316	0	345	270	75
Instituto Nacional de Cooperativas	290	290	0	290	290	0	290	290	0	290	290	0	230	230	0
Instituto Nacional de Comercialización A.	24	20	4	24	20	4	24	20	4	24	20	4	24	20	4
Zona Libre de Industria y Comercio	110	108	2	119	113	6	119	113	6	119	113	6	115	115	0
Fondo de Tierras	249	0	249	249	0	249	249	0	249	249	0	249	0	0	0
Empresa Ferrocarriles de Guatemala	4	0	4	8	0	8	8	0	8	8	0	8	4	0	4

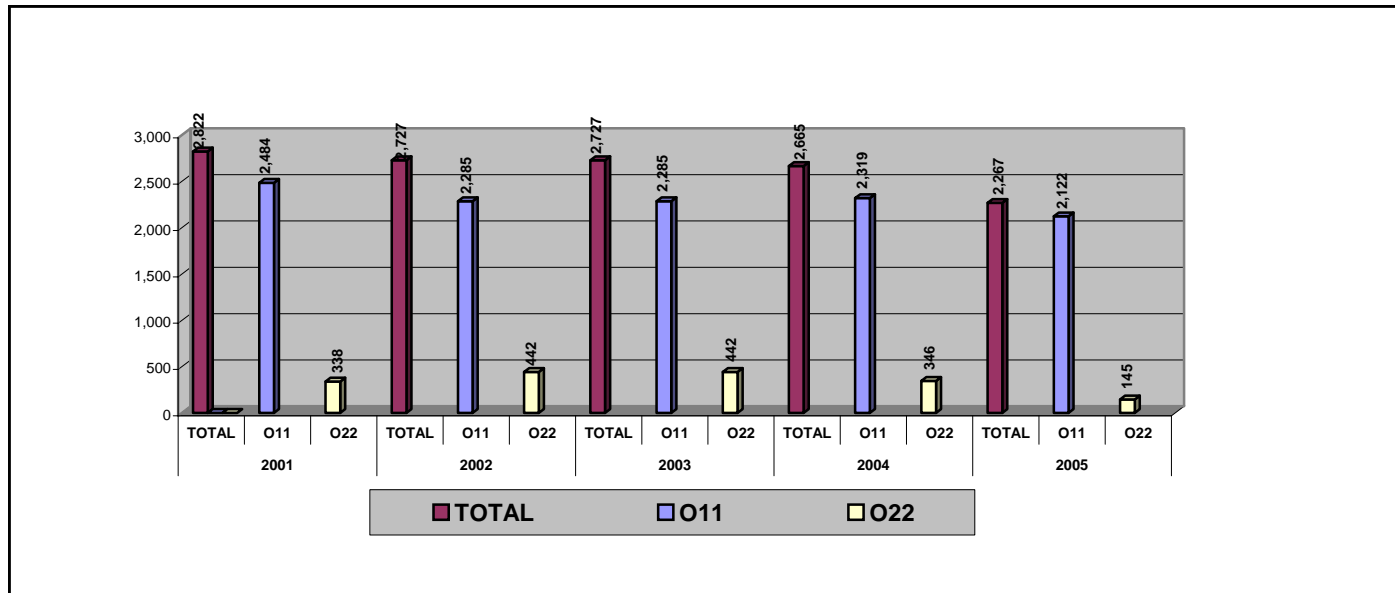
Nota: 011 Personal permanente en el interior.
022 Personal por contrato.
- Incluye puestos de tiempo completo y parcial.
- Comprende únicamente las entidades descentralizadas que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.
- Los datos consignados corresponden al total de puestos presupuestados para cada entidad, no así del total de servidores públicos.

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO 3

GUATEMALA

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS QUE ADMINISTRA LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL - ONSEC TOTAL DE PUESTOS SEGÚN RELACIÓN LABORAL (PERÍODO 2001-2005)



Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 1

EL SALVADOR

**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR GÉNERO
INSTITUCIONES DE GOBIERNO**

2006

Género	Cantidad	%
Mujeres	57.686	47.81%
Hombres	62.971	52.19%
TOTAL	120.657	100.00%

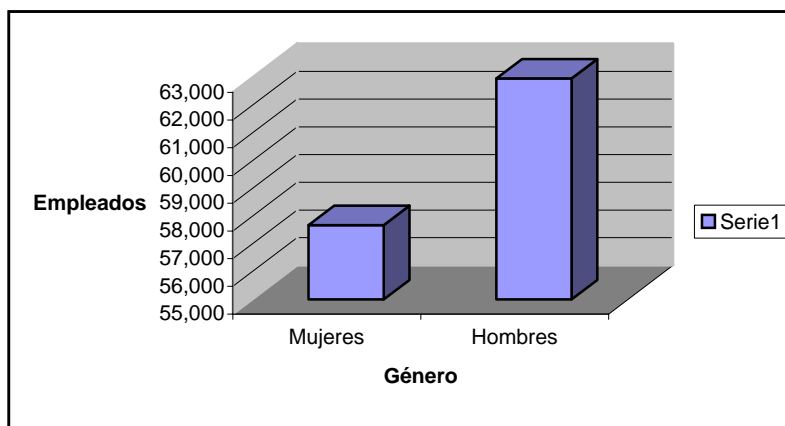
Fuente: Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 1

EL SALVADOR

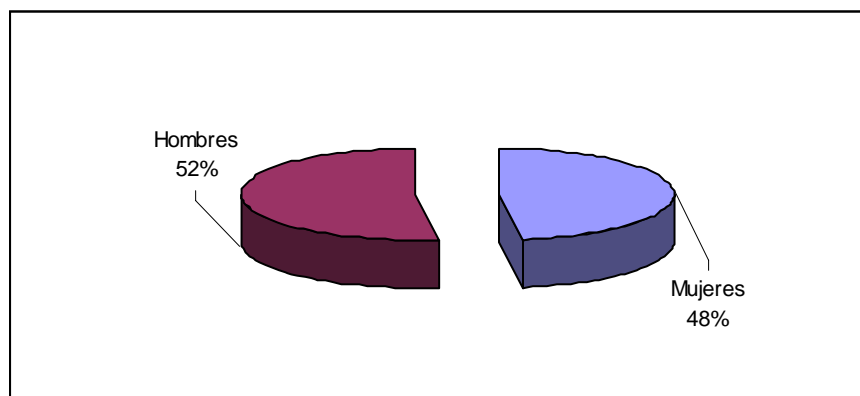
**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR GÉNERO
INSTITUCIONES DE GOBIERNO**

2006



Fuente: Idem Cuadro 1.

GRÁFICO 2
EL SALVADOR
DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR GÉNERO
INSTITUCIONES DE GOBIERNO
2006



Fuente: *Idem Cuadro 1.*

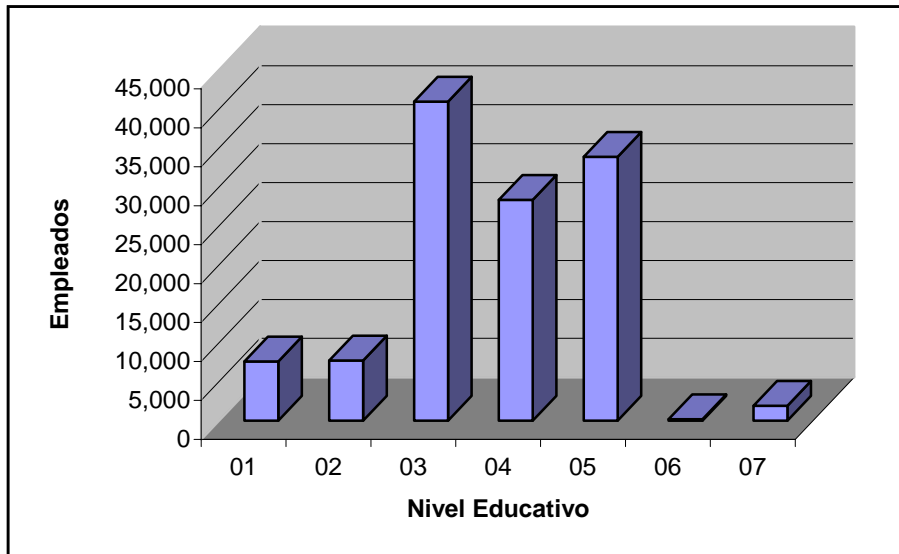
CUADRO No. 2
EL SALVADOR
DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR NIVEL EDUCATIVO
INSTITUCIONES DE GOBIERNO
2006

Nivel educativo	Cantidad	%	masasal
01 Educación básica	7.605	6.30	3016265.91
02 Tercer ciclo	7.714	6.39	2549655.2
03 Bachillerato	40.974	33.96	16558370
04 Tecnológico	28.363	23.51	1337326668
05 Universitario	33.895	28.09	269380708.2
06 Postgrado universitario	187	0.15	255378.6
07 Estudiantes universitarios	1.919	1.59	125488.04
TOTAL	120.657	100.00	

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO 3
EL SALVADOR
DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR NIVEL EDUCATIVO
INSTITUCIONES DE GOBIERNO

2006



Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO 3**EL SALVADOR****PLAZAS A TIEMPO COMPLETO POR SISTEMA DE PAGO
(EN US DÓLARES)****2006**

Institución	Sistema de Pago						Total	
	Ley de Salarios		Contratos		Jornales			
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
0701 Lotería Nacional de Beneficencia	48	347.675	118	1.073.655			166	1.421.330
4106 Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	130	972.600	270	4.382.920	125	886.510	525	6.242.030
4301 Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	960	4.809.025	283	3.440.965	1.506	5.983.785	2.749	14.233.775
4303 Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	183	1.109.900	361	4.518.830			544	5.628.730
TOTAL	1.321	7.239.200	1.032	13.416.370	1.631	6.870.295	3.984	27.525.865

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 4
EL SALVADOR
DETALLE DE PLAZAS A TIEMPO COMPLETO POR SISTEMA DE PAGO
(EN US DÓLARES)

2006

Institución	Sistema de Pago				Total	
	Ley de Salarios		Contratos		Plazas	Montos
	Plazas	Montos	Plazas	Montos		
0300 Tribunal Supremo Electoral	<u>1</u>	<u>43,615</u>	<u>88</u>	<u>931,990</u>	<u>89</u>	<u>975,605</u>
0301 Registro Nacional de las Personas Naturales	1	43,615	88	931,990	89	975,605
0500 Presidencia de la República	<u>804</u>	<u>3,947,645</u>	<u>1,115</u>	<u>8,141,085</u>	<u>1,919</u>	<u>12,088,730</u>
0501 Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador	134	657,545	189	994,720	323	1,652,265
0502 Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia	670	3,290,100	620	3,555,935	1,290	6,846,035
0504 Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer			134	1,171,955	134	1,171,955
0505 Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local			172	2,418,475	172	2,418,475
0700 Ramo de Hacienda	<u>167</u>	<u>1,149,440</u>	<u>59</u>	<u>565,240</u>	<u>226</u>	<u>1,714,680</u>
0702 Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos	167	1,149,440	59	565,240	226	1,714,680
2300 Ramo de Gobernación	<u>296</u>	<u>2,183,510</u>	<u>399</u>	<u>3,504,175</u>	<u>695</u>	<u>5,687,685</u>
2301 Academia Nacional de Seguridad Pública	291	2,164,210	201	1,342,595	492	3,506,805
2302 Unidad Técnica Ejecutiva			22	429,450	22	429,450
2303 Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	5	19,300	176	1,732,130	181	1,751,430
3100 Ramo de Educación	<u>3,409</u>	<u>39,863,560</u>	<u>157</u>	<u>859,570</u>	<u>3,566</u>	<u>40,723,130</u>
3101 Universidad de El Salvador	3,367	39,509,250			3,367	39,509,250
3102 Federación Salvadoreña de Fútbol			145	796,690	145	796,690
3105 Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación	42	354,310	12	62,880	54	417,190
3200 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	<u>15,573</u>	<u>120,920,660</u>	<u>2,756</u>	<u>17,251,225</u>	<u>18,329</u>	<u>138,171,885</u>
3201 Hospital Nacional Rosales	1,214	9,459,265	99	654,530	1,313	10,113,795
3202 Hospital Nacional "Benjamín Bloom"	974	7,930,790	29	232,005	1,003	8,162,795
3203 Hospital Nacional de Maternidad "Dr. Raúl Argüello Escolán"	574	4,676,695	66	456,215	640	5,132,910
3204 Hospital Nacional Psiquiátrico "Dr. José Molina Martínez"	620	4,451,510	79	460,730	699	4,912,240
3205 Hospital Nacional de Neumología y Medicina Familiar "Dr. José Antonio Zaldaña"	522	3,973,025	131	802,040	653	4,775,065
3206 Hospital Nacional "San Juan de Dios", Santa Ana	1,077	8,326,845	179	1,152,375	1,256	9,479,220
3207 Hospital Nacional "Francisco Menéndez", Ahuachapán	584	4,390,935	144	853,445	728	5,244,380
3208 Hospital Nacional "Dr., Jorge Mazzini Villacorta", Sonsonate	623	4,744,785	208	1,247,525	831	5,992,310

Continúa...

...viene

Institución		Sistema de Pago				Total	
		Ley de Salarios		Contratos			
		Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
3209	Hospital Nacional "Dr. Luis Edmundo Vásquez" Chalanango	429	3,272,410	94	554,545	523	3,826,955
3210	Hospital Nacional "San Rafael" Nueva San Salvador	844	6,907,620	247	1,474,375	1,091	8,381,995
3211	Hospital Nacional "Santa Gertrudis", San Vicente	565	4,329,500	87	492,890	652	4,822,390
3212	Hospital Nacional "Santa Teresa", Zacatecoluca	646	4,833,625	105	660,345	751	5,493,970
3213	Hospital Nacional "San Juan de Dios", San Miguel	910	7,256,090	103	715,155	1,013	7,971,245
3214	Hospital Nacional "San Pedro", Usulután	562	4,408,485	55	340,315	617	4,748,800
3215	Hospital Nacional "Dr. Juan José Fernández", Zacamil	845	6,663,315	212	1,212,780	1,057	7,876,095
3216	Hospital Nacional "Enfermera Angélica Vidal de Najarro", San Bartolo	480	3,905,940	161	1,136,720	641	5,042,660
3217	Hospital Nacional de Cojutepeque	342	2,617,730	66	416,570	408	3,034,300
3218	Hospital Nacional de La Unión	272	2,138,420	61	369,205	333	2,507,625
3219	Hospital Nacional de Ilobasco	212	1,596,130	45	314,840	257	1,910,970
3220	Hospital Nacional de Nueva Guadalupe	235	1,877,075	38	248,660	273	2,125,735
3221	Hospital Nacional Ciudad Barrios, "Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez"	198	1,515,900	25	170,455	223	1,686,355
3222	Hospital Nacional de Sensuntepeque	236	1,858,940	52	260,085	288	2,119,025
3223	Hospital Nacional de Chalchuapa	175	1,533,260	27	163,430	202	1,696,690
3224	Hospital Nacional de Metapán	167	1,344,450	37	227,165	204	1,571,615
3225	Hospital Nacional de San Francisco Gotera	407	3,124,570	85	568,985	492	3,693,555
3226	Hospital Nacional de Santa Rosa de Lima	290	2,169,995	52	294,950	342	2,464,945
3227	Hospital Nacional de Nueva Concepción	233	1,757,455	47	293,915	280	2,051,370
3228	Hospital Nacional "Dr. Jorge Arturo MENA", Santiago de María	211	1,713,140	80	512,090	291	2,225,230
3229	Hospital Nacional de Jiquilisco	213	1,668,445	28	202,175	241	1,870,620
3230	Hospital Nacional de Suchitoto	101	812,040	16	108,145	117	920,185
3231	Consejo Superior de Salud Pública	97	575,490	18	135,610	115	711,100
3232	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos	558	3,972,645	75	499,885	633	4,472,530
3233	Hogar de Ancianos "Narcisca Castillo", Santa Ana	18	104,590	5	19,070	23	123,660
3234	Cruz Roja Salvadoreña	139	1,009,550			139	1,009,550
3300	Ramo de Trabajo y Previsión Social	4,921	36,113,775	6,991	48,251,985	11,912	84,365,760
3301	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo	3	12,605	97	611,815	100	624,420
3302	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional			137	1,658,925	137	1,658,925
3303	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	4,918	36,101,170	6,757	45,981,245	11,675	82,082,415
4100	Ramo de Economía	23	108,185	1,881	20,281,915	1,904	20,390,100
4101	Comité Ejecutivo de la Feria Internacional de El Salvador	22	104,850	39	326,645	61	431,495

Continúa...

...viene

Institución	Sistema de Pago				Total	
	Ley de Salarios		Contratos		Plazas	Montos
	Plazas	Montos	Plazas	Montos		
4102 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología			31	322,470	31	322,470
4103 Consejo de Vigilancia de la Profesión de Contaduría Pública y Auditoría	1	3,335	9	71,905	10	75,240
4105 Consejo Salvadoreño del Café			38	470,135	38	470,135
4109 Superintendencia General de Energía y Telecomunicaciones			105	2,194,305	105	2,194,305
4110 Superintendencia de Valores			45	750,855	45	750,855
4111 Superintendencia de Pensiones			77	1,284,495	77	1,284,495
4114 Centro Nacional de Registros			1,513	14,353,845	1,513	14,353,845
4117 Superintendencia de Competencia			24	507,260	24	507,260
4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	405	2,470,830	535	2,746,400	940	5,217,230
4201 Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria			219	1,073,585	219	1,073,585
4202 Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal	405	2,470,830	180	974,575	585	3,445,405
4203 Escuela Nacional de Agricultura			136	698,240	136	698,240
4300 Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano			118	2,087,585	118	2,087,585
4304 Autoridad de Aviación Civil			69	1,118,530	69	1,118,530
4307 Autoridad Marítima Portuaria			49	969,055	49	969,055
4600 Ramo de Turismo	85	299,675	287	1,369,900	372	1,669,575
4601 Instituto Salvadoreño de Turismo	85	299,675	232	875,755	317	1,175,430
4602 Corporación Salvadoreña de Turismo			55	494,145	55	494,145
TOTAL	25,684	207,100,895	14,386	105,991,070	40,070	313,091,965

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO 5
EL SALVADOR
CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL POR ACTIVIDAD A TIEMPO COMPLETO
(EN US DÓLARES)
2006

Clasificación	Ley de Salarios		Contratos		Jornales		Total	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
Personal de Gobierno	3	19,875	3	180,680			6	200,555
Personal Ejecutivo			31	1,081,165			31	1,081,165
Personal Técnico	700	3,800,555	722	8,482,450	1,178	4,769,250	2,600	17,052,295
Personal Administrativo	512	2,850,050	260	3,571,405	299	1,272,710	1,071	7,694,165
Personal de Obra	3	14,100	2	12,355	50	339,220	55	365,675
Personal de Servicio	103	554,620	14	88,315	104	489,075	221	1,132,010
TOTAL	1.321	7,239,200	1.032	13.416.370	1.631	6,870,255	3,984	27.525.865

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 6**EL SALVADOR****CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL POR ACTIVIDAD A TIEMPO COMPLETO****(EN US DÓLARES)****2006**

Clasificación	Ley de Salarios		Contratos		Jornales	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
Personal de Gobierno	4	173,085	8	339,920	12	513,005
Personal Ejecutivo	107	2,467,410	169	4,684,885	276	7,152,295
Personal Técnico	13,879	110,171,270	7,188	58,704,395	21,067	168,875,665
Personal Docente	1,737	26,450,575	21	277,080	1,758	26,727,655
Personal Administrativo	6,572	50,942,420	4,937	33,879,335	11,509	84,821,755
Personal de Obra	356	1,886,930	259	885,305	615	2,772,235
Personal de Servicio	3,029	15,009,205	1,804	7,220,150	4,833	22,229,355
TOTAL	25,684	207,100,895	14,386	105,991,070	40,070	313,091,965

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 7
EL SALVADOR
ESTRATIFICACIÓN DE PLAZAS A TIEMPO COMPLETO
(EN US DÓLARES)
2006

Rango Salarial	Sistema de Pago							
	Ley de Salarios		Contratos		Jornales		Total	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
201 - 250			1	2,705	126	357,130	127	359,835
251 - 300	2	6,685	7	22,350	242	800,110	251	829,145
301 - 350	137	560,670	57	228,105	773	3,062,355	967	3,851,130
351 - 400	510	2,298,190	64	290,530	247	1,105,605	821	3,694,325
401 - 450	216	1,104,190	73	370,030	68	343,535	357	1,817,755
451 - 500	131	743,245	28	159,620	67	376,665	226	1,279,530
501 - 550	98	624,290	55	352,850	25	157,705	178	1,134,845
551 - 600	57	395,665	18	125,890	15	104,010	90	625,565
601 - 650	57	431,225	41	311,600	26	195,955	124	938,780
651 - 700	39	317,030	45	363,100	16	130,260	100	810,390
701 - 750	18	156,430	39	339,905	12	103,045	69	599,380
751 - 800	21	197,600	57	531,855	12	113,765	90	843,220
801 - 850	11	107,595	35	343,535	1	9,640	47	460,770
851 - 900	6	62,885	29	307,065	1	10,515	36	380,465

Continúa...

...viene

Rango Salarial	Sistema de Pago							
	Ley de Salarios		Contratos		Jornales		Total	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
901 - 950	2	22,885	34	379,625			36	402,285
951 - 1,000	7	82,235	44	523,920			51	606,155
1,001 - 1,100	4	50,720	60	757,455			64	808,175
1,101 - 1,200	2	27,195	50	696,650			52	723,845
1,201 - 1,300			19	286,830			19	286,830
1,301 - 1,400	1	15,950	33	548,730			34	564,680
1,401 - 1,500	2	34,740	30	520,925			32	555,664
1,501 - 1,600			56	1,061,410			56	1,061,410
1,601 - 1,700			14	275,910			14	275,910
1,701 - 1,800			18	375,070			18	375,945
1,801 - 1,900			5	113,115			5	113,115
1,901 - 2,000			16	379,070			16	379,070
2,001 - 2,100			7	170,890			7	170,890
2,101 - 2,200			6	157,240			6	157,240
2,201 - 2,300			5	136,520			5	136,520
2,301 en adelante			86	3,282,995			86	3,282,995
TOTAL	1,321	7,239,200	1,032	13,416,370	1,631	6,870,295	3,984	27,525,865

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 8
EL SALVADOR
PLAZAS A TIEMPO COMPLETO POR SISTEMA DE PAGO
(EN US DÓLARES)
2006

Instituciones	Sistema de Pago				Totales	
	Ley de Salarios		Contratos			
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
0100 Órgano Legislativo	325	4,836,795	488	4,515,430	813	9,351,225
0200 Corte de Cuentas de la República	343	2,821,735	840	12,951,955	1,183	15,773,690
0300 Tribunal Supremo Electoral	136	1,082,415	556	4,571,830	692	5,654,245
0400 Tribunal de Servicio Civil	12	51,125	12	109,050	24	160,205
0500 Presidencia de la República	344	2,175,440	261	3,300,790	605	5,476,230
0700 Ramo de Hacienda	871	6,101,555	2,216	25,413,505	3,087	31,515,060
0800 Ramo de Relaciones Exteriores	360	7,793,575	487	10,123,760	837	17,917,336
0900 Ramo de la Defensa Nacional	285	1,611,655			285	1,611,656
1500 Consejo Nacional de la Judicatura	129	2,092,085	46	525,550	175	2,619,205
1600 Órgano Judicial	7,155	71,064,880	1,095	15,106,220	8,850	87,821,100
1700 Fiscalía General de la República	576	5,703,970	876	5,738,995	1,452	14,502,965
1800 Procuraduría General de la República	420	3,666,855	740	7,504,905	1,160	11,261,760
1900 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	313	1,864,365	67	455,000	380	2,330,365

Continúa...

...viene

Instituciones	Sistema de Pago				Totales	
	Ley de Salarios		Contratos			
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
2300 Ramo de Gobernación	17,760	83,683,030	8,865	43,135,685	26,625	126,348,715
3100 Ramo de Educación	34,492	201,938,330	1,558	14,157,460	36,050	216,125,790
3200 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	613	6,711,920	110	1,527,325	723	8,239,239
3300 Ramo de Trabajo y Previsión Social	266	1,695,435	136	1,172,780	390	2,766,215
4100 Ramo de Economía	218	1,244,385	372	3,982,650	590	5,227,036
4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	294	1,493,865	848	5,552,920	1,142	7,056,735
4300 Ramo de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	154	871,585	776	5,533,490	930	6,705,075
4400 Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	26	369,630	222	2,518,300	245	2,877,830
4600 Ramo de Turismo	4	87,285			4	57,285
TOTAL	65,075	409,491,405	21,171	172,439,660	86,245	581,931,065

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO No. 9
EL SALVADOR
ESTRATIFICACIÓN DE PLAZAS A TIEMPO COMPLETO
(EN US DÓLARES)
2006

Rango Salarial	Sistema de Pago					
	Ley de Salarios		Contratos		Total	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
51.00 - 100.99			24	28,035	24	28,035
101.00 - 150.99			22	35,420	22	35,420
151.00 - 200.99	1	2,275	157	335,165	158	337,440
201.00 - 250.99	1	2,860	118	321,850	119	324,710
251.00 - 300.99	353	1,197,795	637	2,118,595	990	3,316,390
301.00 - 350.99	1,265	5,020,270	1,832	7,230,865	3,097	12,251,135
351.00 - 400.99	1,285	5,836,020	1,703	7,708,525	2,988	13,544,545
401.00 - 450.99	2,039	10,493,630	1,222	6,266,225	3,261	16,759,855
451.00 - 500.99	3,100	17,760,830	1,496	8,544,830	4,596	26,305,660
501.00 - 550.99	3,549	22,487,835	1,413	8,924,375	4,962	31,412,210
551.00 - 600.99	2,188	15,192,940	1,389	9,689,980	3,577	24,882,920
601.00 - 650.99	1,788	13,482,315	1,065	7,984,945	2,853	21,467,260
651.00 - 700.99	1,655	13,424,645	347	2,813,300	2,002	16,237,945
701.00 - 750.99	2,096	18,237,010	299	2,589,140	2,395	20,826,150
751.00 - 800.99	815	7,520,200	198	1,847,220	1,013	9,367,420
801.00 - 850.99	541	5,355,380	201	1,992,000	742	7,347,380

Continúa...

...viene

Rango Salarial	Sistema de Pago					
	Ley de Salarios		Contratos		Total	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
851.00 - 900.99	502	5,278,740	164	1,725,470	666	7004,210
901.00 - 950.99	498	5,525,350	140	1,566,785	638	7,092,115
951.00 - 1.000.99	248	2,894,560	132	1,557,580	380	4,452,140
1.001.00 - 1.100.99	1,345	17,210,265	495	6,212,985	1,840	23,423,250
1.101.00 - 1.200.99	841	11,813,100	322	4,437,840	1,163	16,250,940
1.201.00 - 1.300.99	159	2,369,260	204	3,042,710	363	5,411,970
1.301.00 - 1.400.99	966	16,159,490	66	1,074,575	1,032	17,234,065
1.401.00 - 1.500.99	122	2,119,265	80	1,405,725	202	3,524,990
1.501.00 - 1.600.99	51	945,785	151	2,792,740	202	3,738,525
1.601.00 - 1.700.99	63	1,243,540	92	1,833,250	155	3,076,790
1.701.00 - 1.800.99	35	729,340	82	1,701,220	117	2,430,560
1.801.00 - 1.900.99	20	445,390	36	799,225	56	1,244,615
1.901.00 - 2.000.99	33	781,340	32	754,790	65	1,536,130
2.001.00 - 2.100.99	35	862,805	51	1,263,280	86	2,126,085
2.101.00 - 2.200.99	42	1,089,020	30	778,880	72	1,867,900
2.201.00 - 2.300.99	15	405,490	28	767,210	43	1,172,700
2.301.00 en adelante	33	1,214,150	158	5,846,355	191	7,060,505
TOTAL	25,684	207,100,895	14,386	105,991,070	40,070	313,091,965

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 10
EL SALVADOR
ESTRATIFICACIÓN DE PLAZAS A TIEMPO COMPLETO
(EN US DÓLARES)
2006

Rango Salarial	Sistema de Pago					
	Ley de Salarios		Contratos		Total	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
100.00 - 150.99	4	5,925	67	120,110	71	126,035
151.00 - 200.99	1	2,100	69	153,290	70	155,390
201.00 - 250.99	3	8,375	780	2,130,210	783	2,138,585
251.00 - 300.99	895	3,108,725	3,184	10,578,165	4,079	13,686,890
301.00 - 350.99	1,955	7,661,620	2,959	11,693,155	4,914	19,354,775
351.00 - 400.99	15,939	69,655,645	2,231	9,948,985	18,170	79,604,630
401.00 - 450.99	1,936	9,909,675	658	3,359,275	2,594	13,268,950
451.00 - 500.99	28,262	165,054,405	666	3,805,660	28,928	168,860,065
501.00 - 550.99	5,750	37,661,835	923	5,850,675	6,673	43,512,510
551.00 - 600.99	2,157	14,643,270	954	6,630,375	3,111	21,273,645
601.00 - 650.99	1,055	7,942,100	494	3,680,465	1,549	11,622,565
651.00 - 700.99	1,172	9,574,400	518	4,223,785	1,690	13,798,185
701.00 - 750.99	1,234	10,631,215	402	3,519,030	1,636	14,150,245
751.00 - 800.99	419	3,839,255	1,542	14,340,210	1,961	18,179,465
801.00 - 850.99	247	2,457,735	299	2,979,905	546	5,437,640
851.00 - 900.99	179	1,913,900	331	3,519,760	510	5,433,660

Continúa...

...viene

Rango Salarial	Sistema de Pago					
	Ley de Salarios		Contratos		Total	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
901.00 - 950.99	505	5,561,670	322	3,592,450	827	9,154,120
951.00 - 1.000.99	447	5,160,200	257	3,008,855	704	8,169,055
1.001.00 - 1.100.99	836	10,412,330	1,535	19,439,565	2,371	29,851,895
1.101.00 - 1.200.99	187	2,594,444	780	10,930,200	967	13,524,755
1.201.00 - 1.300.99	334	4,962,120	369	5,461,050	703	10,423,170
1.301.00 - 1.400.99	306	4,937,160,4	375	6,100,055	661	11,040,215
1.401.00 - 1.500.99	178	3,169,620	166	2,892,920	344	6,062,540
1.501.00 - 1.600.99	58	1,076,115	130	2,418,395	188	3,494,510
1.601.00 - 1.700.99	117	2,310,435	177	3,513,835	294	5,824,270
1.701.00 - 1.800.99	117	2,500,400	100	2,079,985	217	4,580,385
1.801.00 - 1.900.99	51	1,119,925	132	2,917,715	183	4,037,640
1.901.00 - 2.000.99	187	4,379,270	127	2,959,355	314	7,338,625
2.001.00 - 2.100.99	63	1,562,655	104	2,562,690	167	4,125,345
2.101.00 - 2.200.99	136	3,436,550	62	1,602,060	197	5,038,610
2.201.00 - 2.300.99	14	374,835	74	2,013,995	88	2,388,610
2.301.00 en adelante	332	11,863,385	384	14,410,480	716	26,273,865
TOTAL	65,075	409,491,405	21,171	172,439,660	86,246	581,931,065

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 11
EL SALVADOR
CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL POR ACTIVIDAD A TIEMPO COMPLETO
(EN US DÓLARES)
2006

Clasificación	Ley de Salarios		Contratos		Totales	
	Plazas	Montos	Plazas	Montos	Plazas	Montos
Personal de Gobierno	213	6,385,720	17	356,665	230	6,742,385
Personal Ejecutivo	117	4,708,580	406	12,698,730	523	17,407,310
Personal Técnico	6,421	65,731,720	8,070	81,816,035	14,491	147,547,755
Personal Docente	32,088	192,007,425	124	1,288,375	32,212	193,293,800
Personal Administrativo	4,460	35,929,340	6,927	53,496,145	11,387	89,427,485
Personal de Seguridad Pública	17,993	85,189,560	94	628,040	18,087	85,817,600
Personal de Obra	226	1,220,365	500	2,031,445	726	3,251,810
Personal de Servicio	3,557	18,318,695	5,033	20,124,225	8,590	38,442,920
TOTAL	65,075	409,491,405	21,171	172,439,660	86,245	581,931,065

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 1
HONDURAS
NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS Y MONTO TOTAL
DE SALARIOS ANUALES PAGADOS POR SECRETARÍA DE ESTADO
EN LEMPIRAS

Nº	Secretaría de Estado	Nº de Servidores Públicos	Erogación Mensual	Erogación Anual
1	Agricultura y Ganadería	605	3,984,507.58	55,783,106.12
2	Industria y Comercio	187	1,906,720.00	26,694,080.00
3	Educación	5343	28,078,422.25	393,097,911.50
4	Salud	17334	166,324,120.77	2,328,537,690.78
5	Recursos Naturales y Ambiente	287	2,036,038.00	28,504,532.00
6	Trabajo y Seguridad Social	575	4,012,195.98	56,170,743.72
7	Gobernación	481	3,532,729.00	49,458,206.00
8	Técnica y De Cooperación	30	466,623.00	6,532,722.00
9	Cultura, Artes y Deporte	282	2,208,273.42	30,915,827.88
10	Relaciones Exteriores	376	2,622,219.16	36,711,068.24
11	Seguridad	180	1,497,867.34	20,970,142.76
12	Finanzas	2651	22,349,075.42	312,887,055.88
13	Obras Publicas, Transporte y Vivienda	985	6,976,873.79	97,676,233.06
14	Defensa	42	514,792.50	7,207,095.00
15	Secretaria de la Presidencia	127	1,370,861.30	19,192,058.20
16	Turismo	3	172,705.00	2,417,870.00
TOTAL		29488	248,054,024.51	3,472,756,343.14

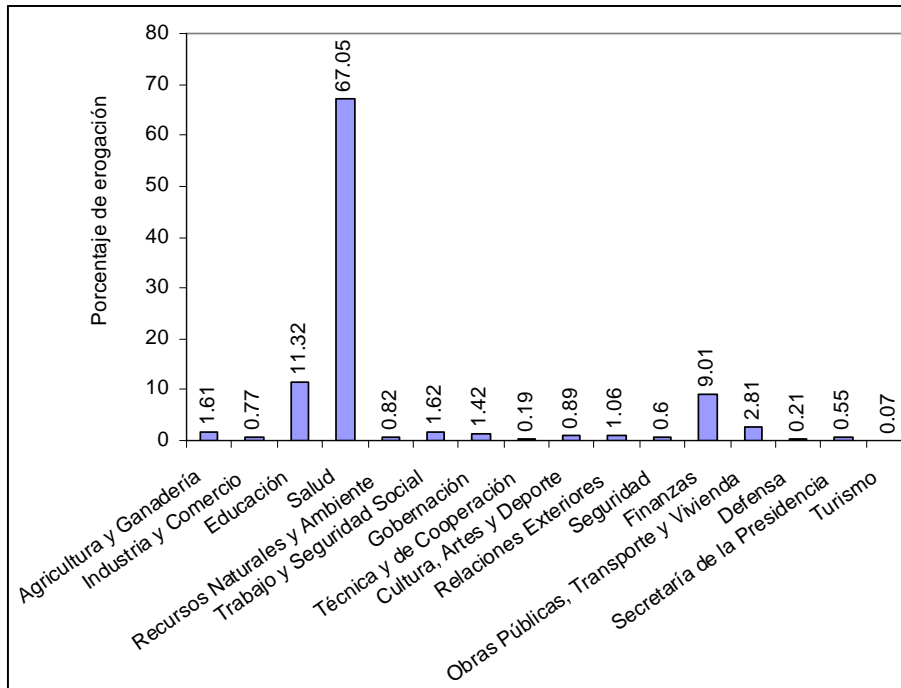
Fuente: Registros de la Dirección General de Servicio Civil.



GRÁFICO No. 1

HONDURAS

PORCENTAJE DE EROGACIÓN SALARIAL DE LOS FUNCIONARIOS CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL POR SECRETARÍA DE ESTADO



Nota: La Secretaría de Educación no incluye maestros.

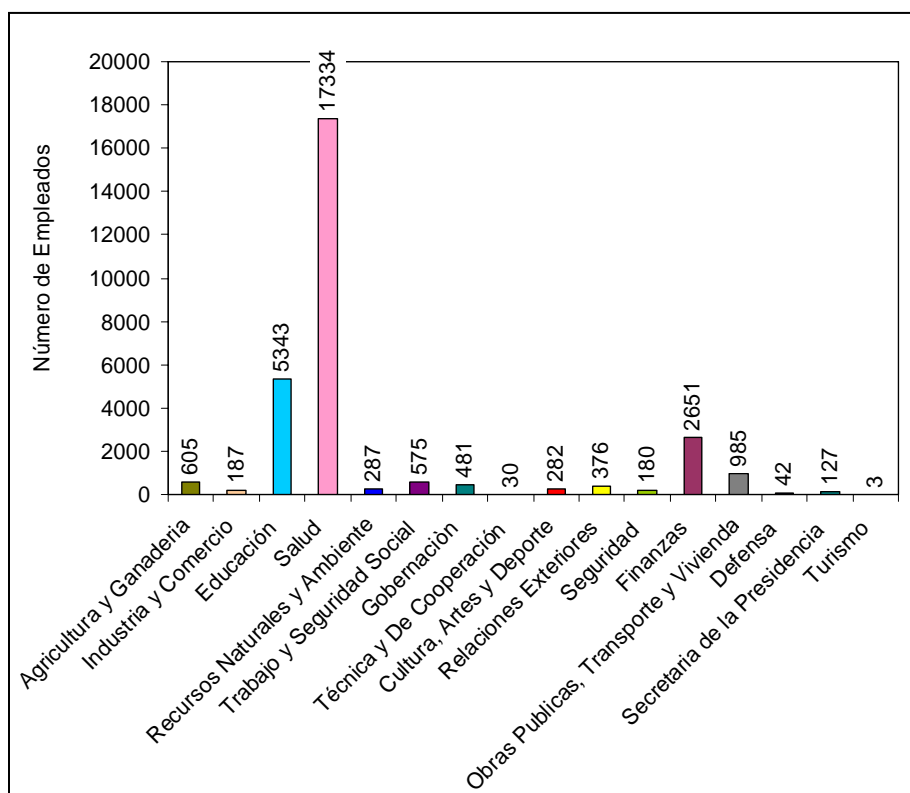
Fuente: *Idem Cuadro 1.*



GRÁFICO No. 2

HONDURAS

RELACIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL POR SECRETARÍA DE ESTADO



Nota: La Secretaría de Educación no incluye Maestros.

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO No. 2

HONDURAS

**NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS CUBIERTOS
POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL
Y MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES**

DISTRIBUIDOS POR GRUPO OCUPACIONAL

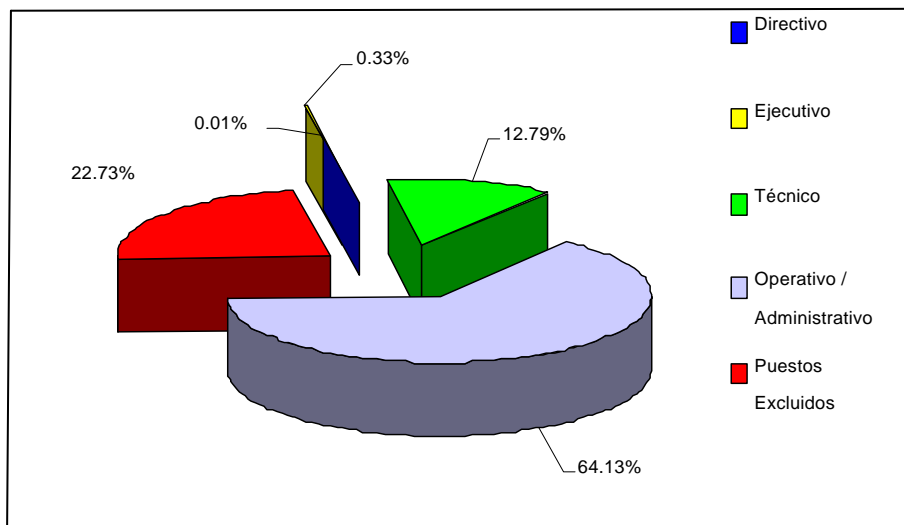
EN LEMPIRAS

Tipos de Puestos / Grupo Ocupacional	No. de Servidores Públicos	Erogación Mensual	Erogación Anual
Directivo	4	L. 86,795.00	L. 1,215,130.00
Ejecutivo	98	L. 1,244,292.00	L. 17,420,088.00
Técnico	3,772	L. 29,611,530.28	L. 414,561,423.92
Operativo / Administrativo	18,910	L. 109,225,779.65	L. 1,529,160,915.10
Puestos Excluidos	6,704	L. 107,885,627.58	L. 1,510,398,786.12
TOTAL	29,488	L. 248,054,024.51	L. 3,472,756,343.14

Fuente: Idem Cuadro 1.

GRÁFICO No. 3
HONDURAS

**RELACIÓN DEL NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS CUBIERTOS
POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL POR GRUPO OCUPACIONAL**



Fuente: Idem Cuadro 1.

Descripción del Cuadro No. 2 y Gráfico No. 3

Los datos estadísticos reflejados en el cuadro y gráfico, muestran la distribución del Recurso Humano respecto del Grupo Ocupacional en el cual se enmarca, cada grupo se conceptualiza 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. Se requiere 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 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 excluidos del sistema por el artículo 3º de la Ley o por estar sujetos a estatutos.

CUADRO No. 3

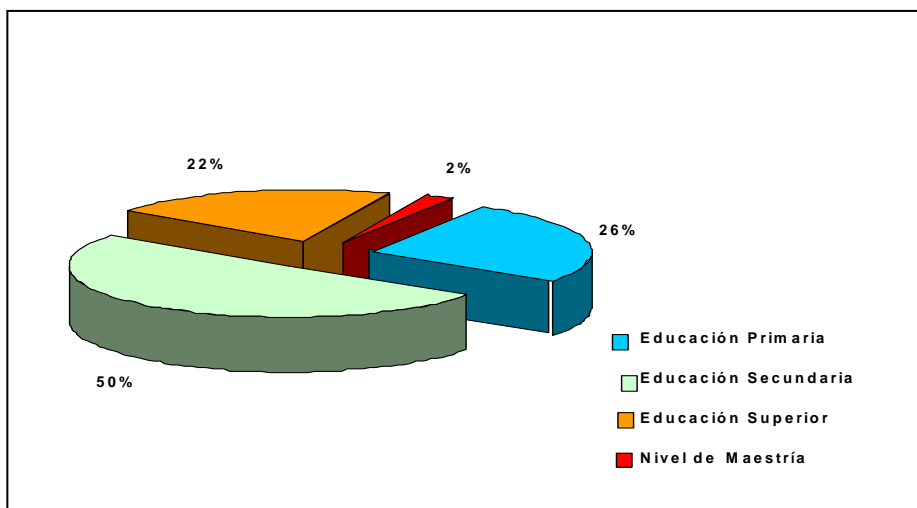
HONDURAS

DISTRIBUCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL SEGÚN NIVEL ACADÉMICO

Nivel Educativo	Nº de Servidores por nivel Educativo
Educación Primaria	7,749
Educación Secundaria	14,835
Educación Superior	6,348
Nivel de Maestría	556
TOTAL	29,488

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO No. 4
HONDURAS
DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS CUBIERTOS
POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL SEGÚN NIVEL ACADÉMICO



Nota: Generalmente los niveles profesionales y de maestría se desempeñan por contrato o por estatutos, fuera del Régimen de Servicio Civil.

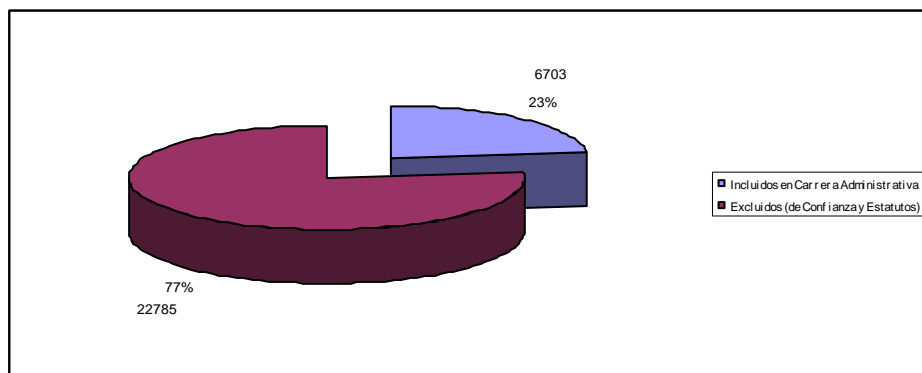
Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO No. 4
HONDURAS
SERVIDORES PÚBLICOS INCLUIDOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA

Concepto	No. de Empleados
Incluidos en Carrera Administrativa	22,785.00
Excluidos (De Confianza y Estatutos)	6,703.00

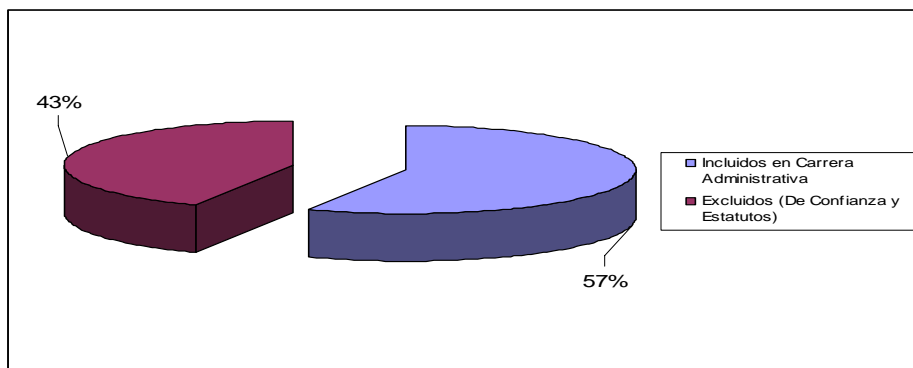
Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO No. 5
HONDURAS
SERVIDORES PÚBLICOS
INCLUIDOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA



Fuente: Idem Cuadro 1.

GRÁFICO No. 6
HONDURAS
PORCENTAJE DE SALARIOS ABSORBIDO POR EL PERSONAL
INCLUIDO Y EXCLUIDO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA



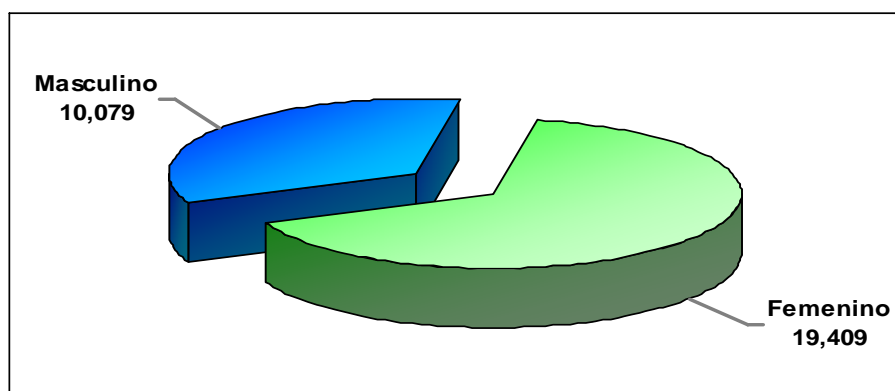
Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 5
HONDURAS
DISTRIBUCIÓN DEL RECURSO HUMANO
DE ACUERDO A GÉNERO

Género	No. de Servidores Públicos	Porcentaje
Femenino	19,409.00	65.82
Masculino	10,079.00	34.18
TOTAL	29,488.00	100.00

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO No. 7
HONDURAS
DETALLE DE SERVIDORES PÚBLICOS
DE ACUERDO A GÉNERO



Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO No. 1
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
OCUPACIÓN Y SALARIO BRUTO

Institución	Total Empleados	Córdobas Corrientes				
		Salario Mensual		Salario Anual 1/		
		Ordinario	Bruto	Ordinario	Bruto	
1. Asamblea Nacional	441	11,500,246	12,107,866	149,503,195	157,402,253	A.N
2. Comisión Nacional de Energía	7	129,949	133,171	1,689,334	1,731,220	CNE
3. Consejo Supremo Electoral	206	1,330,905	1,373,558	17,301,765	17,856,253	CSE
4. Contraloría General de la República	449	4,990,229	5,475,193	64,872,978	71,177,506	CGR
5. Corte Suprema de Justicia	3,237	29,129,427	36,103,679	378,682,546	469,347,826	CSJ
6. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	39	151,447	158,731	1,968,810	2,063,501	INEC
7. Instituto Nicaragüense de Cultura	362	1,026,364	1,134,371	13,342,729	14,746,826	INC
8. Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	255	1,142,213	1,304,203	14,848,772	16,954,634	INETER
9. Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	46	306,527	316,735	3,984,857	4,117,549	INIFOM
10. Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deporte	84	270,378	293,776	3,514,913	3,819,091	INJUDE
11. Instituto Nicaragüense de la Mujer	20	162,972	169,611	2,118,634	2,204,941	INIM
12. Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	282	3,003,961	3,322,913	39,051,494	43,197,865	MIFIC
13. Ministerio de Transporte e Infraestructura	445	2,088,101	2,326,615	27,145,315	30,245,997	MTI
14. Ministerio Agropecuario y Forestal	350	1,789,617	2,003,511	23,265,016	26,045,637	MAGFOR

Continúa...

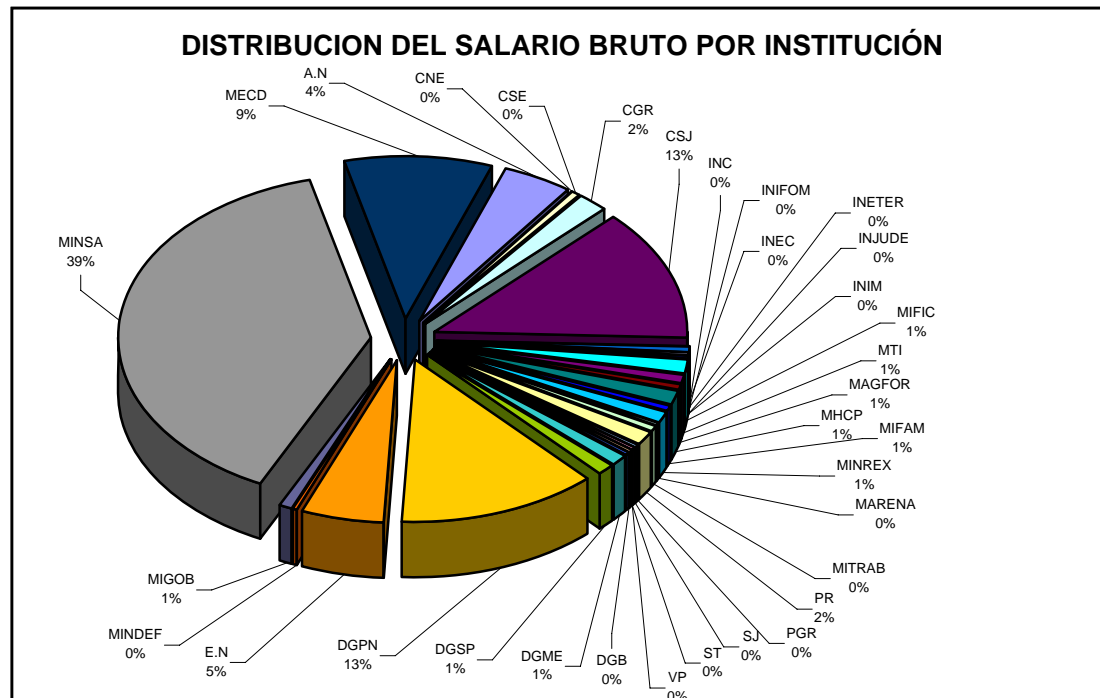
...viene

Institución	Total Empleados	Córdobas Corrientes				
		Salario Mensual		Salario Anual 1/		
		Ordinario	Bruto	Ordinario	Bruto	
15. Ministerio de Hacienda y Crédito Público	560	3,045,272	3,382,950	39,588,532	43,978,345	MHCP
16. Ministerio de la Familia	414	1,584,410	1,742,414	20,597,325	22,651,381	MIFAM
17. Ministerio de Relaciones Exteriores	291	2,462,635	2,742,965	32,014,259	35,658,540	MINREX
18. Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	140	963,447	1,046,758	12,524,815	13,607,857	MARENA
19. Ministerio del Trabajo	309	1,153,328	1,262,574	14,993,259	16,413,463	MITRAB
20. Presidencia de la República	290	3,925,471	4,251,461	51,031,120	55,268,994	PR
21. Procuraduría General de Justicia	114	994,644	1,044,079	12,930,370	13,573,022	PGR
22. Secretaría de la Juventud	14	119,160	126,991	1,549,080	1,650,886	SJ
23. Secretaría Técnica	14	244,733	265,295	3,181,530	3,448,830	ST
24. Vicepresidencia	39	642,237	661,369	8,349,075	8,597,791	VP
25. Dirección General de Bomberos	349	1,020,318	1,204,631	13,264,133	15,660,204	DGB
26. Dirección General de Migración y Extranjería	510	2,419,103	2,673,973	31,448,343	34,761,646	DGME
27. Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional	1,076	2,656,515	3,489,222	34,534,700	45,359,886	DGSP
28. Dirección General Policía Nacional	8,732	23,822,922	35,042,732	309,697,987	455,555,515	DGPN
29. Ejército de Nicaragua	2,688	12,497,834	14,606,544	162,471,842	189,885,072	E.N
30. Ministerio de Defensa	45	601,696	634,673	7,822,042	8,250,754	MINDEF
31. Ministerio de Gobernación	250	2,449,770	2,631,900	31,847,005	34,214,701	MIGOB
32. Ministerio de Salud	23,255	52,227,903	107,021,792	678,962,737	1,391,283,299	MINSAL
33. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	9,388	21,209,231	26,153,345	275,720,007	339,993,485	MECD
	54,701	191,062,963	276,209,598	2,483,818,520	3,590,724,768	

1. Salario bruto incluye salario básico más otros incentivos que representan el 44.5% del salario básico.

Fuente: Sistema Nómina Fiscal, SNF/agosto 2006. Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 1
NICARAGUA
SALARIO BRUTO POR INSTITUCIÓN
EN PORCENTAJE



Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO No. 2
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
OCUPACIÓN POR ORGANISMO Y CATEGORÍA OCUPACIONAL

Organismo	Categoría Ocupacional								Total Empleados
	Dirección	Servicios Administrativos	Técnico Científicos	Docencia	Servicios Generales	Producción	Servicios de Salud	Seguridad y Defensa	
Asamblea Nacional	124	103	156	-	39	17	2	-	441
Comisión Nacional de Energía	2	2	-	-	3	-	-	-	7
Consejo Supremo Electoral	83	26	42	-	52	3	-	-	206
Contraloría General de la República	75	72	233	-	55	9	5	-	449
Corte Suprema de Justicia	555	654	970	-	990	24	44	-	3,237
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	10	7	18	-	4	-	-	-	39
Instituto Nicaragüense de Cultura	35	34	164	32	91	6	-	-	362
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	40	41	147	-	23	4	-	-	255
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	7	18	13	-	8	-	-	-	46
Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deporte	20	14	16	-	28	6	-	-	84
Instituto Nicaragüense de la Mujer	6	5	2	-	7	-	-	-	20
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	74	49	97	-	60	2	-	-	282
Ministerio de Transporte e Infraestructura	92	71	161	-	73	48	-	-	445
Ministerio Agropecuario y Forestal	28	76	167	5	68	5	1	-	350
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	93	112	223	-	128	4	-	-	560

Continúa...

...viene

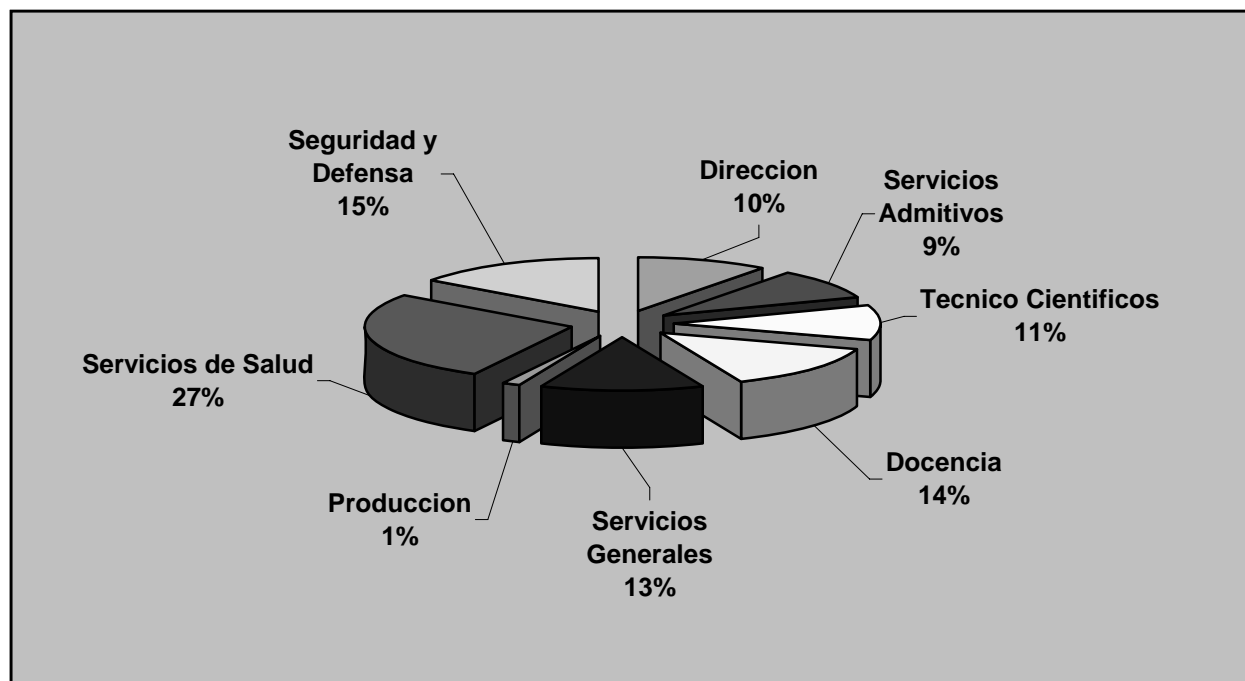
Organismo	Categoría Ocupacional								Total Empleados
	Dirección	Servicios Administrativos	Técnico Científicos	Docencia	Servicios Generales	Producción	Servicios de Salud	Seguridad y Defensa	
Ministerio de la Familia	31	96	183	11	90	3	-	-	414
Ministerio de Relaciones Exteriores	57	68	92	-	68	6	-	-	291
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	31	34	41	-	30	4	-	-	140
Ministerio del Trabajo	71	61	142	-	35	-	-	-	309
Presidencia de la República	23	95	65	4	86	14	3	-	290
Procuraduría General de Justicia	44	46	5	-	19	-	-	-	114
Secretaría de la Juventud	3	3	3	-	5	-	-	-	14
Secretaría Técnica	4	3	3	-	4	-	-	-	14
Vicepresidencia	5	16	6	-	11	1	-	-	39
Dirección General de Bomberos	28	51	118	-	55	-	-	97	349
Dirección General de Migración y Extranjería	36	135	261	-	70	5	3	-	510
Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional	124	565	223	-	142	-	22	-	1,076
Dirección General Policía Nacional	1,590	294	432	39	691	-	256	5,430	8,732
Ejército de Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	2,688	2,688
Ministerio de Defensa	9	13	5	-	18	-	-	-	45
Ministerio de Gobernación	45	52	77	-	67	1	2	6	250
Ministerio de Salud	2,092	990	1,516	119	3,480	463	14,595	-	23,255
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	147	1,188	224	7,293	528	-	8	-	9,388
TOTAL	5,584	4,994	5,805	7,503	7,028	625	14,941	8,221	54,701

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO 2

NICARAGUA

DISTRIBUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS POR OCUPACIÓN Y CATEGORÍA OCUPACIONAL



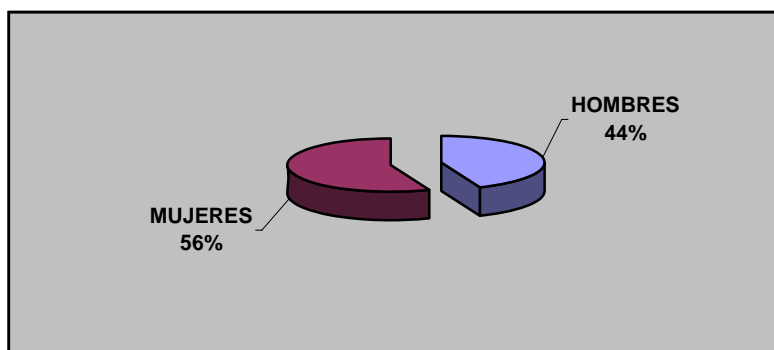
Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 3
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
OCUPACIÓN POR SEXO Y CATEGORÍA OCUPACIONAL

Categoría Ocupacional	Hombres	Mujeres	Total Empleados
Dirección	2,976	2,608	5,584
Servicios Administrativos	1,567	3,427	4,994
Técnico científicos	2,234	3,571	5,805
Docencia	2,074	5,429	7,503
Servicios Generales	3,894	3,134	7,028
Producción	347	278	625
Servicios de Salud	4,226	10,715	14,941
Seguridad y Defensa	6,717	1,504	8,221
TOTAL	24,035	30,666	54,701

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO 3
NICARAGUA
DISTRIBUCIÓN OCUPACIÓN POR SEXO

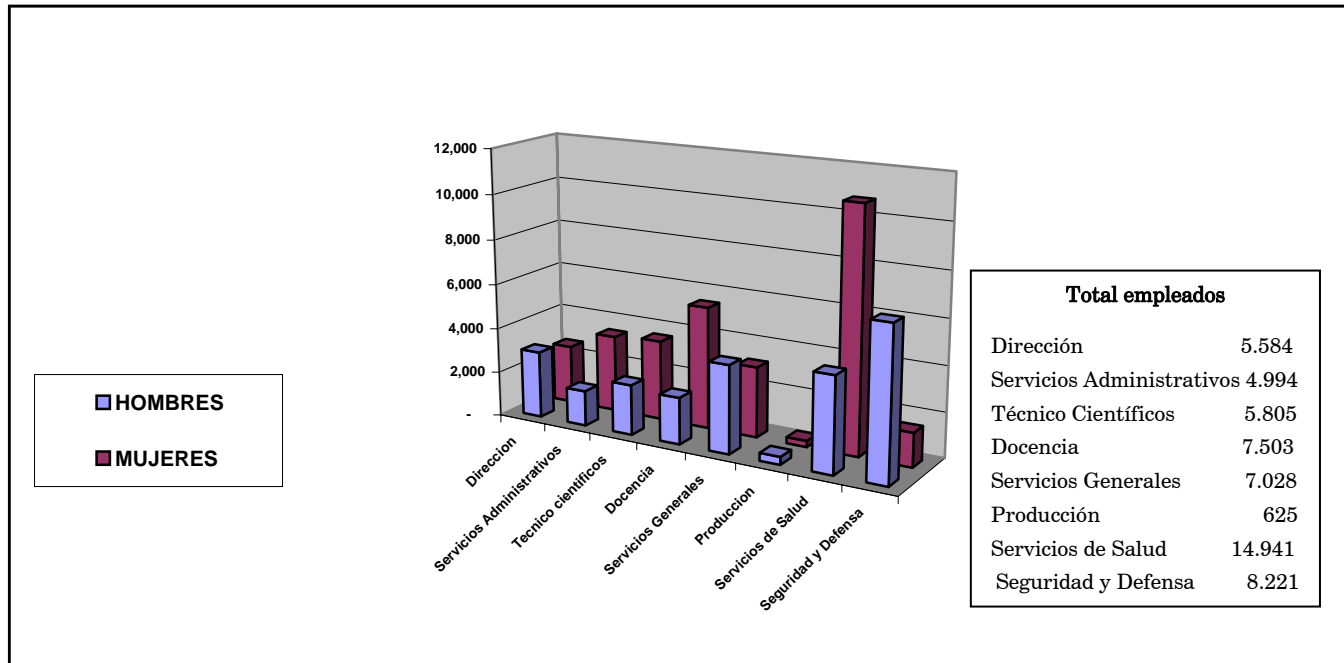


Fuente: *Idem Cuadro 1.*

GRÁFICO 4

NICARAGUA

DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍA OCUPACIONAL Y SEXO



Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 4**NICARAGUA****ACCIONES DE CAPACITACIÓN REALIZADAS
(JULIO 2004-JUNIO 2006)**

Año	Tipo de eventos	No. de eventos	Carga Horaria	Participantes	Instituciones Beneficiadas
Julio-Diciembre 2004	Planificados	5	74	139	2
	Extra plan	3	18	76	6
	Subtotal 2004	8	92	215	7
En Diciembre 2005	Planificados	68	598	2,189	33
	Extra plan	2	39	40	12
	Subtotal 2003	70	637	2,229	36
En Junio 2006	Planificados	39	221	1,132	27
	Subtotal 2004	39	221	1,132	27
TOTALES		117	950	3,757	38

38 Instituciones:

MIFIC, MINSA, DGA, MTI, MIFAM, MITRAB, MHCP, INETER, INJUDE, INEC, INC, TNRD, DGI, MAGFOR, CSJ (Nivel Central, León), BNC (León), MIGOB (Central, DGB, DGME, ISSDHU), MARENA, INIFOM, INSS, INTA, INPYME, MINREX, FOMAV, INAFOR, CNE, INTUR, PGR, MIDEF, MINREX

Fuente: Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP. Ministerio de Hacienda.

CUADRO No. 5

NICARAGUA

**ACCIONES DE CAPACITACIÓN PLANIFICADAS Y REALIZADAS
(JULIO-DICIEMBRE 2004)**

Nombre del Programa	Nº de Eventos	Carga Horaria	Participantes	Instituciones Beneficiadas	
I. Fortalecimiento del Servicio Civil de Nicaragua	2	56	3	MHCP	1
III. Capacitación sobre el Marco Jurídico del Servicio Civil de Nicaragua	3	18	136	CSJ, MHCP	2
Sub Total	5	74	139		-
Actividades Extra- plan	3	18	76	MHCP, MARENA, MTI, MAGFOR, INETER, INSS	6
TOTAL	8	92	215		7

7 Instituciones:

MHCP, MARENA, MTI, MAGFOR, INETER, INSS, CSJ.

Fuente: Idem Cuadro 4.

CUADRO No. 6

NICARAGUA

**ACCIONES DE CAPACITACIÓN REALIZADAS
(ENERO-DICIEMBRE 2005)**

Nombre del Programa	Nº de eventos	Carga Horaria	Participantes	Instituciones beneficiadas
I. Fortalecimiento del Servicio Civil de Nicaragua	9	207	87	MHCP, MARENA, MTI, MITRAB, INJUDE 5
II. Capacitación para la Clasificación de Puestos de la Administración del Estado.	13	89	301	INAFOR, CNE, INTUR, MHCP, MARENA, MITRAB, MAFGFOR, MTI, MIFIC, MIFAM, INEC, INETER, INC, PGR, CSJ, INIFOM, ISSDHU, IMPYME, MIDEF, MINREX, MIGOB, INTA, INSS. 23
III. Capacitación sobre el Marco Jurídico del Servicio Civil de Nicaragua	25	180	1,092	MIFIC, MINSA, DGA, MTI, MIFAM, MITRAB, MHCP, INETER, INJUDE, INEC, INC, TNRD, DGI, MAGFOR, CSJ (León), BNC (León), MIGOB, MARENA, INIFOM, ISSDHU, INSS, INTA, INPYME, MINREX, FOMAV. 25
IV. Capacitación para el uso de Sistemas de Gestión de Información del Servicio Civil	5	28	143	MARENA, MIFIC, MINSA, MTI, MIFAM, MITRAB, MHCP, MEDCD, MIGOB, MIDEF, INJUDE, INTUR. 12

Continúa...

...viene

Nombre del Programa	Nº de eventos	Carga Horaria	Participantes	Instituciones beneficiadas	
V. Fortalecimiento de las Instancias de Recursos Humanos	2	24	64	MAGFOR, MARENA, MIFIC, MTI, MIFAM, MITRAB, MHCP, INETER, INJUDE, MIDEF, MIGOB, INAFOR, INTUR, AN.	14
VI. Incorporación del enfoque de Género en la Reforma del Servicio Civil	-	-	-	-	-
VII. Implantación del Sistema de Carrera Administrativa en las Instituciones de la Administración del Estado	14	70	502	MHCP, MARENA, INJUDE, MAGFOR, MITRAB, MIFAM, INETER, MTI, MIFIC, Confederación Nacional UNE.	10
Sub Total	68	598	2,189		33
Actividades Extra- plan	2	39	40	MAGFOR, MHCP, MARENA, MITRAB, MIFIC, MTI, INETER, PGR, INJUDE, CGR, SETEC, INPYME	12
TOTAL	70	637	2,229		36

36 Instituciones:

MIFIC, MINSA, DGA, MTI, MIFAM, MITRAB, MHCP, INETER, INJUDE, INEC, INC, TNRD, DGI, MAGFOR, CSJ (León), BNC (León), MIGOB, MARENA, INIFOM, ISSDHU, INSS, INTA, INPYME, MINREX, FOMAV, INAFOR, CNE, INTUR, PGR, CSJ, MIDEF, MINREX, AN, Confederación Nacional UNE, SETEC.

Fuente: *Idem Cuadro 4.*

CUADRO No. 7
NICARAGUA
ACCIONES DE CAPACITACIÓN REALIZADAS
PROGRAMA III – CAPACITACIÓN SOBRE EL MARCO JURÍDICO
DEL SERVICIO CIVIL DE NICARAGUA
(JULIO 2004 – JUNIO 2006)

Año	Nº de Eventos	Carga Horaria	Participantes	Instituciones Participantes
Julio- Diciembre 2004	3	18	136	2
En – Diciembre 2005	25	180	1,092	25
En - Junio 2006	13	86	584	6
TOTALES	51	284	1,812	28

28 Instituciones:

MIFIC, MINSA, DGA, MTI, MIFAM, MITRAB, MHCP, INETER, INJUDE, INEC, INC, TNRD, DGI, MAGFOR, CSJ (Nivel Central, León), BNC (León), MIGOB (Nivel Central, DGB, ISSDHU), MARENA, INIFOM, INSS, INTA, INPYME, MINREX, FOMAV, INAFOR, CONPES, MECD, CGR.

Fuente: Idem Cuadro 4.

CUADRO No. 8

NICARAGUA

ÁMBITO DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

N°	Organizaciones del Estado	Total de Plazas Cubiertas por S.C	Plazas de Nómina Fiscal	Plazas de Nóminas Interna	Plazas cubiertas por Carrera Propia	Total de Plazas Cubiertas por la Carrera Administrativa
1	2	3	4	5	6	7=3-6
ENTES DESCENT./ORGANOS DE CONT. Y SUPERVISIÓN						
1	Procuraduría General de la República (PGR)	121	121	0	0	121
2	Procuraduría de Derechos Humanos (PDDH)	64	0	64	0	64
3	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	117	40	77	0	117
4	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)	256	256	0	0	256
5	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	210	0	210	0	210
6	Instituto de Desarrollo Rural (IDR)	634	0	634	0	634
7	Instituto Nicaragüense de Fomento (INIFOM)	71	48	23	0	71
8	Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR)	74	0	74	0	74
9	Contraloría General de la República (CGR)	442	442	0	0	442
10	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)	1,118	0	1,118	0	1,118
11	Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER)	445	0	445	0	445
12	Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI)	0	0	0	0	0
13	Comisión Nacional de Energía (CNE)	75	7	68	0	75

Continúa...

...viene

N°	Organizaciones del Estado	Total de Plazas Cubiertas por S.C	Plazas de Nómina Fiscal	Plazas de Nóminas Interna	Plazas cubiertas por Carrera Propia	Total de Plazas Cubiertas por la Carrera Administrativa
14	Instituto Nicaragüense de Electricidad (INE)	117	0	117	0	117
15	Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos(TELCOR)	99	0	99	0	99
16	Instituto Nicaragüense de Acueducto y Alcantarillado (INAA)	52	0	52	0	52
17	Superintendencia de Pensiones (SIP)	75	0	75	0	75
18	Banco Central de Nicaragua (BCN)	679	0	679	0	679
19	Superintendencia de Bancos (SIB)	134	0	134	0	134
	Sub-Total (a)	4,783	914	3,869	0	4,783
MINISTERIOS DE ESTADO E INSTITUTOS ADSCRITOS						
21	Ministerio de Defensa (MIDDEF)	45	45	0	0	45
22	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)	491	138	353	0	491
23	Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)	600	300	300	180	420
24	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD)	44,890	9,584	35,306	43,561	1,329
25	-Instituto Nicaragüense de Cultura (INC)	364	364	0	0	364
26	-Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes (INJUDE)	85	85	0	0	85
27	Ministerio de Hacienda y Crédito Pública (MHCP)	564	564	0	0	564
28	-DGI	1,403	0	1,403	0	1,403
29	-DGA	813	0	813	0	813
30	Ministerio de la Familia (MIFAM)	419	419	0	0	419
31	-Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)	21	21	0	0	21

Continúa...

...viene

N°	Organizaciones del Estado	Total de Plazas Cubiertas por S.C	Plazas de Nómina Fiscal	Plazas de Nóminas Interna	Plazas cubiertas por Carrera Propia	Total de Plazas Cubiertas por la Carrera Administrativa
32	Ministerio del Trabajo (MITRAB)	315	315	0	0	315
33	-Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)	1,618	0	1,618	0	1,618
34	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)	282	282	0	0	282
35	-INPYME	68	0	68	0	68
36	-INTUR	319	0	319	0	319
37	Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI)	997	447	550	0	997
38	Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)	865	353	512	0	865
39	-INTA	650	0	650	0	650
40	-INAFOR	222	0	222	1	221
41	Ministerio de Gobernación (MIGOB) AC	257	257	0	0	257
42	-ISSDHU	123	0	123	0	123
43	-Dirección General de la Policía Nacional (DGPN)	8,220	8,220	0	8,220	0
44	-Dirección General de Migración y Extranjería	514	514	0	0	514
45	-Dirección General Sistema Penitenciario Nacional	1,080	1,080	0	1,080	0
46	-Dirección General de Bomberos	349	349	0	349	0
47	Ministerio de Salud (MINSa)	21,189	21,189	0	0	21,189
48	Presidencia de la República	366	366	0	0	366
	Sub-Total (b)	87,129	44,892	42,237	53,391	33,738

Continúa...

...viene

N°	Organizaciones del Estado	Total de Plazas Cubiertas por S.C	Plazas de Nómina Fiscal	Plazas de Nóminas Interna	Plazas cubiertas por Carrera Propia	Total de Plazas Cubiertas por la Carrera Administrativa
	SUB-TOTAL PODER EJECUTIVO (1) = (a) + (b)	91,912	45,806	46,106	53,391	38,521
49	PODER JUDICIAL (Corte Suprema de Justicia CSJ)	2,748	2,748	0	948	1,800
50	PODER ELECTORAL (Consejo Supremo Electoral CSE)	231	231	0	0	231
51	PODER LEGISLATIVO (Asamblea Nacional AN)	417	417	0	0	417
	SUB-TOTAL OTROS PODERES (2)	3,396	3,396	0	948	2,448
	OTRAS INSTITUCIONES/ORGANIZACIONES					
52	GOBIERNOS LOCALES (Municipalidades)	0	0		0	0
	TOTAL GENERAL	95,308	49,202	46,106	54,339	40,969

Notas:

1. En el MECD no incluye se consideran las plazas de los Centros Autónomos.
2. Instituciones con Carreras Propias: MECD, POLICIA, SISTEMA PENITENCIARIO, CORTE SUPREMA Y MINREX.

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO No. 9**NICARAGUA****INSTITUCIONES DEL ÁMBITO DEL SERVICIO CIVIL
CON SISTEMA DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS IMPLANTADO**

Nº	Organismo	Nº de Plazas	Nº de DPT Elaboradas
1	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	140	131
2	Ministerio Agropecuario y Forestal	362	222
3	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	616	167
4	Ministerio de Transporte e Infraestructura	335	265
5	Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	89	53
6	Ministerio del Trabajo	310	109
7	Ministerio de la Familia	450	81
8	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	261	161
9	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	283	193
10	Ministerio de Gobernación (AC)	261	113
11	Ministerio de Defensa (AC)	49	32
12	Comisión Nacional de Energía	68	46
13	Instituto Nicaragüense de Cultura	197	138
14	Dirección General de Migración y Extranjería	516	112
15	Instituto Nicaragüense de Turismo	301	116
16	Dirección General de Bomberos	349	74
17	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	46	78
18	Procuraduría General de la República	99	57
19	Instituto Nacional Forestal	196	76
20	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	101	63
21	Contraloría General de la República	388	85

Continúa...

...viene

Nº	Organismo	Nº de Plazas	Nº de DPT Elaboradas
22	Asamblea Nacional	417	124
23	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	64	35
24	Vicepresidencia	57	42
25	Dirección General Sistema Penitenciario	1,124	139
26	Ministerio de Salud	21,573	322
27	Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano	117	53
28	Instituto Nicaragüense de la Mujer	24	29
29	Instituto para la Pequeña y Mediana Empresa	68	64
30	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	38,908	345
31	Presidencia de la República	405	154
	Total	68,174	3,679

Fuente: *Idem Cuadro 4.*

CUADRO No. 1
COSTA RICA
NIVEL ACADÉMICO POR ESTRATO
2006

ESTRATO: OPERATIVO (#1)
CLASE GENÉRICA: TRABAJADOR OPERATIVO 1 (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Trabajador Misceláneo 1	Segundo ciclo aprobado de la Enseñanza General Básica.
Trabajador Misceláneo 2	Segundo ciclo aprobado de la Enseñanza General Básica.
Agente de Seguridad y Vigilancia 1	Segundo ciclo aprobado de la Enseñanza General Básica.
Agente de Seguridad y Vigilancia 2	Enseñanza General Básica aprobada.
Operador de Equipo Móvil 1	Segundo ciclo aprobado de Enseñanza General Básica.
Operador de Equipo Móvil 2	Segundo ciclo aprobado de Enseñanza General Básica.
Trabajador de Artes Gráficas 1	Bachiller Enseñanza Media

ESTRATO: OPERATIVO (#1)
CLASE GENÉRICA: TRABAJADOR OPERATIVO 2 (#2)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Trabajador Misceláneo 3	Segundo Ciclo aprobado de la Enseñanza General Básica.
Trabajador Misceláneo Jefe	Enseñanza General Básica aprobada
Agente de Seguridad y Vigilancia 3	Enseñanza General Básica aprobada.
Jefe Seguridad y Vigilancia 1	Título de Bachiller en Educación Media.
Jefe Seguridad y Vigilancia 2	Título de Bachiller en Educación Media
Operador Equipo Móvil 3	Segundo ciclo aprobado de Enseñanza General Básica.
Operador Equipo Estacionario	Segundo ciclo aprobado de Enseñanza General Básica.
Trabajador Artes Gráficas 2	Bachiller Enseñanza Media

Continúa...

...viene

ESTRATO: CALIFICADO (#2)
CLASE GENÉRICA: TRABAJADOR CALIFICADO 1 (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Auxiliar Proveeduría y Bodegas 1	Enseñanza General Básica aprobada.
Auxiliar Proveeduría y Bodegas 2	Título de Bachiller en Educación Media.
Trabajador Especializado 1	Enseñanza General Básica aprobada.
Trabajador Especializado 2	Enseñanza General Básica aprobada
Oficinista 1	Bachillerato en Enseñanza Media o título equivalente.
Oficinista 2	Bachillerato en Enseñanza Media o título equivalente.
Trabajador Artes Gráficas 3	Graduado de un Colegio Vocacional en el área de las Artes Gráficas.

ESTRATO: CALIFICADO (#2)
CLASE GENÉRICA: TRABAJADOR CALIFICADO 2 (#2)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Supervisor Proveeduría y Bodegas	Título de Bachiller en Educación Media.
Trabajador Especializado 3	Graduado de un colegio técnico profesional
Trabajador Especializado 4	Graduado de un colegio técnico profesional
Oficinista 3	Bachillerato en Enseñanza Media o título equivalente.
Oficinista 4	Bachillerato en Enseñanza Media.
Secretario	Título de Bachiller en Enseñanza Media y Técnico Medio en Secretariado de un Colegio Técnico Profesional
Secretario Ejecutivo 1	Título de Bachiller en Enseñanza Media y Técnico Medio en Secretariado de un Colegio Técnico Profesional
Trabajador Artes Gráficas 4	Graduado de un Colegio Vocacional en el área de las Artes Gráficas
Trabajador Artes Gráficas 5	Graduado de un Colegio Vocacional en el área de las Artes Gráficas
Electricista de Aeropuerto 1	Graduado en Electricidad de un Colegio Técnico Profesional

Continúa...

...viene

ESTRATO: CALIFICADO (#2)
CLASE GENÉRICA: TRABAJADOR CALIFICADO 3 (#3)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Trabajador Especializado Jefe 1	Graduado de un colegio técnico profesional.
Trabajador Especializado Jefe 2	Graduado de un colegio técnico profesional
Trabajador Especializado Jefe 3	Graduado de un colegio técnico profesional.
Secretario Bilingüe	Título de Bachiller en Enseñanza Media y Técnico Medio en Secretariado de un Colegio Técnico Profesional. Dominio del español y del idioma que exija el puesto de trabajo.
Secretario Ejecutivo 2	Título de Bachiller en Enseñanza Media y Técnico Medio en Secretariado de un Colegio Técnico Profesional
Secretario Ejecutivo 3	Título de Bachiller en Enseñanza Media y Técnico Medio en Secretariado de un Colegio Técnico Profesional .
Administrador 1	Título de Bachiller en Educación Media.
Administrador 2	Título de Bachiller en Educación Media.
Administrador 3	Título de Bachiller en Educación Media.
Electricista de Aeropuerto 2	Graduado en Electricidad de un Colegio Técnico Profesional.
Jefe de Artes Gráficas 1	Graduado de un colegio vocacional en el área de artes gráficas .
Jefe de Artes Gráficas 2	Graduado de un colegio vocacional en el área de las artes gráficas.
Jefe de Artes Gráficas 3	Graduado de un colegio vocacional en el área de las artes gráficas.

ESTRATO: TÉCNICO (#3)
CLASE GENÉRICA: TÉCNICO GENERAL1 (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Auxiliar de Contabilidad 1	Certificado de conclusión de estudios secundarios.
Auxiliar de Contabilidad 2	Certificado de conclusión de estudios secundarios.
Técnico 1	Primer año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Técnico 2	Segundo año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Auxiliar de Salud 1	Tener aprobado el primer año de una carrera de Enseñanza Superior .
Auxiliar de Salud 2	Tener aprobado el primer año de una carrera de Enseñanza Superior .
Inspector 1	Título de Bachiller en Educación Media o graduado de un colegio técnico agropecuario, o graduado de un colegio técnico profesional.
Inspector 2	Título de Bachiller en Educación Media o graduado de un colegio técnico agropecuario, o graduado de un colegio técnico profesional.
Técnico Informático 1	Bachiller en Enseñanza Media o Título Equivalente.
Técnico Informático 2	Bachiller en Enseñanza Media.
Músico Técnico de Banda 1	Tercer ciclo de Educación Básica aprobado.

ESTRATO: TÉCNICO (#3)
CLASE GENÉRICA: TÉCNICO GENERAL2 (#2)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Técnico en Informática 3	Segundo año aprobado de una carrera de enseñanza superior atinente con el puesto.
Técnico en Informática 4	Segundo año aprobado de una carrera de enseñanza superior atinente con el puesto.
Operador de Computador 1	Segundo año de una carrera universitaria atinente con el puesto.
Operador de Computador 2	Segundo año de una carrera universitaria atinente con el puesto.
Tramitador Aduanero A	Segundo año aprobado en una carrera atinente con el puesto.
Tramitador Aduanero B	Tercer año aprobado o diplomado en una carrera atinente con el puesto.
Tramitador Aduanero C	Cuarto año universitario aprobado en una carrera atinente con el puesto.
Músico Técnico de Banda 2	Bachiller en Enseñanza Media.
Contador 1	Conclusión de estudios secundarios y título de Contador reconocido por el Ministerio de Educación Pública o Técnico Medio en Contabilidad.
Contador 2	Conclusión de estudios secundarios y título de Contador reconocido por el Ministerio de Educación Pública o Técnico Medio en Contabilidad.

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Técnico 3	Segundo año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Técnico 4	Tercer año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Asistente de Salud 1	Tener título de técnico o segundo año aprobado de una carrera de Enseñanza Superior afín con el puesto.
Asistente de Salud 2	Tener título de diplomado o tercer año aprobado de una carrera de Enseñanza Superior afín con el puesto.
Inspector 3	Título de Bachiller en Educación Media o graduado de un Colegio Técnico Agropecuario, o graduado de un Colegio Técnico Profesional.
Inspector Jefe 1	Primer año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.

ESTRATO: TÉCNICO (#3)
CLASE GENÉRICA: TÉCNICO GENERAL 3 (#3)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Contador 3	Conclusión de estudios secundarios y título de Contador reconocido por el Ministerio de Educación Pública o Técnico Medio en Contabilidad.
Técnico Jefe 1	Tercer año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Técnico Jefe 2	Tercer año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Técnico y Profesional 1	Cuarto año aprobado de una carrera universitaria afín con el puesto.
Técnico y Profesional 2	Cuarto año aprobado de una carrera universitaria afín con el puesto.
Asistente de Química 1	Cuarto año aprobado de la carrera universitaria de Química.
Asistente de Química 2	Cuarto año aprobado de la carrera universitaria de Química.
Asistente de Salud 3	Título de Diplomado o tercer año aprobado de una carrera de Enseñanza Superior universitaria afín con el puesto.

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Asistente de Salud 4	Diplomado o tercer año aprobado de una carrera de Enseñanza Superior universitaria afín con el puesto.
Inspector Jefe 2	Segundo año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Inspector Jefe 3	Tercer año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Operador de Computador 3	Segundo año de un carrera universitaria atinente con el puesto.
Programador de Computadora 1	Tercer año aprobado de una carrera universitaria atinente con el puesto.
Programador de Computadora 2	Tercer año de una carrera de enseñanza superior atinente con el puesto
Técnico Operaciones Aduanera 1- A	Segundo año aprobado en una carrera atinente con el puesto.
Técnico Operaciones Aduanera 1-B	Tercer año aprobado o diplomado en una carrera atinente con el puesto.
Técnico Operaciones Aduanera 1-C	Cuarto año universitario aprobado en una carrera atinente con el puesto.
Técnico Operaciones Aduanera 1-D	Bachiller universitario en una carrera atinente con el puesto.
Técnico Operaciones Aduanera 1- E	Licenciatura (o condición académica superior) en una carrera atinente con el puesto.
Músico Técnico de Banda 3	Tercer año universitario aprobado de la Carrera de Música.

ESTRATO: TÉCNICO (#3)
CLASE GENÉRICA: TÉCNICO GENERAL4 (#4)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Técnico Jefe 3	Tercer año aprobado de una carrera de enseñanza superior, afín con el puesto.
Programador de Computador 3	Tercer año de una carrera de enseñanza superior atinente con el puesto

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Técnico Operaciones Aduanera 2- A	Segundo año aprobado en una carrera atinente con el puesto
Técnico Operaciones Aduanera 2- B	Tercer año aprobado o diplomado en una carrera atinente con el puesto.
Técnico Operaciones Aduanera 2- C	Cuarto año universitario aprobado en una carrera atinente con el puesto.
Técnico Operaciones Aduanera 2- D	Bachiller universitario en una carrera atinente con el puesto.
Técnico Operaciones Aduanera 2- E	Licenciatura (o condición académica superior) en una carrera atinente con el puesto
Técnico y Profesional 3	Cuarto año aprobado de una carrera universitaria afín con el puesto.
Contador 4	Conclusión de estudios secundarios y título de Contador reconocido por el Ministerio de Educación Pública o Técnico Medio en Contabilidad.

ESTRATO: PROFESIONAL (#4)
CLASE GENÉRICA: PROFESIONAL BACHILLER GENERAL 1 (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Profesional 1	Bachiller universitario en el área de la especialidad del cargo.
Químico 1	Bachiller Universitario en Química.
Profesional Aduanero 1	Bachiller universitario en una carrera atinente con el puesto.
Analista Sistemas Información 1	Bachiller universitario en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Analista Sistemas Información 2	Bachiller universitario en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Analista Sistemas Información 3	Bachiller universitario en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Músico Profesional de Banda 1	Bachiller en la carrera de Música.

Continúa...

...viene

ESTRATO: PROFESIONAL (#4)
CLASE GENÉRICA: PROFESIONAL BACHILLER GENERAL 2 (#2)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Profesional Bachiller Jefe 1	Bachiller universitario en una carrera afín con el puesto.
Profesional Bachiller Jefe 2	Bachiller universitario en una carrera afín con el puesto
Profesional Bachiller Jefe 3	Bachiller universitario en una carrera afín con el puesto
Analista de Sistemas 4-A	Bachiller universitario en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Jefe de Servicios de Informática 1-A	Bachiller universitario en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Jefe de Servicios de Informática 2-A	Bachiller universitario en una carrera universitaria atinente con el cargo.

ESTRATO: PROFESIONAL (#4)
CLASE GENÉRICA: PROFESIONAL LICENCIADO GENERAL 1 (#3)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Profesional 2	Licenciatura en el área de la especialidad del cargo
Químico 2	Licenciatura en Química.
Profesional Aduanero 2	Licenciatura en una carrera atinente con el puesto.
Compositor	Licenciatura en la carrera de Música, con énfasis en Composición.
Analista de Sistemas de Información 4- B	Licenciatura en una carrera universitaria atinente con el cargo

ESTRATO: PROFESIONAL (#4)
CLASE GENÉRICA: PROFESIONAL LICENCIADO GENERAL 2 (#4)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Profesional 3	Licenciatura en el área de la especialidad del cargo
Profesional 4	Licenciatura en el área de la especialidad del cargo.
Profesional Jefe 1	Licenciatura en el área de la especialidad del cargo.
Químico 3	Licenciatura en Química.
Profesional Aduanero 3	Licenciatura en una carrera atinente con el puesto.
Profesional Aduanero 4	Licenciatura en una carrera atinente con el puesto.
Jefe de Recursos Humanos 1	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria afín con la clase de puesto.

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Jefe de Recursos Humanos 2	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo, la clase o la especialidad del puesto.
Proveedor Institucional 1	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria afín con la clase de puesto.
Proveedor Institucional 2	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria afín con la clase de puesto.
Director Área Financiera 1	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria en el campo de la administración orientada hacia la actividad pública, presupuestaria, contable o financiera.
Director Área Financiera 2	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria en el campo de la administración orientada hacia la actividad pública, presupuestaria, contable o financiera.
Jefe de Servicios de Informática 1-B	Licenciatura en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Músico Profesional de Banda 2	Licenciatura en la carrera de Música.

ESTRATO: PROFESIONAL (#4)
CLASE GENÉRICA: PROFESIONAL LICENCIADO GENERAL 3 (#5)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Profesional Jefe 2	Licenciatura en el área de la especialidad del cargo.
Profesional Jefe 3	Licenciatura en el área de la especialidad del cargo.
Químico 4	Licenciatura en Química.
Químico 5	Licenciatura en Química.
Proveedor Institucional 3	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo, la clase o la especialidad del puesto.
Proveedor Institucional 4	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo o a la especialidad del puesto.
Director de Recursos Humanos 1	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo o a la especialidad del puesto.

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Jefe de Recursos Humanos 3	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo o a la especialidad del puesto.
Director Área Financiera 3	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria en el campo de la administración orientada hacia la actividad pública, presupuestaria, contable o financiera.
Director Área Financiera 4	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria en el campo de la administración orientada hacia la actividad pública, presupuestaria, contable o financiera.
Jefe de Servicios de Informática 2 B	Licenciado en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Jefe de Servicios de Informática 3	Licenciatura en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Jefe de Servicios de Informática 4	Licenciatura en una carrera universitaria atinente con el cargo.
Profesional Aduanero 5	Licenciatura en una carrera atinente con el puesto.
Profesional Aduanero 6	Licenciatura en una carrera atinente con el puesto.
Profesional Aduanero 7	Licenciatura en una carrera atinente con el puesto.
Director General de Bandas	Licenciatura en la carrera de Música.

ESTRATO: GERENCIAL (#5)
CLASE GENÉRICA: PROFESIONAL GERENCIAL 1 (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Director General 1	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo o, a la especialidad del puesto.
Director General 2	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente al cargo o a la especialidad del puesto.
Director General 3	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente al cargo o a la especialidad del puesto.
Proveedor Institucional 5	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo o a la especialidad del puesto.
Director de Recursos Humanos 2	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria atinente con el cargo o a la especialidad del puesto.
Director de Área Financiera 5	Licenciatura o post grado en una carrera universitaria en el campo de la administración orientada hacia la actividad pública, presupuestaria, contable o financiera.
Subdirector General de Aduanas	Licenciatura o grado superior en una carrera atinente al puesto.

Continúa...

...viene

ESTRATO: DOCENTE (#6)
CLASE GENÉRICA: DOCENTE (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Profesor Enseñanza General Básica 1	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Profesor Enseñanza General Básica 2	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Profesor Enseñanza Técnico Profesional (Liceo Laboratorio)	Bachiller universitario en Enseñanza Técnico Profesional en la especialidad del cargo
Profesor Escuela Laboratorio (Preescolar, I y II ciclos)	Bachiller universitario en Enseñanza Preescolar. En el caso de I y II ciclos, Título de Profesor de Enseñanza Primaria y Bachiller universitario en Ciencias de la Educación.
Profesor de Idioma Extranjero (I y II ciclos)	Bachiller en la Enseñanza del idioma correspondiente a la especialidad del puesto.
Profesor Enseñanza Técnico Profesional (Escuela Artes Manuales)	Bachiller universitario en enseñanza Técnico Profesional en la especialidad del cargo,
Profesor Enseñanza Técnico Profesional (I y II ciclos)	Bachiller universitario en Enseñanza Técnico Profesional, en la especialidad del cargo
Profesor Enseñanza Técnico Profesional (III y IV ciclos)	Bachiller universitario en Enseñanza Técnico Profesional en la especialidad del cargo
Profesor Enseñanza Especial	Bachiller universitario en Enseñanza Especial en la especialidad del cargo
Profesor Enseñanza Media	Bachiller universitario en Enseñanza Media en la especialidad del puesto.
Profesor Enseñanza Preescolar	Bachiller universitario en Enseñanza Preescolar.
Profesor Enseñanza Unidocente	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Profesor Liceo Laboratorio	Título de Profesor de Enseñanza Media en la especialidad del cargo y Bachiller universitario en Ciencias de la Educación.
Profesor Enseñanza Media Bilingüe	Bachiller universitario en la Enseñanza Media en la especialidad del puesto. Dominio del idioma extranjero respectivo.

Continúa...

...viene

ESTRATO: TÉCNICO DOCENTE (#7)
CLASE GENÉRICA: TÉCNICO DOCENTE 1 (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Bibliotecólogo Asistente de Centro Educativo 1	Bachiller universitario en Bibliotecología
Bibliotecólogo Asistente de Centro Educativo 2	Bachiller universitario en Bibliotecología
Orientador 1	Licenciatura en la carrera de Orientación.
Orientador 2	Licenciatura en la carrera de Orientación.
Orientador 3	Licenciatura en la carrera de Orientación.
Orientador Asistente	Bachiller universitario en la carrera de Orientación.

ESTRATO: TÉCNICO DOCENTE (#7)
CLASE GENÉRICA: TÉCNICO DOCENTE 2 (#2)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Asesor de Educación 1	Licenciatura en una carrera afín con el puesto y título o de Bachiller Universitario en Ciencias de la Educación en la especialidad respectiva, o de Bachiller universitario en una especialidad afín con estudios pedagógicos, o de Profesor en una especialidad afín.
Asesor de Educación 2	Licenciatura en una carrera afín con el puesto y Título de Profesor o Bachiller universitario en la especialidad afín con estudios pedagógicos.

ESTRATO: ADMINISTRATIVO DOCENTE (#8)
CLASE GENÉRICA: DOCENTE ADMINISTRATIVO 1 (#1)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Asistente de Dirección Escolar	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Asistente Dirección Centro Educativo 1	Bachiller universitario en Enseñanza Media, o Bachiller Universitario en Enseñanza Técnico Profesional, con énfasis en III y IV ciclos
Asistente Dirección Centro Educativo 2	Bachiller universitario en Enseñanza Media, o Bachiller Universitario en Enseñanza Técnico Profesional, con énfasis en III y IV ciclos

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Asistente Dirección Centro Educativo 3	Bachiller universitario en Enseñanza Media, o Bachiller Universitario en Enseñanza Técnico Profesional, con énfasis en III y IV ciclos.
Asistente Dirección Enseñanza Especial	Bachiller universitario en Enseñanza Especial
Auxiliar Administrativo	Bachiller universitario en una carrera de Ciencias de la Educación.

ESTRATO: ADMINISTRATIVO DOCENTE (#8)
CLASE GENÉRICA: DOCENTE ADMINISTRATIVO 2 (#2)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Director Enseñanza General Básica 1	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Director Enseñanza General Básica 2	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Director Enseñanza General Básica 3	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Director Enseñanza General Básica 4	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Director Enseñanza General Básica 5	Bachiller universitario en enseñanza primaria
Director de Colegio 1	Licenciatura y Bachillerato conjuntamente atinentes a la especialidad del puesto y a las características del centro educativo
Director de Colegio 2	Licenciatura y Bachillerato conjuntamente atinentes a la especialidad del puesto y a las características del centro educativo
Director de Colegio 3	Licenciatura y Bachillerato conjuntamente atinentes a la especialidad del puesto y a las características del centro educativo
Director de Enseñanza Especial 1	Bachiller universitario en Enseñanza Especial
Director de Enseñanza Especial 2	Bachiller universitario en Enseñanza Especial
Director de Enseñanza Especial 3	Bachiller universitario en Enseñanza Especial
Director de Enseñanza Especial 4	Bachiller universitario en Enseñanza Especial
Director Enseñanza Preescolar 1	Bachiller universitario en Enseñanza Preescolar
Director Enseñanza Preescolar 2	Bachiller universitario en Enseñanza Preescolar
Director Enseñanza Preescolar 3	Bachiller universitario en Enseñanza Preescolar
Director Escuela Laboratorio	Título de Profesor de Enseñanza Primaria y Bachiller universitario en Ciencias de la Educación.

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Director Liceo Laboratorio	Título de Profesor de Enseñanza Media y de Licenciado que faculta para la función docente.
Director de Instituto Técnico Profesional	Bachiller universitario en alguna de las especialidades relacionadas con las funciones del puesto y Profesor de Enseñanza Media.
Director de Centro Educativo Artístico	Licenciatura en Administración Educativa y Bachiller en Ciencias de la Educación en alguna especialidad de las bellas artes.
Subdirector de Colegio	Licenciatura y Bachillerato conjuntamente atinentes a la especialidad del puesto y a las características del centro educativo.
Director de Colegio Profesional 1	Licenciatura y Bachillerato conjuntamente atinentes al puesto y a las características del centro educativo.
Director de Colegio Profesional 2	Licenciatura y Bachillerato conjuntamente atinentes al puesto y a las características del centro educativo.
Director de Colegio Profesional 3	Licenciatura y Bachillerato conjuntamente atinentes al puesto y a las características del centro educativo.

ESTRATO: ADMINISTRATIVO DOCENTE (#8)
CLASE GENÉRICA: DOCENTE ADMINISTRATIVO 3 (#3)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Asesor Supervisor de Educación	Licenciatura en una carrera afín con el puesto.
Asistente de Asesoría y Supervisión	Bachiller en Ciencias de la Educación
Director Regional de Enseñanza 1	Licenciatura en Ciencias de la Educación y Bachiller universitario en Administración Educativa.
Director Regional de Enseñanza 2	Licenciatura en Ciencias de la Educación y Bachiller universitario en Administración educativa.
Director Regional de Enseñanza 3	Licenciatura en Ciencias de la Educación y Bachiller universitario en Administración Educativa.
Jefe Técnico de Educación 1	Licenciatura en una carrera afín con el puesto y Título de Profesor o Bachillerato en Ciencias de la Educación en la especialidad del cargo.
Jefe Técnico de Educación 2	Licenciatura en una carrera afín con el puesto y Título de Profesor o Bachiller en Ciencias de la Educación en la especialidad del cargo.

Continúa...

...viene

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Técnico Administración Educativa 1	Licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración Educativa.
Técnico Administración Educativa 2	Licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración Educativa.

ESTRATO: ADMINISTRATIVO DOCENTE (#8)
CLASE GENÉRICA: DOCENTE ADMINISTRATIVO 4 (#4)

Clases de puestos	Requisitos (nivel académico)
Director de Educación	Licenciatura en una carrera afín con el puesto y Título de Profesor o Bachillerato en Ciencias de la Educación en la especialidad del cargo.
Subdirector de Educación	Licenciatura en una carrera afín con el puesto y Título de Profesor o Bachillerato en Ciencias de la Educación en la especialidad del cargo.

Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC, 2006.

CUADRO No. 2

COSTA RICA

**ACTIVIDADES IMPARTIDAS POR INSTITUCIÓN DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN
Y DESARROLLO, SUCADES
POR CANTIDAD DE CURSOS Y FUNCIONARIOS CAPACITADOS
1998-2001**

Nombre de la Institución	1998		1999		2000		2001	
	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.
CENADI	0	0	0	0	0	0	0	0
Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa	0	0	0	0	0	0	0	0
Comisión Nacional de Emergencias	0	0	0	0	0	0	0	0
Consejo de Seguridad Vial	0	0	0	0	4	74	0	0
Consejo Nacional de Concesiones	0	0	0	0	0	0	0	0
Consejo Nacional de Transporte Público	0	0	0	0	0	0	0	0
Consejo Nacional de Política de la Persona Joven	0	0	0	0	0	0	0	0
Consejo Nacional de Validad	0	0	0	0	0	0	0	0
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	2	29	0	0	0	0	0	0
Dirección General de Archivo Nacional	8	115	10	195	14	234	0	0
Dirección General de Aviación Civil	0	0	0	0	0	0	0	0
Dirección General de Servicio Civil	0	0	9	189	16	303	0	0

Continúa...

...viene

Nombre de la Institución	1998		1999		2000		2001	
	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.
Dirección General de Migración y Extranjería	0	0	0	0	10	175	0	0
Escuela Centroamericana de Ganadería	0	0	1	10	1	22	0	0
Escuela de Capacitación Penitenciaria	0	0	17	302	34	642	0	0
Instituto sobre Alcoholismo y Farmaco-dependencia	0	0	17	313	18	472	0	0
Imprenta Nacional	5	67	2	27	3	57	0	0
Instituto Costarricense en Enseñanza y Nutrición y Salud	0	0	13	132	8	71	0	0
INTA	0	0	0	0	0	0	0	0
Laboratorio Costarricense de Metrología	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	9	193	14	205	28	578	0	0
Ministerio del Ambiente y Energía	33	734	13	272	37	896	0	0
Ministerio de Ciencia y Tecnología	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Comercio Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	4	80	15	308	17	328	0	0
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	0	0	2	28	4	421	0	0
Ministerio de Educación Pública	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Hacienda	9	274	12	272	31	402	0	0
Ministerio de Justicia y Gracia	16	387	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	0	0	90	1515	119	0	0	0

Continúa...

...viene

Nombre de la Institución	1998		1999		2000		2001	
	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	0	0	8	155	6	220	0	0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	0	0	4	32	1	6	0	0
Ministerio de Salud	0	0	13	319	0	0	0	0
Ministerio de Seguridad Pública	0	0	5	1108	0	0	0	0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	0	0	8	153	8	163	0	0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de la Presidencia	0	0	0	0	0	0	0	0
Museo Nacional	0	0	3	55	3	50	0	0
Procuraduría General de la República	0	0	0	0	3	28	0	0
Registro Nacional	0	0	26	493	19	289	0	0
Tribunal de Servicio Civil	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	86	1879	282	6083	384	756	0	0

Fuente: Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, Dirección General de Servicio Civil, 2006.

CUADRO No. 3**COSTA RICA****ACTIVIDADES IMPARTIDAS POR INSTITUCIÓN DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN
Y DESARROLLO, SUCADES
POR CANTIDAD DE CURSOS Y FUNCIONARIOS CAPACITADOS
2002-2005**

Nombre de la Institución	2002		2003		2004		2005	
	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.
CENADI	0	0	0	0	0	0	10	20
Centro Nacional de Recursos para la Inclusión Educativa	0	0	0	0	0	0	0	0
Comisión Nacional de Emergencias	0	0	0	0	0	0	1	25
Consejo de Seguridad Vial	7	100	12	186	2	30	16	419
Consejo Nacional de Concesiones	0	0	0	0	7	74	0	0
Consejo Nacional de Transporte Público	0	0	0	0	1	12	0	0
Consejo Nacional de Política de la Persona Joven	0	0	0	0	0	0	0	0
Consejo Nacional de Validad	2	30	3	45	0	0	4	167
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	1	25	0	0	6	167	6	181
Dirección General de Archivo Nacional	11	957	5	329	7	293	7	302
Dirección General de Aviación Civil	1	30	8	93	0	0	0	0
Dirección General de Servicio Civil	11	496	1	25	8	170	6	141

Continúa...

...viene

Nombre de la Institución	2002		2003		2004		2005	
	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.
Dirección General de Migración y Extranjería	3	63	3	38	9	151	2	26
Escuela Centroamericana de Ganadería	4	80	1	12	0	0	0	0
Escuela de Capacitación Penitenciaria	28	548	11	175	6	127	11	156
Instituto sobre Alcoholismo y Fármaco-dependencia	22	972	21	762	100	942	9	146
Imprenta Nacional	0	0	0	0	0	0	1	20
Instituto Costarricense en Enseñanza y Nutrición y Salud	12	290	7	83	4	78	2	45
INTA	0	0	0	0	0	0	1	14
Laboratorio Costarricense de Metrología	0	0	0	0	0	0	6	71
Ministerio de Agricultura y Ganadería	31	515	0	0	10	159	28	873
Ministerio del Ambiente y Energía	20	451	24	859	30	733	9	187
Ministerio de Ciencia y Tecnología	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Comercio Exterior	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	17	513	20	638	13	578	12	273
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	10	131	13	123	12	162	10	299
Ministerio de Educación Pública	0	0	2	33	0	0	0	0
Ministerio de Hacienda	85	1689	69	2118	101	2481	63	1337
Ministerio de Justicia y Gracia	0	0	1	8	1	15	0	0
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	137	1936	125	1720	202	3197	188	2575

Continúa...

...viene

Nombre de la Institución	2002		2003		2004		2005	
	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.	Act. Imp.	Func. Cap.
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	2	45	0	0	4	160	4	120
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	7	95	4	55	1	60	2	27
Ministerio de Salud	48	1264	50	1001	35	965	40	715
Ministerio de Seguridad Pública	19	405	12	311	2	45	0	0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3	199	0	0	0	0	6	514
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	0	0	1	65	0	0	4	37
Ministerio de la Presidencia	0	0	0	0	01	14	13	125
Museo Nacional	0	0	0	0	01	20	3	67
Procuraduría General de la República	5	91	1	30	3	128	16	1776
Registro Nacional	17	302	17	440	18	501	17	523
Tribunal de Servicio Civil	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	503	11227	411	9149	584	11262	497	11181

Fuente: *Idem Cuadro 2.*

CUADRO No. 4
COSTA RICA
CLASES SEGÚN ESTRATO Y CLASE GENÉRICA
ENERO 2006

Estrato	Cantidad
Operativo	73
Calificado	188
Técnico	232
Profesional	564
Gerencial	41
Docente	15
Técnico Docente	8
Administrativo Docente	36
Total general	1.157

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO No. 5
COSTA RICA
RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL
CANTIDAD DE PUESTOS POR INSTITUCIÓN
A JULIO 2005

Instituciones pagadas por el Presupuesto Nacional	Título 1	Docentes	Instituciones pagadas fuera del Presupuesto Nacional	Título 1
104 Presidencia de la República	243		Dirección de Salud y Producción Pecuaria	15
105 Ministerio de la Presidencia	69		Instituto de Transferencia Tecnológica	8
106 Ministerio de Gobernación y Policía	683		Consejo de Seguridad Vial	870
107 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	91		Consejo Nacional de Concesiones	30
108 Ministerio de Seguridad Pública	1.084		Consejo Nacional de Vialidad	126
109 Ministerio de Hacienda	2.157		Consejo de Transporte Público	2
110 Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.068		Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	4
111 Ministerio de Economía, Industria y Comercio	194		Instituto Meteorológico Nacional	12
112 Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.475		Centro Costarricense de Producción Cinematográfica	13

Continúa...

...viene

Instituciones pagadas por el Presupuesto Nacional	Título 1	Docentes	Instituciones pagadas fuera del Presupuesto Nacional	Título 1
113 Ministerio de Educación Pública	8.861	49.054	Junta Administrativa del Archivo Nacional	95
114 Ministerio de Salud	3.747		Centro Costarricense de la Política Pública de la Persona Joven	29
115 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	544		Museo de Arte Costarricense	47
117 Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	598		Museo Histórico Juan Santamaría	11
119 Ministerio de Justicia	1.634		Centro Cultural Histórico José Figueres Ferrer	6
123 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	54		Museo Nacional	96
126 Ministerio de Comercio Exterior	21		Museo Rafael A. Calderón Guardia	18
127 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	154		Teatro Popular Melico Salazar	81
128 Ministerio de Ciencia y Tecnología	22		Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	17
129 Ministerio de Ambiente y Energía	960		Centro Nacional de Música	134
Totales	25.659	49.054		
			Consejo de Salud Ocupacional	4
			Laboratorio Costarricense de Metrología	46

Continúa...

...viene

Instituciones pagadas por el Presupuesto Nacional	Título 1	Docentes	Instituciones pagadas fuera del Presupuesto Nacional	Título 1
			Escuela Centroamericana de Ganadería	99
TOTAL GENERAL	30.121	49.054	Instituto Nacional de Aprendizaje	1.841
	79.175		Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	147
			Instituto Nacional sobre Alcoholismo	166
			Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	58
			Instituto Costarricense sobre Drogas	69
			Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	102
			Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	27
			Junta Administrativa del Registro Nacional	289
			TOTALES	4.462

Fuente: Elaborado por el Área de Salarios e Incentivos, a partir de datos suministrados por la Dirección General del Presupuesto Nacional, DGPN, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, y el Ministerio de Educación Pública, MEP.

CUADRO No. 1
PANAMÁ
FUNCIONARIOS INCLUIDOS EN CARRERA ADMINISTRATIVA
AGOSTO DEL 2006

Lí- nea Nº	Institución	Funcionarios			
		Total	En Carrera Administrativa	% acreditado en la Inst.	% acreditado del total
1	Ministerio de Comercio e Industrias	623	325	52.17%	3
2	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	2,468	1,476	59.81%	15
3	Ministerio de Economía y Finanzas	2,636	350	13.28%	4
4	Ministerio de Educación	44,078	1,673	3.80%	17
5	Ministerio de Gobierno y Justicia	19,784	1,147	5.80%	12
6	Ministerio de la Presidencia	1,687	202	11.97%	2
7	Ministerio de Obras Públicas	3,345	436	13.03%	4
8	Ministerio de Relaciones Exteriores	849	177	20.85%	2
9	Ministerio de Salud	11,596	2,044	17.63%	21
10	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	699	288	41.20%	3
11	Ministerio de Vivienda	1,460	677	46.37%	7
12	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	618	311	50.32%	3
13	Instituto Nacional de Cultura	678	142	20.94%	1
14	Lotería Nacional de Beneficencia	1,434	591	41.21%	6
TOTALES		91,955	9,839	10.70%	100

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

CUADRO No. 2
PANAMÁ
EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS DEL GOBIERNO CENTRAL
EN LA REPÚBLICA, POR SUELDO MENSUAL, SEGÚN SEXO
E INSTITUCIÓN
2004-2006

Lí- nea Nº	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
1	TOTAL	105,620	53,722,088	103,649	53,973,831
2	Asamblea Nacional	910	782,970	1,895	1,328,590
3	Contraloría General de la República	2,520	2,071,780	2,340	2,046,622
4	Ministerio de Comercio e Industria	647	358,895	623	393,465
5	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	2,561	1,394,026	2,468	1,396,890
6	Ministerio de Economía y Finanzas	3,099	1,766,230	2,636	1,486,749
7	Ministerio de Educación	44,071	20,466,052	44,078	20,706,697
8	Ministerio de Gobierno y Justicia	20,060	8,125,452	19,784	8,115,470
9	Ministerio de Desarrollo Social	1,541	538,764	1,542	587,896
10	Ministerio de la Presidencia	1,740	1,094,609	1,687	1,220,554
11	Ministerio de Obras Públicas	3,873	1,435,264	3,345	1,305,912
12	Ministerio de Relaciones Exteriores	825	630,098	849	722,842
13	Ministerio de Salud	12,620	8,321,524	11,596	7,907,890
14	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	763	354,825	699	363,609
15	Ministerio de Vivienda	1,734	683,279	1,460	658,537
16	Ministerio Público	3,808	2,419,848	3,667	2,330,793
17	Órgano Judicial	2,674	1,883,629	2,742	1,958,719

Continúa...

...viene

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
18	Representantes de Corregimientos	600	600,000	631	631,000
19	Tribunal Electoral	1,574	794,843	1,607	811,596
20	HOMBRES	52,019	26,530,223	50,734	26,571,566
21	Asamblea Nacional	458	441,936	966	717,597
22	Contraloría General de la República	1,328	1,107,510	1,222	1,090,437
23	Ministerio de Comercio e Industria	251	139,152	239	162,331
24	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	1,679	1,001,450	1,649	1,008,290
25	Ministerio de Economía y Finanzas	1,483	858,923	1,232	708,199
26	Ministerio de Educación	13,975	6,575,061	14,004	6,678,131
27	Ministerio de Gobierno y Justicia	16,744	6,803,160	16,512	6,775,802
28	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia	440	153,135	424	157,440
29	Ministerio de la Presidencia	1,200	692,381	1,168	785,402
30	Ministerio de Obras Públicas	2,987	1,079,651	2,589	987,939
31	Ministerio de Relaciones Exteriores	452	352,972	454	405,504
32	Ministerio de Salud	5,330	3,752,659	4,860	3,563,820
33	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	320	158,396	295	175,103
34	Ministerio de Vivienda	1,069	403,529	833	356,171
35	Ministerio Público	2,174	1,357,355	2,094	1,289,959
36	Órgano Judicial	1,021	785,714	1,044	811,700
37	Representantes de Corregimientos	547	547,000	575	575,000
38	Tribunal Electoral	561	320,239	574	322,732

Continúa...

...viene

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
39	MUJERES	53,601	27,191,865	52,915	27,402,265
40	Asamblea Nacional	452	341,034	929	610,993
41	Contraloría General de la República	1,192	964,270	1,118	956,185
42	Ministerio de Comercio e Industria	396	219,743	384	231,134
43	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	882	392,576	819	388,600
44	Ministerio de Economía y Finanzas	1,616	907,307	1,404	778,550
45	Ministerio de Educación	30,096	13,890,991	30,074	14,028,566
46	Ministerio de Gobierno y Justicia	3,316	1,322,292	3,272	1,339,668
47	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia	1,101	385,629	1,118	430,447
48	Ministerio de la Presidencia	540	402,228	519	435,152
49	Ministerio de Obras Públicas	886	355,613	756	317,973
50	Ministerio de Relaciones Exteriores	373	277,126	395	317,338
51	Ministerio de Salud	7,290	4,568,865	6,736	4,344,070
52	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	443	196,429	404	188,506
53	Ministerio de Vivienda	665	279,750	627	302,366
54	Ministerio Público	1,634	1,062,493	1,573	1,040,834
55	Órgano Judicial	1,653	1,097,915	1,698	1,147,019
56	Representantes de Corregimientos	53	53,000	56	56,000
57	Tribunal Electoral	1,013	474,604	1,033	488,864

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO No. 3
PANAMÁ
EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS DE LAS INSTITUCIONES
DESCENTRALIZADAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, MUNICIPIOS
Y EMPRESAS PÚBLICAS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
POR SUELDO MENSUAL, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2004-2005

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
1	TOTAL	77,908	64,951,669	79,550	67,857,236
2	INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS	22,598	15,909,006	23,921	16,898,810
3	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	844	98,841	123	144,099
4	Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre	97	320,478	648	308,549
5	Autoridad de la Región Interoceánica	691	635,905	571	395,960
6	Autoridad Nacional del Ambiente	1,035	544,901	896	510,418
7	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	201	165,235	242	183,230
8	Cuerpo de Bomberos	1,168	542,048	1,293	575,986
9	Defensoría del Pueblo	123	114,760	123	116,360
10	Ente Regulador	124	194,250	121	187,750
11	Hospital del Niño	1,131	811,519	1,142	838,789
12	Hospital José Domingo de Obaldía	849	599,954	732	462,568
13	Hospital Santo Tomás			1,776	1,438,829

Continúa...

...viene

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
14	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos	656	331,810	618	320,292
15	Instituto de Investigaciones Agropecuarias	492	292,995	520	316,559
16	Instituto Nacional de Cultura	659	309,743	678	320,995
17	Instituto Nacional de Deportes	520	179,248	507	173,805
18	Instituto Nacional para la Formación Profesional	700	290,829	617	268,135
19	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo	309	159,775	259	137,962
20	Instituto Panameño de Habilitación Especial	1,334	787,109	1,357	732,776
21	Instituto Panameño de Turismo	401	258,450	389	249,340
22	Registro Público			318	181,219
23	Universidad Autónoma de Chiriquí	1,151	837,712	898	845,321
24	Universidad Especializada de las Américas			274	218,755
25	Universidad Nacional de Panamá	7,652	6,777,321	7,712	6,999,800
26	Universidad Tecnológica	2,461	1,656,123	2,107	971,313
27	SEGURIDAD SOCIAL	23,202	17,146,567	23,193	17,872,709
28	Caja de Seguro Social	23,202	17,146,567	23,193	17,872,709
29	MUNICIPIOS	9,917	3,517,962	10,025	3,534,854
30	Panamá			2,726	1,252,842
31	San Miguelito			1,034	361,474
32	La Chorrera			328	93,444

Continúa...

...viene

Línea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
33	Colón			522	175,817
34	David			268	84,810
35	Resto de los Municipios	7,386	2,668,237	2,729	753,016
36	Dirección Metropolitana de Aseo Urbano y Domiciliario	2,531	849,725	2,418	813,451
37	EMPRESAS PÚBLICAS	22,191	28,378,134	22,411	29,550,863
38	NO FINANCIERAS	16,356	24,581,670	16,908	25,628,273
39	Autoridad del Canal	9,035	21,091,613	9,263	21,418,101
40	Aeropuerto Internacional de Tocumen			565	326,795
41	Autoridad Marítima Nacional	945	559,546	1,178	772,637
42	Autoridad de Aeronáutica Civil	680	502,643	668	499,009
43	Bingos Nacionales	99	32,218	71	25,559
44	Empresas de Transmisión Eléctrica, S. A.			374	386,923
45	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales	2,813	1,211,518	2,459	1,108,344
46	Instituto de Mercadeo Agropecuario	404	173,200	297	151,640
47	Lotería Nacional de Beneficencia	1,758	678,015	1,434	617,399
48	Zona Libre de Colón	622	332,917	599	321,866
49	FINANCIERAS	5,835	3,796,464	5,503	3,922,590
50	Banco de Desarrollo Agropecuario	772	410,670	667	352,896
51	Banco Hipotecario Nacional	539	267,221	354	166,704
52	Banco Nacional de Panamá	2,314	1,517,827	2,427	1,805,401
53	Caja de Ahorros	1,836	1,213,521	1,654	1,181,658

Continúa...

...viene

Línea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
54	Comisión Nacional de Valores	30	45,873	39	51,168
55	Corporación Financiera Nacional	14	12,300	14	12,300
56	Instituto de Seguro Agropecuario	94	49,852	113	71,238
57	Superintendencia de Bancos	236	279,200	235	281,225
58	HOMBRES	34,417	37,744,262	42,979	40,177,549
59	INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS	11,783	8,456,023	12,600	8,888,854
60	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	52	52,600	61	89,008
61	Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre	321	157,699	282	154,134
62	Autoridad de la Región Interoceánica	515	358,320	351	229,395
63	Autoridad Nacional del Ambiente	687	356,476	586	317,356
64	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	108	102,492	119	103,925
65	Cuerpo de Bomberos	1,003	459,816	1,098	483,497
66	Defensoría del Pueblo	56	62,385	54	59,035
67	Ente Regulador	51	86,150	54	96,050
68	Hospital del Niño	377	289,720	377	297,607
69	Hospital José Domingo de Obaldía	263	228,262	230	154,147
70	Hospital Santo Tomás			1,173	803,482
71	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos	185	98,647	188	105,239
72	Instituto de Investigaciones Agropecuarias	356	218,839	386	241,239

Continúa...

...viene

Línea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
73	Instituto Nacional de Cultura	357	175,850	376	183,149
74	Instituto Nacional de Deportes	370	127,017	363	123,992
75	Instituto Nacional para la Formación Profesional	400	176,016	349	160,824
76	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo	129	73,040	107	62,488
77	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial	277	131,045	288	130,769
78	Instituto Panameño de Turismo	217	139,862	201	133,847
79	Registro Público			96	56,855
80	Universidad Autónoma de Chiriquí	534	404,673	434	407,226
81	Universidad Especializada de las Américas			110	87,611
82	Universidad Nacional de Panamá	4,086	3,772,043	4,110	3,879,750
83	Universidad Tecnológica	1,439	985,071	1,207	528,229
84	SEGURIDAD SOCIAL	8,970	7,481,550	9,264	7,970,642
85	Caja de Seguro Social	8,970	7,481,550	9,264	7,970,642
86	MUNICIPIOS	5,592	2,018,858	5,450	1,970,239
87	Panamá			1,381	646,572
88	San Miguelito			424	161,263
89	La Chorrera			187	52,297
90	Colón			241	82,497
91	David			131	42,625
92	Resto de los Municipios	3,740	1,392,141	1,482	430,416
93	Dirección Metropolitana de Aseo Urbano y Domiciliario	1,852	626,717	1,604	554,569

Continúa...

...viene

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
94	EMPRESAS PÚBLICAS	13,664	21,806,689	15,665	23,318,053
95	NO FINANCIERAS	10,794	19,936,851	13,012	21,378,971
96	Autoridad del Canal	7,918	18,328,878	8,102	18,605,371
97	Aeropuerto Internacional de Tocumen			371	224,686
98	Autoridad Marítima Nacional	568	348,669	737	491,625
99	Autoridad de Aeronáutica Civil	446	371,158	439	362,071
100	Bingos Nacionales	39	12,305	29	12,190
101	Empresas de Trasmisión Eléctrica, S.A.			288	303,656
102	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales	607	307,785	2,009	868,863
103	Instituto de Mercadeo Agropecuario	248	111,798	174	90,232
104	Lotería Nacional de Beneficencia	605	258,619	513	236,818
105	Zona Libre de Colón	363	197,639	350	183,459
106	FINANCIERAS	2,870	1,869,838	2,653	1,939,082
107	Banco de Desarrollo Agropecuario	482	277,743	422	243,473
108	Banco Hipotecario Nacional	322	143,581	138	73,063
109	Banco Nacional de Panamá	1,106	756,072	1,169	897,359
110	Caja de Ahorros	817	538,685	762	550,532
111	Comisión Nacional de Valores	7	12,665	11	16,815
112	Corporación Financiera Nacional	8	5,800	8	5,800
113	Instituto de Seguro Agropecuario	40	23,642	59	48,040
114	Superintendencia de Bancos	88	111,650	84	104,000
115	MUJERES	37,899	25,188,549	36,571	25,709,448

Continúa...

...viene

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
116 INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS		10,815	7,452,983	11,321	8,009,956
117 Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa		45	46,241	62	55,091
118 Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre		370	162,779	366	154,415
119 Autoridad de la Región Interoceánica		329	277,585	220	166,565
120 Autoridad Nacional del Ambiente		348	188,425	310	193,062
121 Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor		93	62,743	123	79,305
122 Cuerpo de Bomberos		165	82,232	195	92,489
123 Defensoría del Pueblo		67	52,375	69	57,325
124 Ente Regulador		73	108,100	67	91,700
125 Hospital del Niño		754	521,799	765	541,182
126 Hospital José Domingo de Obaldía		586	371,692	502	308,421
127 Hospital Santo Tomás				603	635,347
128 Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos		471	233,163	430	215,053
129 Instituto de Investigaciones Agropecuarias		136	74,156	134	75,320
130 Instituto Nacional de Cultura		302	133,893	302	137,846
131 Instituto Nacional de Deportes		150	52,231	144	49,813
132 Instituto Nacional para la Formación Profesional		300	114,813	268	107,311
133 Instituto Panameño Autónomo Cooperativo		180	86,735	152	75,474

Continúa...

...viene

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
134	Instituto Panameño de Habilitación Especial	1,057	656,064	1,069	602,007
135	Instituto Panameño de Turismo	184	118,588	188	115,493
136	Registro Público			222	124,364
137	Universidad Autónoma de Chiriquí	617	433,039	464	438,095
138	Universidad Especializada de las Américas			164	131,144
139	Universidad Nacional de Panamá	3,566	3,005,278	3,602	3,120,050
140	Universidad Tecnológica	1,022	671,052	900	443,084
141	SEGURIDAD SOCIAL	14,232	9,665,017	13,929	9,902,067
142	Caja de Seguro Social	14,232	9,665,017	13,929	9,902,067
143	MUNICIPIOS	4,325	1,499,104	4,575	1,564,615
144	Panamá			1,345	606,270
145	San Miguelito			610	200,211
146	La Chorrera			141	41,147
147	Colón			281	93,320
148	David			137	42,185
149	Resto de los Municipios	3,646	1,276,096	1,247	322,600
150	Dirección Metropolitana de Aseo Urbano y Domiciliario	679	223,008	814	258,882
151	EMPRESAS PÚBLICAS	8,527	6,571,445	6,746	6,232,810
152	NO FINANCIERAS	5,562	4,644,819	3,896	4,249,302
153	Autoridad del Canal	1,117	2,762,735	1,161	2,812,730
154	Aeropuerto Internacional de Tocumen			194	102,109
155	Autoridad Marítima Nacional	377	210,877	441	281,012

Continúa...

...viene

Lí- nea No.	Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
		2004		2005	
		Empleados	Monto	Empleados	Monto
156	Autoridad de Aeronáutica Civil	234	131,485	229	136,938
157	Bingos Nacionales	60	19,913	42	13,369
158	Empresas de Trasmisión Eléctrica, S. A.			86	83,267
159	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales	2,206	903,733	450	239,481
160	Instituto de Mercadeo Agropecuario	156	61,402	123	61,408
161	Lotería Nacional de Beneficencia	1,153	419,396	921	380,581
162	Zona Libre de Colón	259	135,278	249	138,407
163	FINANCIERAS	2,965	1,926,626	2,850	1,983,508
164	Banco de Desarrollo Agropecuario	290	132,927	245	109,423
165	Banco Hipotecario Nacional	217	123,640	216	93,641
166	Banco Nacional de Panamá	1,208	761,755	1,258	908,042
167	Caja de Ahorros	1,019	674,836	892	631,126
168	Comisión Nacional de Valores	23	33,208	28	34,353
169	Corporación Financiera Nacional	6	6,500	6	6,500
170	Instituto de Seguro Agropecuario	54	26,210	54	23,198
171	Superintendencia de Bancos	148	167,550	151	177,225

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO 4
PANAMÁ
EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS PAGADOS
EN EL SECTOR PÚBLICO POR SUELDO MENSUAL
SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2004

Sector	Hombres		Mujeres		Totales	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto	Empleados	Monto
Instituciones Descentralizadas	11,783	8,456,023	10,815	7,452,983	22,598	15,909,006
Seguridad Social	8,970	7,481,550	14,232	9,665,017	23,202	17,146,567
Municipios	5,592	2,018,858	4,325	1,499,104	9,917	3,517,962
Empresas Públicas	13,664	21,806,689	8,527	6,571,445	22,191	28,378,134
Gobierno Central	52,019	26,530,223	53,601	27,191,865	105,620	53,722,088
TOTAL	92,028	66,293,343	91,500	52,380,414	183,528	118,673,757

Fuente: Idem Cuadro 1.

CUADRO 5
PANAMÁ
EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDO PAGADOS
EN EL SECTOR PÚBLICO POR SUELDO MENSUAL
SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2005

Sector	Hombres		Mujeres		Totales	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto	Empleados	Monto
Instituciones Descentralizadas	12,600	8,888,854	11,321	8,009,956	23,921	16,898,810
Seguridad Social	9,264	7,970,642	13,929	9,902,067	23,193	17,872,709
Municipios	5,450	1,970,239	4,575	1,564,615	10,025	3,534,854
Empresas Públicas	15,665	23,318,053	6,746	6,232,810	22,411	29,550,863
Gobierno Central	50,734	26,571,566	52,915	27,402,265	103,649	53,973,831
TOTAL	93,713	68,719,354	89,486	53,111,713	183,199	121,831,067

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

CUADRO 6
PANAMÁ
NÚMERO DE EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS
DEL SECTOR PÚBLICO SEGÚN SUELDO MENSUAL
US\$
2000 - 2005

Año					
2000	2001	2002	2003	2004	2005
163,614	171,711	178,237	182,572	183,528	183,199
103,667,843	107,349,612	111,643,325	116,905,492	118,673,757	121,831,067

Fuente: *Idem Cuadro 1.*

documentos

La profesionalización del empleo público*

Rafael Martínez Puón**

ANALIZA EL ROL DEL RESPONSABLE DE LA PROFESIONALIZACIÓN, FACTOR CLAVE EN LA IMPLEMENTACIÓN Y EN LOS CAMBIOS QUE SE GENERAN EN LAS INSTITUCIONES, ASÍ COMO EN EL PERSONAL SUJETO A LA PROFESIONALIZACIÓN. EN TÉRMINOS GENERALES ESTAS PERSONAS DEBEN SER ABIERTAS AL CAMBIO, CON CARACTERÍSTICAS DE LÍDER, CAPACIDAD DE MEDIADORES, SENTIDO DE POLIVALENCIA, VISIONARIOS, ETC. SON MUCHOS LOS FACTORES QUE PUEDEN INFLUIR AL DESENVOLVIMIENTO DE LA FORMACIÓN DE FORMADORES.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACIÓN / EMPLEO PÚBLICO / FORMACIÓN DE PERSONAL / APTITUDES

La profesionalización del empleo público es un tema que admite muchos enfoques para ser abordado. Por ejemplo el análisis

puede realizarse desde una perspectiva institucional, esto es, a partir de la importancia de los servicios civiles, sus tendencias y su impacto en el funcionamiento de un sistema democrático (por ejemplo, este fue uno de los enfoques empleados en el último Foro celebrado en Tegucigalpa, Honduras en el 2004). También el tema puede ser visto, desde una visión política, esto es, a partir del reconocimiento de la profesionalización del empleo público como una política pública que impacte en las demás políticas. También desde una perspectiva estrictamente organizacional y técnica, esto es, ver la profesiona-

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Dr. en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España). Coordinador Técnico de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal. Director General de la Revista Servicio Profesional de Carrera

que edita la Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público.

Recibido: 20 de setiembre del 2006.

Aceptado: 5 de febrero del 2007.

lización en el empleo público, como un instrumento de gestión de recursos humanos, que contribuye a mejorar el desempeño de los servidores públicos y por ende el bienestar general de los ciudadanos. O bien, desde una perspectiva comparada de lo que pasa en un país con relación a otros (asunto más que abordado en los Congresos del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD).¹

En esta ocasión, el interés es abordar el tema de la profesionalización desde la perspectiva de los implementadores, llámese los responsables o protagonistas de llevar a cabo la profesionalización en el empleo público; los encargados de hacer posible la operación de herramientas para mejorar la gestión y dirección de las personas, pero también de provocar el cambio cultural necesario para lograr su institucionalización, además de poder convencer, tanto a los políticos electos y designados de su importancia en la agenda política-administrativa del país.

El propósito precisamente de esta conferencia, es la de establecer una serie de atributos que deben tener los implementadores para el desarrollo y puesta en marcha de

1. Véase Iacovello Mercedes y Laura Zuvanic (2005) *Desarrollo e Integración de Recursos Humanos en los Estados latinoamericanos* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.

la profesionalización del servicio público.

El papel de los implementadores

Es importante arrancar con una idea que es fundamental para desarrollar una forma de profesionalización en el empleo público: "Necesitamos profesionales para la profesionalización".

De modo que, precisamente en el marco del "XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana", en el que dan cita los distintos responsables de sus servicios civiles, se tiene que hacer propia esta idea de los "profesionales para la profesionalización". Y esto requiere por parte de los responsables un nivel de compromiso diferente, que no admite improvisados, ni gente que no esté convencida de este desafío.

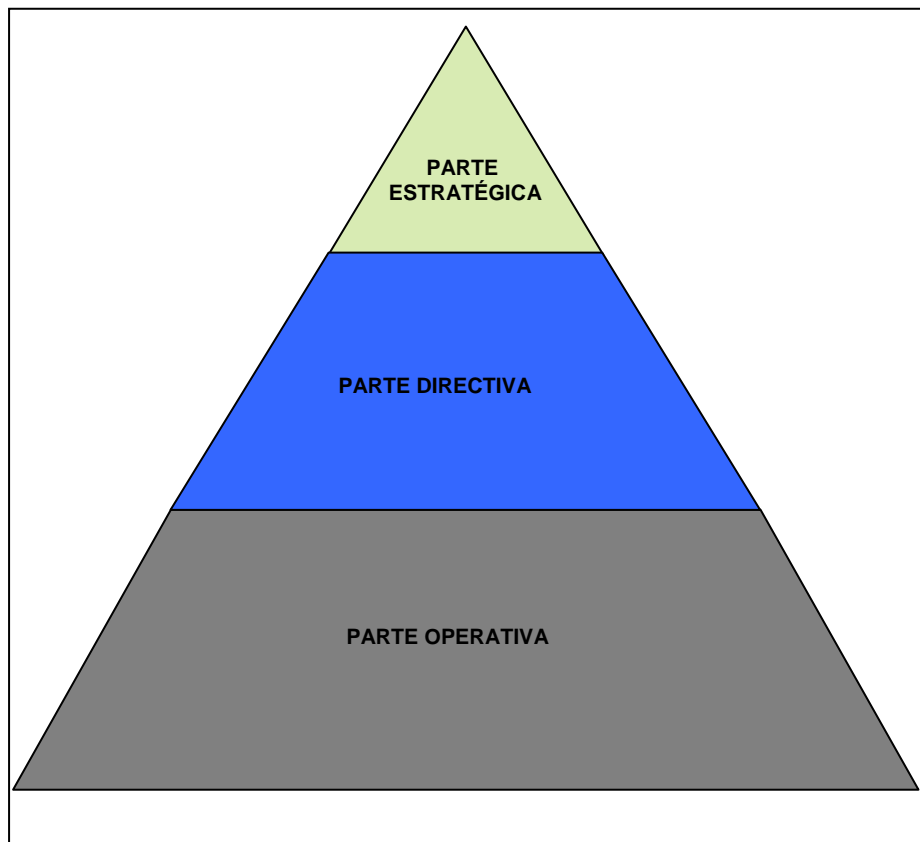
Y hablar de profesionalización conduce irremediamente hablar de capacidades en las personas, entendidas como habilidades, comportamientos y conocimientos. Y para ello, se tiene que hacer una importante pregunta consistente en ¿qué tipo de capacidades requieren nuestros implementadores o responsables para abordar el reto de la profesionalización? Y por lo tanto, se tiene que pensar en capacidades diferenciadas para los distintos responsables.

De manera que, organizacionalmente hablando, estaríamos ubicando a tres tipos de responsables que se encuentran en la parte:

- Estratégica.
- Directiva.
- Operativa.

GRÁFICO No. 1

UBICACIÓN DE LOS RESPONSABLES DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS



¿Qué capacidades requieren los implementadores o responsables que se encuentran en la parte estratégica?

- Una gran capacidad técnica (esto es ponerse en los zapatos de los directivos y operadores), pero también un buen manejo político, esto es, saber cómo le van a vender el asunto de la profesionalización a los políticos electos y designados.
- Un enorme poder de negociación y de *lobby*, llámese con los propios Poderes Ejecutivo, Legislativo y otras fuerzas políticas, por ejemplo los propios partidos políticos, para hacer valer la importancia de esta institución en el fortalecimiento de un sistema democrático.
- Ser un líder y un buen estratega del proyecto. Imprescindible para poder sembrar y cosechar beneficios y sortear problemas y críticas sobre el mismo.
- Manifestar un permanente entusiasmo por el proyecto de la profesionalización, y ser una suerte de evangelizadores sobre este asunto de modo que, se pueda tener la capacidad de convencer a todos los sectores por disímbolos que sean entre ellos, de la necesidad de la profesionalización en las administraciones públicas.
- Un enorme conocimiento del contexto en el que se desarrolla la profesionalización, esto es, entender la naturaleza de las organizaciones públicas, y así evitar modas gerenciales privadas que además de ser costosas en más de las veces, no aportan aspectos sustanciales y sí de simulación.
- Ser promotores del cambio (capacidad transversal). Entender desde el primer momento que una nueva forma de gestionar a las personas representa un cambio en todos los sentidos, que sin lugar a dudas, afectará intereses particulares y colectivos y por lo tanto, generará resistencias, de tal manera que la clave estará en cómo abatirlas.
- Entender perfectamente todas las limitaciones, tanto presupuestales, financieras, tecnológicas, para llevar a cabo la profesionalización. Esto es esencial para poder hacer factible y viable el proyecto de profesionalización del empleo público.
- Hacer alianzas estratégicas con otros actores promotores de la profesionalización, llámese medios de comunicación, partidos políticos, sectores académicos, empresarios, autoridades de otros órdenes de gobierno, Organizaciones No Gubernamentales, ONG. Se requiere redes y alianzas,

tanto para hacer extensivo el proyecto de la profesionalización como parte del blindaje que se requiere para cualquier cambio de gobierno.

- Formar líderes convencidos de la profesionalización. Esto significa preparar a personas que potencialmente asumirán la estafeta sobre este asunto.

¿Qué tipo de capacidades requieren los implementadores o responsables a nivel directivo?

- Ser el gran enlace entre la parte estratégica y la operativa. La famosa bisagra, el canal comunicante por el que se transmitan ideas, problemas, inquietudes, para llevar a cabo esta tarea.
- Un gran conocimiento técnico y capacidad de decisión. La precisión en la toma de decisiones es fundamental, tanto para conseguir los objetivos propuestos como para evitar el mayor número de problemas.
- Un enorme conocimiento de la institución para la que trabaja y para los que trabajan en el marco de la profesionalización. Esto es, entender perfectamente las necesidades de las organizaciones involucradas, en cuanto a infraestructura, tecnología, recursos financieros y sobre esa base, establecer prioridades y posibles ayudas.

- Capacidad de formación de profesionales de la profesionalización, tanto en aspectos gerenciales como técnicos.
- Identificar el potencial de las personas para saber dónde ponerlas y en qué lugar se pueden desempeñar mejor. Esto es, conocer perfectamente a su gente para mejorar el desempeño organizacional.
- Entender las necesidades y estímulos de la gente con la que se trabaja para lograr un mayor desarrollo profesional, y que éste se extienda a otras áreas de la propia administración.
- Ser agente de cambio (capacidad transversal), que también esté consciente de las formas, costumbres, prácticas y valores que se tienen que intercambiar en el marco de la profesionalización del empleo público.

¿Qué capacidades requieren los implementadores o responsables a nivel operativo?

- Enorme capacidad técnica y conocimiento preciso de las funciones y actividades que desarrolla, de modo que la experimentación, el ensayo y error sean la excepción y no la regla. De ahí la importancia de un enorme sentido de la especialización.

- Visión sistémica de la profesionalización, esto es, estar permanentemente consciente que su trabajo impacta en el de los demás.
- Un manejo adecuado de los conceptos relacionados con la profesionalización. La necesidad de un lenguaje común, tanto al interior del área de recursos humanos como en toda la administración.
- Un enorme sentido de polivalencia en las funciones. Esto es, tener la capacidad de especializarse en todos los demás subsistemas o procesos más allá de los propios.
- Grandes receptores y promotores del cambio. Es en este personal en el que principalmente se debe entender el cambio, asumirlo, y por lo tanto, promoverlo.
- Conocimiento de la institución en la que se encuentran trabajando. Al igual, que el resto del personal es imprescindible que los operadores sepan en dónde están parados, y cuáles son los alcances de sus responsabilidades.
- Actualización permanente. Esto significa estar al día en todos los conocimientos relacionados con sus funciones, de manera que haya un margen importante para el desarrollo y la innovación.
- Un alto nivel de compromiso. Estar convencidos de lo qué

es y representa la profesionalización en el servicio público.

- Una orientación hacia la parte humana en todas las funciones relacionadas con la gestión de las personas (se tiene que tomar en cuenta que estamos hablando y tratando ante todo de personas, más allá de procedimientos y sistemas).

Le preguntaban en una ocasión a uno de los fundadores de Hewlett Parckard, William Hewlett, cuáles eran las razones o causas por las que había creado un área de recursos humanos en la empresa. Sobre todo en atención a la idea, de que estas áreas, además de verse como una carga burocrática, bien sus actividades podrían ser externalizadas. Al respecto contestó, que la razón principal para su creación (de hecho esta definición me parece que es una de las más completas para un área de recursos humanos) era:

Mejorar la capacidad de dirección de la organización

Y en efecto las áreas de recursos humanos deben estar orientadas a mejorar la dirección de las personas, lo que no es un proceso fácil, ya que en él están mezclados una serie de factores que van desde los propios conocimientos, sentimientos, aspiraciones, etc.

Pero aún más, las áreas de recursos humanos no están únicamente para mejorar procesos y normas y hacerlos cumplir. En el fondo están para formar personas, de modo que más allá de la existencia de una estructura formal dedicada a estas actividades, la enorme visión será que absolutamente todo el personal de cualquier área de organización esté preparada para ello, de modo que el tema de la dirección y gestión de las personas sea un hábito organizacional de todo mundo, y en ese sentido, el papel de las áreas de recursos humanos se magnifica y cobra un papel mucho más relevante del que pudiera tener ahora en el seno de las organizaciones públicas.

Por supuesto que este no es un tema novedoso,² para el caso latinoamericano, se han comenzado a sentar las bases con la creación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, tratando de implementar esta idea, la que se refuerza con el seguimiento periódico de la misma a través de los distintos foros y reuniones que se han venido realizando, pero que amerita una reflexión profunda sobre las bases en las que se trabaja

2. Longo, Francisco (2004) *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós, Barcelona, España.

para echar andar un proyecto de profesionalización del empleo público.

En ese sentido, tratando de ser provocador en el marco de la necesidad de la profesionalización del empleo público y de sentar sus bases, bien cabe hacerse a nivel de cada país, las siguientes preguntas:

¿Están hoy día, los implementadores o responsables, preparados con la profesionalización, tanto a nivel de compromiso como técnico?

¿Los conocimientos del siglo pasado, nos sirven para afrontar los retos del presente?

¿Están hoy día compartiendo la misma visión y los mismos valores las personas responsables de este proyecto, en los tres niveles antes descritos en la pirámide?

¿Se tiene la capacidad de trabajar en equipo, dejando de lado los intereses personales y el *status quo* en un proyecto de esta naturaleza?

¿Se está realmente convenido del proyecto de la profesionalización del empleo público?

¿Les interesa realmente a nuestros políticos electos y designados, la cuestión de la profesionalización? ¿Tenemos en ellos un verdadero apoyo?

¿Están preparadas nuestras áreas de recursos humanos para dar

ese salto cualitativo de ser áreas tramitadoras, a áreas con nuevas herramientas, y con una nueva forma de gestionar a las personas?

¿Se cuenta con los suficientes recursos tecnológicos y financieros para poder consolidar un proyecto de profesionalización en el empleo público?

¿Existen condiciones reales tanto políticas, sociales y culturales como para poder impulsar la profesionalización en el empleo público?

¿Seremos capaces de agregarles valor a nuestras organizaciones a través de la profesionalización?

¿Hemos construido hasta hoy día, los suficientes argumentos para convencernos y convencer a los demás de la importancia de la profesionalización en nuestros países?

Es más que obvio, que yo no tengo todas las respuestas. Me parece que a cada responsable de este proyecto le corresponde tratar de contestarlas.

Conclusiones

Como se puede observar, la profesionalización del empleo público requiere de muchos elementos y factores de todo tipo que

contribuyan a su éxito, el papel de los implementadores o responsables del mismo, no es un asunto menor, en el recae parte de la enorme responsabilidad de hacer posible y factible el proyecto. La definición y la redefinición de los roles de los implementadores será fundamental para la consecución de los objetivos. Es probable que estas propuestas de capacidades para cada uno de los tres tipos de responsables sean limitadas o tengan poca profundidad. En todo caso, se admite que son puramente referenciales con la idea de que puedan ser enriquecidas o incluso ampliadas.

Decía Charles Darwin; “que las personas más exitosas no son las más inteligentes ni las más capaces, son aquellas que están preparadas para el cambio”.

Bibliografía

Iacovello Mercedes y Laura Zuvanic (2005). *Desarrollo e Integración de Recursos Humanos en los Estados latinoamericanos*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile 18-21 de octubre.

Longo, Francisco (2004) *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós, Barcelona, España ◇

La Remuneración de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y Entidades Paraestatales de México. Análisis y Recomendaciones*

Alfredo Acle Tomasini**

ANALIZA LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REMUNERACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y DE SUS IMPLICACIONES EN LA EFECTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO, EXPONIENTE ALGUNAS RECOMENDACIONES, ORIENTADAS A RESOLVER ALGUNAS DE LAS CUESTIONES MÁS URGENTES.

PALABRAS CLAVES: PAGOS / FUNCIONARIOS PÚBLICOS / GOBIERNO / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / MÉXICO

Presentación

Durante los últimos años, la remuneración de los servidores públicos ha sido un tema que, con cierta periodicidad se incorpora al debate público, manifestándose en una serie de observaciones, dudas y comentarios, respecto a la pertinencia de los salarios que la sociedad paga a quienes la sirven. Interés que se acentúa, si se considera, que algunos de ellos acceden a sus cargos mediante procesos de elección popular.

Desafortunadamente, estas circunstancias, han hecho que el tema se aborde de manera fragmentada, y suela concentrarse en discutir los salarios de algunos puestos de mayor jerarquía, lo cual, por un lado, impide apreciar la amplitud, complejidad e importancia, que el proceso de remuneración tiene en el funcionamiento de la administración pública, y, por el otro, hace factible que se planteen propuestas, que si bien buscan abatir los excesos o traducirse en gestos políticos, pueden, paradójicamente, tener efectos contraproducentes al afectar a una gama muy amplia de puestos que se encuentran en el sector central y paraestatal, y que no están vinculados al ámbito político.

Como firma de consultoría, con más de 30 años de experiencia

* Documento presentado en octubre del 2003.

**Vicepresidente de Hay Group para México y Centroamérica.

Recibido: 22 de enero del 2007.

Aceptado: 23 de abril del 2007.

en el país y 60 en el mundo, Hay Group ha tenido la oportunidad de trabajar a lo largo de este lapso con los sectores públicos de muchas naciones, y desde luego en México, con su Gobierno Federal; con varios gobiernos estatales y municipales; con numerosas entidades paraestatales y; con el Poder Judicial de la Federación.¹

El conjunto de estas intervenciones, representadas por el desarrollo de un variado tipo de proyectos relacionados con sus recursos humanos, nos ha permitido acumular un acervo de conocimientos y valiosas experiencias sobre el sector público.

A partir de ellas y con el ánimo de contribuir a una mejor comprensión de la situación actual de la remuneración de los servidores públi-

cos, y de sus implicaciones en la efectividad y eficiencia de la Administración Pública Federal y en la calidad de vida de quienes en ella colaboran, decidimos elaborar y divulgar el presente documento, donde exponemos nuestro entendimiento sobre el tema y hacemos algunas recomendaciones, orientadas a resolver las cuestiones más urgentes que demanda la modernización del sector público en México, a la luz del papel estratégico que tiene en el desarrollo nacional.

Resumen Ejecutivo

1. El presente documento tiene como propósito fundamental analizar la problemática actual de la remuneración de los servidores públicos, y plantear propuestas encaminadas a modernizar la administración salarial en el servicio público, para hacer que ésta sirva como un elemento que atraiga, retenga y motive al personal que demanda su funcionamiento.
2. La importancia que reviste este tema, se deriva de la creciente complejidad de las tareas de la administración pública, lo que hace necesario, que ésta cuente con el personal idóneo para guiar, operar y administrar a las dependencias y entidades que la conforman. Fines para los que

1. Hay Group ha colaborado, entre otros, con los gobiernos federales y municipales de Australia, Canadá, Estados Unidos, Honduras, Reino Unido, Nicaragua. En particular la experiencia de su director general en la administración pública mexicana abarca las direcciones generales: de la Industria Básica Paraestatal; de la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica; del Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada y; de Fertimex. En 1985 obtuvo el Premio de Administración Pública por su obra: "La Empresa Pública: Desde Fuera, Desde Dentro". Además ha publicado: Planeación Estratégica y Control Total de Calidad, un caso real hecho en México (Grijalbo 1990) libro donde describe cómo se implantó exitosamente este enfoque en una empresa pública y del que se han vendido más de 40,000 ejemplares; Retos y Riesgos de la Calidad Total (Grijalbo 1993), y El Porvenir Comienza Hoy: Plan para un México Presente (Océano 2000).

resulta crítico, capitalizar la experiencia acumulada por los servidores públicos a lo largo de su carrera profesional, y sacar el máximo provecho, de los recursos que continuamente se invierten en su formación y desarrollo.

3. Desde otro ángulo, la necesidad de establecer un marco de referencia que ponga en perspectiva el tema de la remuneración de los servidores públicos, deriva del natural interés que éste despierta entre la opinión pública, dado que estas erogaciones, además de financiarse con recursos públicos, retribuyen el trabajo de quienes se desempeñan en cargos -algunos incluso de elección popular -, cuyo fin es servir a la sociedad.
4. Circunstancia que suele politizar la discusión sobre el tema, al centrarla en el monto absoluto de las remuneraciones de los puestos de mayor jerarquía. Hecho que se agudiza al ser éstas superiores a los ingresos que percibe el ciudadano medio, quien tiende a percibir las como excesivas, aun cuando, como se verá más adelante, en algunos casos, ellas estén sensiblemente por debajo de lo que, en el ámbito privado, perciben puestos de responsabilidad equivalente.
5. Durante los últimos años, la Administración Pública Fede-

ral ha experimentado avances importantes con relación al proceso de remuneración de los servidores públicos, los cuales permiten una mayor transparencia, y a la vez, contar con bases técnicas para estructurar el tabulador salarial, y realizar diagnósticos de equidad interna, competitividad salarial y organizacionales.

6. Continuar avanzando, hace necesario ahora, plantear una política de remuneración de los servidores públicos que responda, de manera simultánea, a los temas fundamentales que interesan: a la sociedad, dado que se trata de sus recursos; al servidor público en cuanto a que su remuneración afecta su calidad de vida y posibilidades de desarrollo; y a la administración pública, en virtud de que su capital humano es fundamental para el logro de sus objetivos.
7. Para lograr lo anterior, es preciso resolver varios problemas que se originan al aplicar un solo tabulador para definir los salarios de un enorme y variado número de puestos, en cuanto a la naturaleza de sus funciones y responsabilidades, lo cual hace que el debate que suscitan los salarios de las posiciones de mayor jerarquía en la Administración Pública Federal, repercuta de alguna manera, en toda su estructura

- salarial, involucrando a cargos que se desenvuelven en ámbitos profesionales muy distantes del político.
8. Entre dichos problemas destacan los siguientes: inequidad, falta de competitividad de algunos puestos, carencia de un vínculo entre desempeño y remuneración, poca claridad organizacional y; un tratamiento no diferenciado para puestos técnicos.
 9. Corregir esta situación hace indispensable distinguir, que dentro de la Administración Pública Federal, concurren tres tipos de puestos: Los políticos, a los que se accede a través de un proceso de elección para cumplir un mandato finito, los de la administración central y los del sector paraestatal. Para entonces, diseñar y aplicar, un enfoque salarial que reconozca la naturaleza y peculiaridades de cada tipo.
 10. Diferenciar para efectos de remuneración, a los cargos políticos del resto de los puestos, permitiría aislar del debate político a éstos últimos, y alinear su proceso de remuneración con base en las prácticas estándar, de tal forma que se integre a los demás procesos de recursos humanos, con la finalidad de apoyar el desarrollo del capital humano del sector público.
 11. Un esquema como el propuesto, implicaría romper con el paradigma de que ningún servidor público puede tener ingresos superiores a los del Presidente de la República. Pero, conviene recordar, que mientras a este cargo se accede por medio de un proceso electoral para cumplir con un mandato finito, los demás puestos de la administración pública, a excepción de aquellos cuyos ocupantes son nombrados por el Jefe del Poder Ejecutivo, son de libre designación, o, como ocurre en el ámbito paraestatal, son contratados por un período indefinido.
 12. La propuesta consiste en que la remuneración de los puestos políticos: sus aspectos salariales, prestaciones y beneficios, incluyendo en estos últimos su pensión y su seguridad personal al término de su mandato, sean, en un paquete aparte, discutidos y definidos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.
 13. Para los puestos del sector central se propone que su remuneración se siga administrando con base en el actual tabulador, cuya aprobación se inscribe en la del presupuesto anual de la Federación, aunque se recomienda que se lleve a cabo una actualización de las estructuras organizacionales de las dependencias, a fin

de asegurar que los títulos de los puestos, coincidan con las actividades y funciones que en la realidad tienen sus ocupantes. De esta forma, se puede lograr que haya equidad interna al remunerar de igual manera a trabajos equivalentes.

14. Desde esa perspectiva merece destacar el caso de los servidores públicos sindicalizados, dado que en muchas dependencias sus títulos de puesto no corresponden a las actividades que realizan. Esto provoca problemas de equidad, y a la vez, hace difícil poner en práctica procesos de capacitación y adiestramiento, que contribuirían a mejorar la eficiencia de la administración pública y el clima laboral, al proporcionarle al individuo una oportunidad de desarrollo y de aplicar los conocimientos que así adquiriera.
15. Por último, para el sector paraestatal, se propone darle un grado de libertad acotada, para que las entidades cuenten con mayor autonomía de gestión en el manejo del proceso de remuneración de sus empleados. Para ello, se plantean varios mecanismos, a fin de asegurar que se mantenga el control sobre las cuestiones básicas de dicho proceso y se eviten los excesos.
16. La efectividad de los recursos que cualquier tipo de organización destina a su nómina no está en función del nivel absoluto de los salarios que paga; tan deficiente es incurrir en remuneraciones excesivas, como hacerlo muy por debajo de lo que prevalece en el mercado salarial. En el primer caso se desperdician recursos, y se falta a la confianza de quien los provee, en el segundo, se afecta el clima laboral, y con él disminuye la productividad y el compromiso del empleado.
17. En grandes organizaciones, -y la Administración Pública Federal es una de ellas- se ha encontrado que el control del proceso de remuneración no está en la determinación centralizada de todos los niveles salariales, sino en el establecimiento de políticas y procedimientos que lo normen; que aseguren el cumplimiento de sus propósitos; y que permitan auditarlo.
18. Proseguir modernizando el proceso de remuneración en la Administración Pública Federal, hace necesario introducir el concepto de Remuneración Total. Este considera, por un lado, la totalidad de los elementos tangibles que recibe el servidor público, aun cuando algunos de ellos, tengan como finalidad darle ciertos beneficios a mediano y largo plazo, y, por el otro, también integra rubros de carácter subjetivo,

- que se ha encontrado juegan un papel importante en la atracción, retención y motivación del personal.
19. Este enfoque, y más aún considerando las restricciones presupuestales, sería de gran utilidad para el Gobierno Federal y entidades paraestatales, al permitirles diseñar e implantar estrategias de remuneración que hagan óptimo el uso de los recursos destinados a este fin, y tengan, a la vez, el mayor impacto en el nivel y calidad de vida de los servidores públicos.

Antecedentes relevantes

1. Durante los últimos seis años, la administración salarial de los servidores públicos federales ha tenido dos avances importantes: una mayor transparencia respecto a los elementos que integran su compensación total, y la aplicación de una metodología para la valuación de los puestos con base en su responsabilidad.
2. En el pasado solía ocurrir que, para efectos presupuestales, sólo se hacía del conocimiento público el sueldo base de cada puesto, mismo que, por lo regular, representaba una fracción relativamente pequeña de la remuneración total.
3. Ésta, se integraba por el sueldo base más otros conceptos, que además de no ser explícitos, provenían de partidas presupuestales que se aprobaban de manera agregada, lo cual hacía imposible conocer, cómo estos recursos del erario federal se distribuían para efectos de la remuneración, entre los diferentes puestos de cada dependencia.
4. A esta falta de claridad, se agregaba la existencia de las llamadas partidas presupuestales confidenciales, a través de las cuales se solían otorgar compensaciones extraordinarias por una amplia variedad de motivos.
5. En síntesis, estos elementos hacían, por un lado, que las remuneraciones de los servidores públicos, se basaran en criterios que permitían un amplio margen de discrecionalidad y, por el otro, que no hubiera la transparencia que demanda el uso de recursos públicos.
6. En la actualidad, las compensaciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que son aprobadas por el Congreso como parte del presupuesto anual, y que conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información se publican en el Diario Oficial y en las páginas de Internet de dependencias y

entidades, deben corresponder a las percepciones totales que reciben, incluyendo las prestaciones y beneficios.

7. El segundo avance se refiere al diseño e implantación de una metodología para valorar el contenido de los puestos del servicio civil, con base en: las habilidades que se requieren para desempeñarlos; los problemas que resuelven y su impacto en los resultados de las dependencias y entidades a las que pertenecen.²
8. Contar con este sistema ha permitido inicialmente: a) Diseñar los tabuladores de la Administración Pública Federal con base en el valor de cada puesto, en lugar de alinearlos atendiendo únicamente a su título, lo cual generaba grandes inconsistencias al momento de homologar los puestos del sector central con

2. El sistema de valuación de puestos que utiliza la Administración Pública Federal Mexicana, mismo que es utilizado por una gran cantidad de empresas, gobiernos y organizaciones no lucrativas en el mundo, permite conocer en qué medida su estructura de pago es equitativa, al relacionar el nivel de remuneración con la dimensión de cada puesto, determinada en primera instancia, como ya mencionamos, con su grado de responsabilidad; empero, es importante puntualizar que el sistema de valuación valúa al puesto y no al ocupante, lo que en principio sugiere que debe existir un nivel de pago "ideal" o "meta", según el tamaño de la responsabilidad, pero que el sueldo de cada persona estará alrededor de dicho pago y deberá variar en función de su desempeño y/o sus capacidades.

los del sector paraestatal, pues esto se hacía de manera intuitiva sin atender a ningún criterio técnico; b) Remunerar de manera distinta a puestos que, aun teniendo el mismo título, no necesariamente son del mismo tamaño, dado que mientras algunos están vinculados a los temas sustantivos de sus dependencias y entidades, otros, se encuentran a cargo de actividades administrativas o de soporte; c) Realizar diagnósticos de equidad interna para conocer en qué medida existe correlación entre la dimensión de cada puesto y su remuneración; d) Comparar, a partir de un criterio uniforme, las remuneraciones de los servidores públicos con las que prevalecen en el mercado para puestos de una dimensión equivalente, e) Desarrollar diagnósticos organizacionales a partir del análisis de las responsabilidades de cada puesto, f) Iniciar un cambio en la cultura organizacional de la administración pública, donde el valor del puesto se define por su contenido y no por su título, y g) Contar con una base para perfilar las características y conductas de sus sendos ocupantes.

9. No obstante estos avances, todavía existe camino que recorrer para lograr que, tanto en el sector central como en el paraestatal, el proceso de re-

muneración esté alineado con las prácticas estándar que se llevan a cabo con normalidad en otros ámbitos. De hecho puede afirmarse, que actualmente el funcionamiento de dicho proceso en la administración pública, privilegia la dimensión presupuestal y la gestión de la nómina, sobre los temas de equidad y reconocimiento del desempeño. Situación que también está presente, en el Poder Judicial.

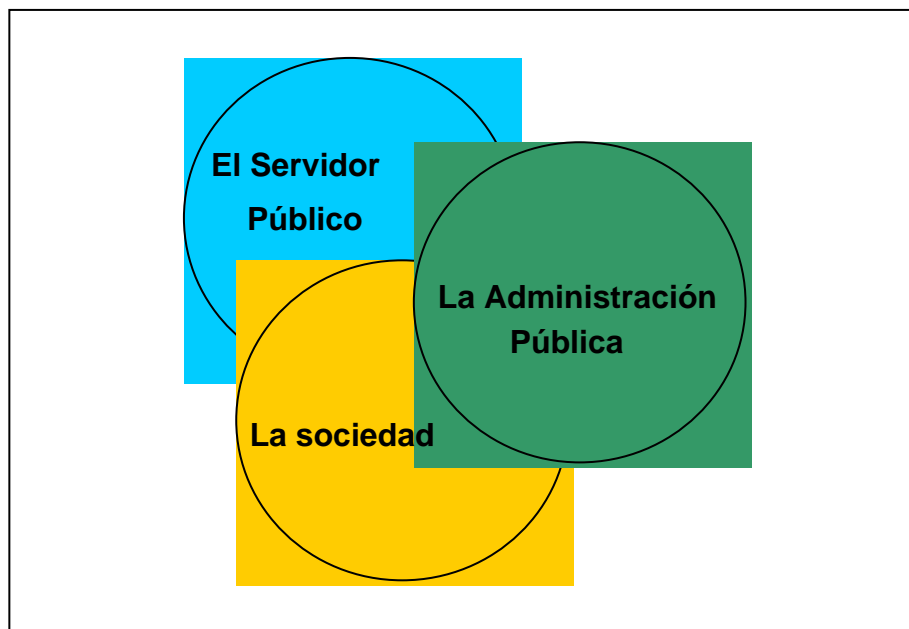
remuneración no puede verse de manera aislada y menos aún limitarse a sus aspectos presupuestales, sino que debe relacionarse con otros procesos críticos para el desarrollo del servidor público, como son los de administración del desempeño y de plan de carrera.

Lineamientos Básicos para diseñar una Política de Remuneración de los servidores públicos de la Administración Pública Federal

10. La función salarial es una de las herramientas más importantes a disposición de cualquier tipo de organización, pública, privada o no lucrativa, en virtud del papel que tiene en la administración de su personal, dado que ella se utiliza para: atraer y retener talento; favorecer un clima positivo de trabajo basado en la equidad interna; motivar un alto desempeño orientándolo hacia el logro de sus objetivos, y propiciar el desarrollo individual tanto en el ámbito profesional como económico.
11. Esto pone de manifiesto que, aun cuando se trate de recursos públicos, el proceso de

12. De ahí el impacto negativo que puede tener en la Administración Pública Federal, el hecho de que los elementos básicos del proceso de compensación, como son la determinación de los niveles salariales y la estructura de los tabuladores, se definan a partir de una discusión de carácter político entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin atender a elementos técnicos que normalmente son aplicados a la administración del factor humano.
13. El diseño de una política de remuneración para el sector público, debe partir de lineamientos que consideren lo que interesa a cada una de las partes involucradas en este tema: la sociedad, el servidor público y, la propia administración pública. Ver Gráfica 1.
14. El interés primario de la sociedad deriva, de que ella es quien aporta los recursos para sufragar las remuneraciones de sus servidores públicos, por lo que desde su perspec-

GRÁFICA 1



tiva, la política de remuneración de los servidores públicos debe atender lo siguiente:

- *Transparencia.*- Que con oportunidad y detalle se conozcan en su totalidad y en sus partes, los salarios, beneficios y prestaciones de los servidores públicos.
- *Contrapeso.*- Que la fijación de los salarios, beneficios y prestaciones no sea establecida y aprobada por los propios interesados.
- *Racionalidad.*- Que los recursos utilizados para remunerar a los servidores

públicos se apegue a criterios de eficiencia.

15. Para efectos del servidor público, su remuneración está ligada íntimamente con su nivel de vida y su motivación hacia el trabajo, para lo cual es importante que, por un lado sea equitativa y, por el otro, pueda estar influida por el nivel de su desempeño. Por tanto, debe responder a las siguientes premisas:

- *Bienestar y seguridad.*- Que el desarrollo de una carrera en el servicio público le permita al servidor público y a su familia,

mejorar económicamente y contar con el respaldo de la seguridad social.

- *Reconocimiento.*- Que el desempeño sobresaliente de los servidores públicos favorezca el desarrollo de su carrera e incida en sus ingresos.
- *Equidad.*- Que haya equilibrio entre la remuneración y la responsabilidad que entraña el desempeño de una función, cargo o comisión, lo que, en algunos casos, implicaría considerar además, elementos de riesgo inherentes a ciertos puestos vinculados a la seguridad pública.

16. Para la administración pública, como ocurre en cualquier tipo de organización, la política de remuneración debe servir como un elemento básico para inducir un funcionamiento eficiente, y asegurar un uso óptimo de los fondos públicos destinados a tal fin. Para ello habría que atender a los siguientes lineamientos:

- *Desarrollo del capital humano.*- Que se disponga y se forme el talento necesario, en cantidad y calidad, que se requiere para desempeñar con eficiencia, eficacia y honesti-

dad, la tareas que abarca el servicio público.

- *Diversidad de funciones.*- Que la definición del monto y composición de las remuneraciones reconozcan la naturaleza de los diferentes tipos de estructuras, funciones, roles y actividades, que desempeñan los servidores públicos a lo largo del Poder Ejecutivo Federal.
- *Eficacia.*- Que sea un instrumento a través del cual se oriente el desempeño de los servidores públicos, hacia al logro de los objetivos que persiguen las distintas dependencias y entidades que integran la administración pública.

Asuntos críticos que resolver

17. Establecer una política de remuneración de los servidores públicos con base en los lineamientos expuestos en el apartado anterior, hace necesario resolver varios asuntos críticos, que en su mayor parte están originados en el hecho, de que las remuneraciones en la Administración Pública Federal Central y Paraestatal son establecidas a partir de un solo tabulador, no obstante la

heterogeneidad de los puestos que la integran.³

18. En particular los asuntos críticos a resolver son los siguientes:

- Inequidad.

- Falta de competitividad de algunos puestos.

- Poca claridad organizacional.

- Carencia de un vínculo entre desempeño y remuneración.

- Tratamiento no diferenciado a los puestos técnicos de alta especialización.

3. En 1964, se decidió incorporar al presupuesto del Sector Central el correspondiente a 20 empresas y organismos públicos. Grupo que se denominó como "Empresas Controladas". Posteriormente, al conjunto inicial se le añadieron otras, hasta que la reforma a las leyes del gasto y deuda pública de Diciembre de 1976, establecieron que cualquier erogación o deuda realizada o contraída, por una entidad o empresa donde el Gobierno Federal participara – directa o indirectamente - de manera mayoritaria en su capital, serían consideradas como parte del gasto y deuda pública. A partir de esta definición, las normas y controles aplicables al ingreso, gasto y deuda del Gobierno Federal se han hecho extensivas al sector paraestatal sin considerar, por una parte, que las características y naturaleza de éste son sustancialmente distintas a las que corresponderían a las dependencias del sector central y, por la otra, que el conjunto de entidades paraestatales está integrado por un universo muy heterogéneo, donde concurren organismos que tienen objetivos sociales específicos, con empresas que actúan en el mercado. Esto implica que las remuneraciones de todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal - adscritos al sector central o al paraestatal, a excepción de personal de las fuerzas armadas y del Servicio Diplomático- están reguladas por un solo tabulador, que siendo aprobado por el Congreso como parte del Presupuesto del Gobierno Federal de cada año, era administrado y normado por la Unidad de Servicio Civil adscrita a la Secretaría de Hacienda y para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal, y ahora habrá de serlo a través de la Secretaría de la Función Pública.

Inequidad

19. Si bien todas las personas que colaboran en el Poder Ejecutivo Federal son servidores públicos, para efectos de este análisis, es importante reconocer que con base en la naturaleza de los puestos que desempeñan, éstos pueden dividirse en tres grupos: puestos políticos, puestos del sector central y puestos del sector paraestatal.

20. El primer grupo se refiere a aquellos cargos a los que se accede a través de un proceso de elección popular y cuyo mandato está limitado a un lapso específico, como ocurre con los titulares de los tres niveles de gobierno del Poder Ejecutivo. Sin embargo, a este grupo deben agregarse también, aquellos cargos públicos, a los que de acuerdo a diferentes ordenamientos legales,

es facultad de quien ocupe un puesto de elección popular designar a sus titulares, como son, en el caso del Presidente de la República: los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores y, algunos directores generales de organismos y empresas del sector paraestatal.

21. En el segundo grupo están aquellos puestos cuyos ocupantes acceden a ellos por designación, y que, a diferencia de quienes ocupan los puestos políticos, su gestión no tiene un plazo específico, dedicándose, no sólo a una amplia variedad de tareas, lejanas al ámbito político, como son las administrativas, técnicas u operativas, sino que además cuentan con calificaciones y experiencia que los hace susceptibles de emigrar hacia el sector privado, donde es factible que encuentren un

mejor nivel de remuneración; posibilidades de desarrollo; y, posiblemente, una mayor seguridad en cuanto a la conservación de sus empleos.⁴

22. Más aún, muchos de los individuos que desempeñan estos cargos, ingresan al sector público, por una cuestión vocacional, y porque cuentan con las calificaciones profesionales y experiencia en campos del conocimiento, que forman parte de funciones y tareas que competen predominantemente a la administración pública.
23. Por último, se encuentra el conjunto de puestos que conforman las entidades del sector paraestatal, las cuales abarcan una amplia variedad de personas morales: organismos desconcentrados y descentralizados, sociedades mercantiles, instituciones financieras, etc. cuyas actividades se desenvuelven en campos muy diversos.
24. Como en el caso de los puestos del sector central, la inmensa mayoría de las personas que se desempeñan en el sector paraestatal, no acceden a él por la vía política sino a través de un proceso de contratación. En tanto que, la naturaleza de las actividades que normalmente realizan, se relaciona con cuestiones administrativas y técnicas.

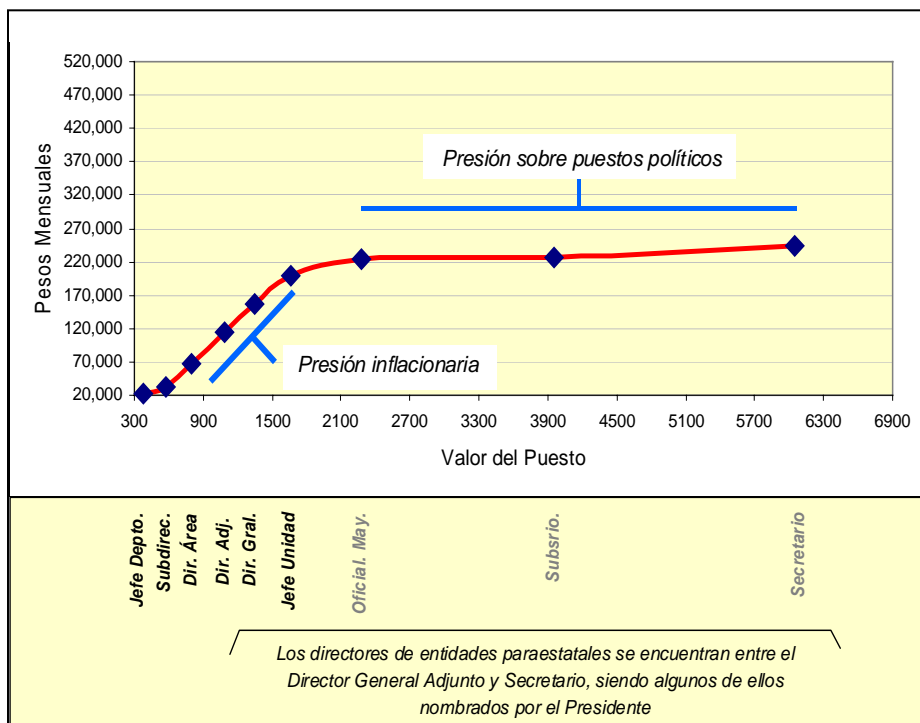
4. A partir de Octubre del 2003 cuando entre en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se establece para los puestos comprendidos entre directores generales hasta personal de enlace, donde se ubicarán a los servidores públicos de carrera, un proceso de selección *ad hoc*, mientras que para los puestos comprendidos por arriba de directores generales y por debajo de subsecretarios y oficial mayor serán considerados de libre designación. Asimismo, con respecto al primer grupo dicho ordenamiento dispone de mecanismos, para evitar que quienes ocupen esos cargos sean removidos de cargo sin causa justificada.

25. No obstante, pese a las obvias diferencias entre dichos grupos de servidores públicos, su remuneración está, hasta ahora, administrada a partir de un mismo tabulador, lo cual provoca que la natural politización del debate sobre los niveles salariales de los cargos políticos, derive en consecuencias que afectan a los que pertenecen al servicio civil y al sector paraestatal.
26. El primer problema que esta situación provoca es de inequidad interna. En la gráfica 2, desarrollada con base en el tabulador que se aplica en la Administración Pública Federal,⁵ se observa que existe una relación equitativa entre la remuneración de los puestos que se ubican entre los niveles de Jefe de Departamento y Jefe de Unidad. Esto significa que hay proporcionalidad entre el incremento en los niveles de remuneración y el aumento del valor de los puestos.⁶
27. Pero, a partir de dicho puesto, se advierte con claridad que no existe ninguna proporcionalidad entre el incremento en el tamaño de los puestos y las remuneraciones. Es decir, su dimensión crece más que proporcionalmente al incremento de su remuneración. Por ejemplo, la dimensión del puesto de secretario es cuatro veces mayor al de un jefe de unidad, no obstante la diferencia de sus ingresos es de apenas 22%.
28. Fenómeno similar ocurre con los titulares de entidades paraestatales, donde su remuneración crece en una proporción mínima respecto al aumento del tamaño del puesto, dadas la complejidad y la magnitud de los recursos que administran. Esto implica que, aun tratándose de entidades radicalmente distintas respecto al grado de dificultad que implica su administración, las diferencias en percepciones de sus respectivos cuerpos directivos puede ser mínima.
29. Situación que también se manifiesta al interior de muchas entidades paraestatales, en cuanto a que las diferencias salariales de los puestos de mayor jerarquía no reflejan la diferencias en su magnitud,

5. Este tabulador apareció publicado en.....el día Tabulador de percepciones ordinarias para Funcionarios Públicos de las Dependencias y sus equivalentes en las Entidades". Fuente: Página de Internet de la Presidencia, Ley de Transparencia, Información Pública Gubernamental, Remuneración mensual por Puesto (iv) (<http://www.presidencia.gob.mx/iztac-estructura.php>)

6. El valor del puesto está calculado con base en la metodología de valuación de puestos del Gobierno Federal, la cual considera tres elementos: Las habilidades para desempeñarlo; el tipo de problemas que resuelve y; el impacto del puesto en los objetivos de la dependencia, o en el caso de puestos menos importantes, en los de su área más inmediata.

GRÁFICA 2
SALARIO TOTAL TABULAR PARA CADA NIVEL JERÁRQUICO



derivada de que algunos están a cargo de tareas sustantivas y otros de soporte. Por ejemplo, todos los subdirectores de una entidad pueden tener la misma remuneración sin distinguir que unos están a cargo de los temas vitales de la entidad, y otros, sólo se responsabilizan de áreas de apoyo.

30. La posibilidad de que en el futuro cercano, dada la politización del tema y las circunstancias económicas que prevalecen, no haya incrementos en los niveles salariales de los puestos políticos, y de que, como ajuste en la inflación, si ocurran aumentos en los puestos de la administración

pública de menor jerarquía, hace factible que el punto de quiebre de la curva expuesta en la gráfica 2, se dé cada vez, a un nivel más abajo, lo cual acentuaría el problema descrito.

Falta de competitividad

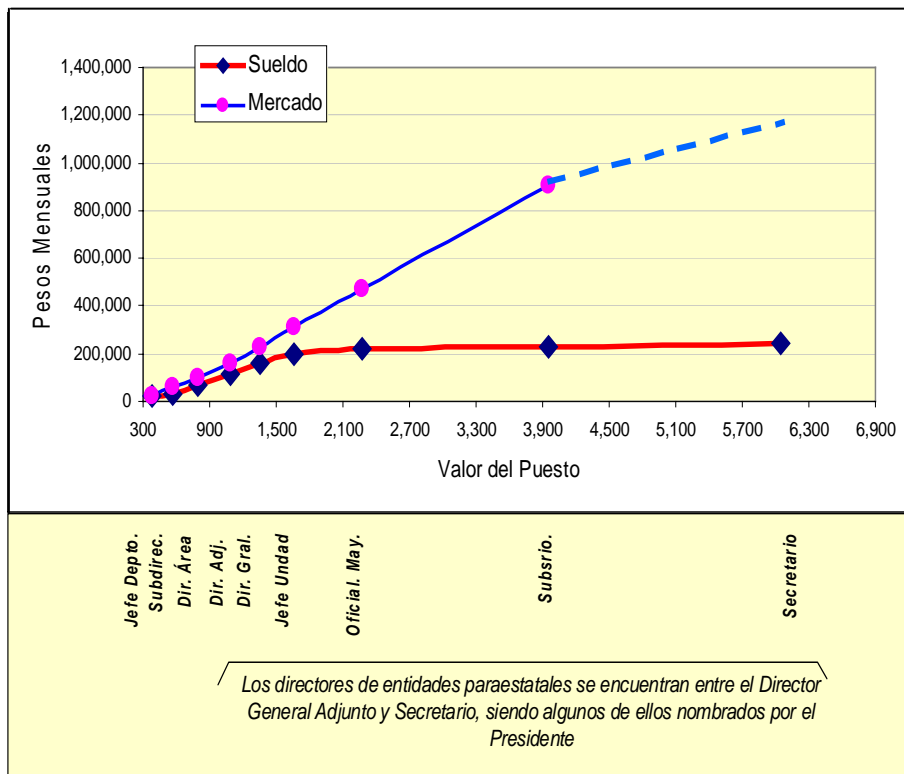
31. El segundo problema que provoca el hecho de que la administración salarial de los tres tipos de puestos mencionados, se haga a partir de un solo tabulador, es el de falta de competitividad, lo que en particular, puede afectar la capacidad de Administración Pública Federal para atraer y retener talento en determinadas posiciones. Particularmente en el sector paraestatal.
32. En la gráfica 3 se compara el tabulador de la Administración Pública Federal con los valores de mercado de puestos de dimensión similar.⁷ En ella se observa, que hasta el nivel de Director General la remuneración de los servidores públicos está dentro de rangos del mercado nacional. No obstante, a partir de esta posición, se aprecia una falta de competitividad que crece en la medida

7. Los datos de mercado provienen de una muestra de 200 empresas industriales y de servicios, para lo cual se utilizó la mediana de mercado, es decir: la mitad de las empresas está por arriba de ella y la otra mitad por debajo.

que se trata de posiciones de mayor jerarquía.

33. Cabe destacar que en la mayor parte de los países, las remuneraciones de los servidores públicos, particularmente los que ocupan cargos políticos y que normalmente son los de mayor jerarquía, no suelen definirse con base en criterios de mercado. Sobre todo, porque las personas que acceden a dichas posiciones, lo hacen movidos fundamentalmente por la intención de prestar un servicio a su país y ejercer un poder público, lo cual provoca que los temas salariales jueguen en su decisión, un papel secundario, si no es que nulo.
34. Pero, en la medida que se desciende en la estructura jerárquica de la administración pública, la competitividad de la estructura salarial con respecto al mercado cobra gradualmente mayor importancia, dado que influye en la capacidad del sector público para atraer y retener talento, en virtud de que los individuos que se ubican en los niveles medios y bajos, si consideran en su elección de lugar de trabajo, a las cuestiones salariales como un elemento de su plan de vida y carrera.
35. Desde esta perspectiva, la falta de competitividad afecta, principalmente, a aquellos

GRÁFICA 3
REMUNERACIÓN TOTAL TABULAR CONTRA MERCADO GENERAL
(TABULADOR)



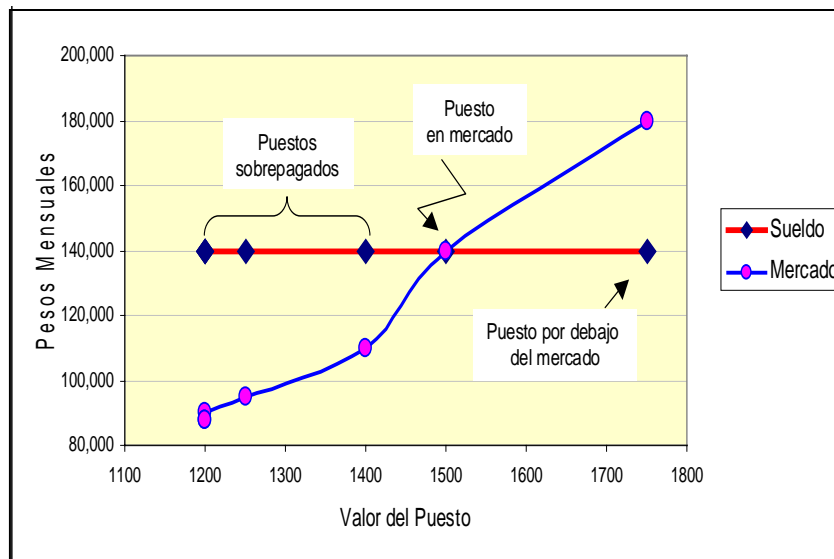
puestos del sector paraestatal, cuya dimensión se encuentra entre director general y secretario, muchos de los cuales están ubicados en los segundos, terceros y cuartos niveles de las entidades paraestatales de mayor envergadura.

36. Resulta interesante señalar que, cuando la administración salarial se hace con base en los títulos de los puestos, y no en función de la magnitud de la responsabilidad de cada

uno, se pueden presentar simultáneamente, un problema de equidad interna, y otro de competitividad, como se expone de manera ilustrativa en la gráfica 4. Este hecho obedece a que, aun teniendo un grupo de puestos, el mismo nivel jerárquico, no todos son de la misma dimensión; aquellos vinculados a las actividades sustantivas de la entidad tendrán mayor valor que los relacionados a cuestiones de soporte.

GRÁFICA 4

SUELDO TABULAR PARA UN MISMO NIVEL JERÁRQUICO



Poca claridad organizacional

37. La aprobación de las estructuras organizacionales de dependencias y entidades, facultad que por muchos años estuvo centralizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha tenido como objetivo fundamental controlar el crecimiento de la partida presupuestal correspondiente a sueldos y salarios.
38. Sin embargo, la dinámica y realidad cambiante a las que, como cualquier organización, está sometida la administración pública, obligan a dependencias y entidades a modificar, *de facto*, sus estructuras, de tal suerte que éstas paulatinamente empiezan a diferir de aquellas que están aprobadas, aun cuando el número de plazas puede permanecer constante y dentro del límite autorizado. Fenómeno que especialmente se observa de los segundos y terceros niveles organizacionales hacia abajo.
39. Esta circunstancia dificulta evaluar en la práctica, - no a nivel de tabulador - la competitividad y equidad de las estructuras salariales de la administración pública, porque hace factible que las responsabilidades a cargo de algunos servidores públicos, difieran de las que teóricamente deberían tener, con base en el título del puesto que desempeñan.
40. Esta discrepancia puede obedecer a dos factores: a) Al no coincidir la estructura organizacional aprobada, con la que realmente funciona en la práctica, podría ocurrir que un área específica esté integrada por más puestos de los que en teoría debería tener, mismos que, nominalmente, estarían ubicados en otras áreas, y b) La designación de una persona para ocupar una plaza en particular, pudo haberse hecho con base en el sueldo que ésta tenía establecido, y no en función de las actividades nominales que tiene asignadas. Esto hace que no sea extraño encontrar, por ejemplo, a personas que llevan a cabo actividades de soporte administrativo, pero que ocupan plazas que corresponderían a puestos de línea.
41. Por razones similares, en el caso de los servidores públicos sindicalizados, se observan también problemas de falta de claridad organizacional, lo cual se debe, en gran medida, a que los títulos de sus puestos son obsoletos, o no reflejan en muchos casos, las tareas que en la realidad desempeñan sus ocupantes. Por ejemplo: personas que nominalmente ocupan la plaza de técnico especializado, pue-

den estarse desempeñando como: secretarías, pagadores, edecanes, encargados de mantenimiento, almacenistas, etc.

42. Esta situación, por una parte, dificulta realizar esfuerzos de capacitación y desarrollo de los servidores públicos sindicalizados, al no quedar claras las familias de puestos que existen en la práctica y su respectiva composición, y, por la otra, da lugar a inequidad salarial, porque personas con remuneraciones iguales, pueden estar a cargo de tareas sustancialmente distintas, en cuanto a su grado de complejidad.

43. Cabe señalar que, en algunos casos, este problema se ha agudizado en la medida que se han llevado a cabo retabulaciones salariales mediante la eliminación de las categorías del menor nivel, lo que ha comprimido en pocos niveles tabulares, un amplio y variado número de puestos en cuanto al grado de complejidad de las tareas bajo su responsabilidad.

44. Por último, resulta importante destacar que, para cualquier tipo de organización, contar con estructuras claras y cuyo diseño se ajuste a criterios técnicos, es una condición fundamental para el logro de sus objetivos, al permitirle a

sus integrantes entender con precisión su funcionamiento, y la forma cómo su respectivos puestos contribuyen en las actividades que se desarrollan cotidianamente y en las metas que se persiguen.

45. De ahí que, más allá de la importancia que la claridad organizacional tiene para el establecimiento y aplicación de una política de remuneración, ella resulta determinante de la efectividad de la administración pública, por lo que es recomendable asegurar que no haya discrepancia entre las estructuras aprobadas y las que operan normalmente.

Carencia de un vínculo entre desempeño y remuneración

46. Es común que las políticas de remuneración prevean esquemas para reconocer el desempeño, mediante pagos adicionales a lo que sería la percepción ordinaria. Cabe señalar, que en muchos países, ésta es una práctica que se aplica en sus administraciones públicas. De hecho en México, se han llegado a otorgar este tipo de incentivos. Pero, desafortunadamente, en su implantación han ocurrido una serie de problemas que han limitado su efectividad, lo cual ha llevado a eliminarlos, absorbiéndolos a la remuneración fija mensual.

47. Entre dichos problemas destaca que, en ocasiones, los bonos de desempeño se utilizaron como un recurso para incrementar sueldos, y así compensar salarios base relativamente bajos, lo cual hacía que su asignación estuviera prácticamente garantizada. De esta forma, muchos servidores públicos, más que percibir una compensación extraordinaria, lo que en realidad recibían era un aumento salarial pagado de manera diferida al final del año. No obstante, este tipo de pagos, que en algunos casos equivalían a varios meses de salario, fueron percibidos por la sociedad, quien no estaba al tanto de dichos antecedentes, como gratificaciones excesivas e indebidas, desgastando frente a ella la imagen del servidor público en general.
48. Otro problema residió en la forma de administrar estos pagos, la cual no necesariamente era equitativa, o estaba débilmente vinculada al desempeño de los individuos que los recibían. Esto era claro cuando se observaba, que las evaluaciones de un conjunto de personas eran mayoritariamente excelentes, y por ende, todas se hacían acreedoras al bono correspondiente.
- Tratamiento no diferenciado a los puestos técnicos de alta especialización*
49. Al Poder Ejecutivo Federal le corresponde la aplicación de un vasto número de leyes de naturaleza muy variada, a la vez que especializada. Esto hace necesario contar, dentro de la Administración Pública Federal, con personal especializado en materias diversas para que lleven a cabo tareas de supervisión, emisión de dictámenes y opiniones técnicas, control, inspección, sanción, etc.
50. De hecho se puede afirmar, que el momento de la verdad en cuanto a la aplicación de los diversos ordenamientos legales ocurre, precisamente, cuando dichas tareas son desarrolladas y llevadas a la práctica por el citado personal.
51. Normalmente la remuneración de los puestos especializados suele estar asociada a los conocimientos y experiencia de sus ocupantes. De hecho, las organizaciones que tienen especialistas, disponen de esquemas de compensación que estimulan su desarrollo profesional, ofreciéndoles la posibilidad de contar con remuneraciones equivalentes a las de

puestos de índole administrativa o gerencial. Esto les ofrece a sus empleados la oportunidad de mejorar sus remuneraciones por la vía gerencial o por la técnica.

52. Desafortunadamente, el tabulador actual de la Administración Pública Federal no distingue a los puestos de especialista de los administrativos, y *de facto*, los subordina a éstos, haciéndolos equivalentes a puestos administrativos de menor importancia. Así, algunos especialistas, se pueden ver obligados a emigrar hacia posiciones administrativas que, aun estando mejor remuneradas, no satisfagan su vocación, ni sus intereses profesionales, lo cual crea en ocasiones, la percepción de que se pierden excelentes técnicos y se ganan malos administradores, o bien, éstos son reclutados por el sector privado, para que, paradójicamente, promuevan las gestiones y lo representen, ante las entidades donde antes trabajaban.

Recomendaciones

53. Con base en los lineamientos expuestos para el diseño de una política de remuneración de los servidores públicos, se hacen las siguientes reco-

mendaciones, que a su vez, buscan resolver los asuntos críticos mencionados en el apartado anterior:

- Definir los paquetes de compensación *ad hoc* para los puestos de naturaleza política.
- Realizar las acciones que permitan continuar con la modernización de la administración salarial en el sector central.
- Dar al sector paraestatal una libertad acotada para llevar a cabo sus procesos de administración salarial.
- Introducir y aplicar el concepto de Compensación Total como referencia para orientar el proceso de remuneración de los servidores públicos.

Definir paquetes de compensación ad hoc para los puestos de naturaleza política

54. Darle un tratamiento diferenciado a los puestos políticos de la administración pública, mediante la definición de paquetes salariales *ad hoc* a su naturaleza, permitiría que la definición de la política salarial que se aplicara al resto de los puestos, tanto del sector central como paraestatal, no se viera afectada por cuestiones

de carácter político, sino que se enmarcara dentro de una estrategia orientada a la atracción, retención y motivación de su capital humano.

55. En este paquete, que sería acordado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se podrían establecer con precisión la compensación total (salarios, prestaciones y beneficios) de los servidores públicos a cargo de puestos políticos, así como las cuestiones relativas a su eventual retiro del cargo. Entre éstas, sería recomendable, considerar temas como la pensión que se otorga a los expresidentes y las de su seguridad personal. Esto último, también aplicaría a otros servidores públicos que hubieren desempeñado puestos, cuyas características hicieran aconsejable que el Gobierno Federal les continuara brindando protección por un determinado lapso, aun ya no teniendo ninguna función pública. Por ejemplo, el Procurador General de la República y el Secretario de Seguridad Pública.

Realizar las acciones que permitan continuar con la modernización de la administración salarial en el sector central

56. Para el sector central se propone que se siga adminis-

trando a partir del actual tabulador, dado que éste ya está estructurado con base en la magnitud de los puestos, por lo que su aplicación asegura que haya equidad, a la vez que permite realizar de manera sencilla y rápida comparaciones con el mercado nacional, lo cual resulta especialmente útil durante los procesos de elaboración y aprobación del presupuesto federal. Por ende, para asegurar la equidad interna hay que continuar enfatizando que la remuneración se asocie con la responsabilidad del puesto, y no con su título.

57. No obstante, resulta de vital importancia llevar a cabo tres acciones fundamentales para asegurar una mejor administración salarial: La primera se refiere a crear un esquema salarial para los puestos de técnicos especializados. Esto le permitiría a sus ocupantes crecer económicamente con base en sus conocimientos y experiencias, y al Gobierno Federal retener a este tipo de personal que, forzosamente, requiere para el desempeño de sus funciones, y para la aplicación eficiente y oportuna de diversos ordenamientos legales.

58. La segunda acción sería la de establecer las nuevas familias de puestos del personal sindicalizado, alineando sus res-

pectivos puestos con base en su responsabilidad. Esto permitiría asegurar que haya equidad interna, en cuanto a que la magnitud de cada puesto sea acorde con su remuneración y, facilitaría, el diseño e implantación de los procesos de capacitación y desarrollo, lo que en suma redundaría en un servicio público de mayor calidad y en un mejor ambiente laboral.

59. La tercera acción consistiría en actualizar las estructuras organizacionales de las dependencias, para asegurar que estén alineadas con las políticas y estrategias públicas a cargo de cada una de ellas, y que propicien la claridad que demanda un funcionamiento eficiente, al estar cabalmente definidas áreas, funciones, objetivos y responsables, de tal manera que los títulos de los puestos coincidan con sus responsabilidades.
60. Disponer de estructuras organizacionales que estén documentadas y coincidan con la forma como diariamente funcionan, no sólo es un imperativo para elevar la efectividad de la administración pública, sino que es fundamental para lograr los objetivos que se persiguen con la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y en general, para establecer los procesos clave de la función de recursos humanos.

Dar al sector paraestatal una libertad acotada para llevar a cabo sus procesos de administración salarial

61. El espíritu de esta recomendación, se enmarca en la necesidad que existe de otorgar a las entidades paraestatales de mayor autonomía de gestión, dotándolas de una herramienta fundamental para la administración y desarrollo de su personal, como lo es el proceso, a través del cual se le remunera y reconoce su desempeño.
62. Esta libertad estaría acotada por un marco presupuestal y otro normativo. El primero le correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al establecer, en cada caso, el monto máximo disponible para efectos de remuneración, y que, como ya ocurre, estaría sujeto al visto bueno del Congreso, al presentarse para su aprobación dentro del presupuesto anual del Gobierno Federal.
63. Por su parte, a la Secretaría de la Función Pública, le correspondería la definición del marco normativo que asegurara que la administración salarial de las entidades paraestatales, se realiza con base en elementos técnicos propios de las prácticas estándar, y de

acuerdo a las reglas normales del gobierno corporativo. Esto último implicaría, que cada una de ellas tuviera un comité de compensaciones dependiente de su órgano de gobierno, en el que incluso podrían, como ocurre en el sector privado, participar consejeros externos, cuyas atribuciones podrían abarcar, entre otras: la validación de incrementos, bonos, y valuaciones de puestos.

64. Dicha norma establecería cuál sería el mercado de referencia, que debería usarse para la definición de los tabuladores y el grado de equidad que deberían tener éstos. De igual forma, podría determinar qué porción del salario anual correspondiente a los dos o tres primeros niveles jerárquicos, estaría sujeta a riesgo con base en el logro de ciertos resultados.
65. Vincular una parte de la remuneración al logro de objetivos, es una práctica sana que tiene como finalidad inducir a los integrantes de una organización -particularmente sus niveles directivos - a que alcancen las metas que para ésta resultan importantes. Además de que, obtenerlas, debe significar la fuente de pago de los bonos de desempeño. Por ende, resulta muy recomendable introducir este tipo de esquemas de compensación variable al

sector paraestatal, siempre y cuando se disponga de objetivos estratégicos claramente definidos y cuyo logro implique, verdaderamente, un avance para la entidad paraestatal de que se trate.

66. Es pertinente mencionar, que la práctica estándar para este tipo de pagos, plantea que la proporción de la compensación sujeta a riesgo disminuya en la medida que se descende en la estructura jerárquica. Por ejemplo, para el primer nivel podría representar entre el 30 y 40% de su remuneración anual. Tampoco es extraño que este esquema se suela aplicar sólo a los puestos de mayor importancia, dado que es más sencillo establecer los parámetros y metas que se requieren para evaluar el desempeño de sus ocupantes de una manera objetiva, mientras que conforme se trata de cargos de menor importancia, resulta más complicado establecer indicadores que permitan evaluar con objetividad su desempeño.
67. Para el caso particular de la remuneración del puesto de mayor importancia, éste debería, con base en una recomendación de su respectivo comité de compensación, ser propuesto por el órgano de gobierno a la Secretaría de la Función Pública, quien más que opinar sobre el monto del

mismo, debería juzgar las bases y pertinencia de la proposición, y su congruencia con el resto de la estructura salarial y con la situación particular de la entidad de que se trate.

68. Cabe destacar que al tratar de manera independiente las remuneraciones de los puestos de naturaleza política, respecto a los del sector paraestatal, es factible que deba eliminarse el paradigma de que la remuneración de ningún servidor público pueda rebasar a la del Presidente de la República. Al respecto, es interesante mencionar, que en otros países,⁸ esto ya ocurre, toda vez que se ha visto que la atribuciones encomendadas a algunas entidades públicas, hace indispensable atraer personal con experiencia profunda y con calificaciones técnicas en determinados campos, para que se hagan cargo de

ellas con una autoridad profesional reconocida en el medio donde se desenvuelven.

69. Por último, los elementos que limitarían la posibilidad de prácticas abusivas en materia de remuneración de los servidores públicos del sector paraestatal serían, por una parte, programas de auditoría que tuvieran como propósito verificar, no tanto los niveles absolutos de los salarios, sino que las políticas de remuneración aplicadas por las entidades están apegadas a la norma establecida para tal fin, y, por la otra, el presupuesto aprobado por el Congreso donde por lo general se establece con claridad el monto máximo de la partida para el pago de servicios personales. Además de lo anterior, y conforme a la Ley de Transparencia, las entidades tendrían que hacer pública, su respectiva política salarial.

8. El Senado de los Estados Unidos estableció un sueldo de \$ 557,000 dólares anuales para el puesto del Presidente y \$452,000 dólares anuales para los otros cuatro miembros de la junta, que supervisará las prácticas contables de las empresas que cotizan en bolsa (Public Accounting Oversight Board). Estas cifras resultan superiores a los \$ 400,000 dólares anuales que recibe el presidente de dicho país, aunque en este caso también recibe \$ 50,000 dólares de gastos de representación no acumulables. Además de otras prestaciones como la Casa Blanca, la residencia de descanso en Campo David, el uso del avión y barco presidenciales, y una pensión vitalicia a su retiro a nivel de miembro del gabinete. Business Week, 27 de Enero del 2003.

70. Dado que el costo total que representa la nómina es resultado de la estructura organizacional y la remuneración de sus ocupantes, es importante que el marco normativo que se establezca, también defina parámetros de diseño organizacional en cuanto a: tramos de control, niveles, y la relación entre puestos de soporte y puestos de línea.

Introducir y aplicar el concepto de Compensación Total como referencia para orientar la política de remuneración de los servidores públicos

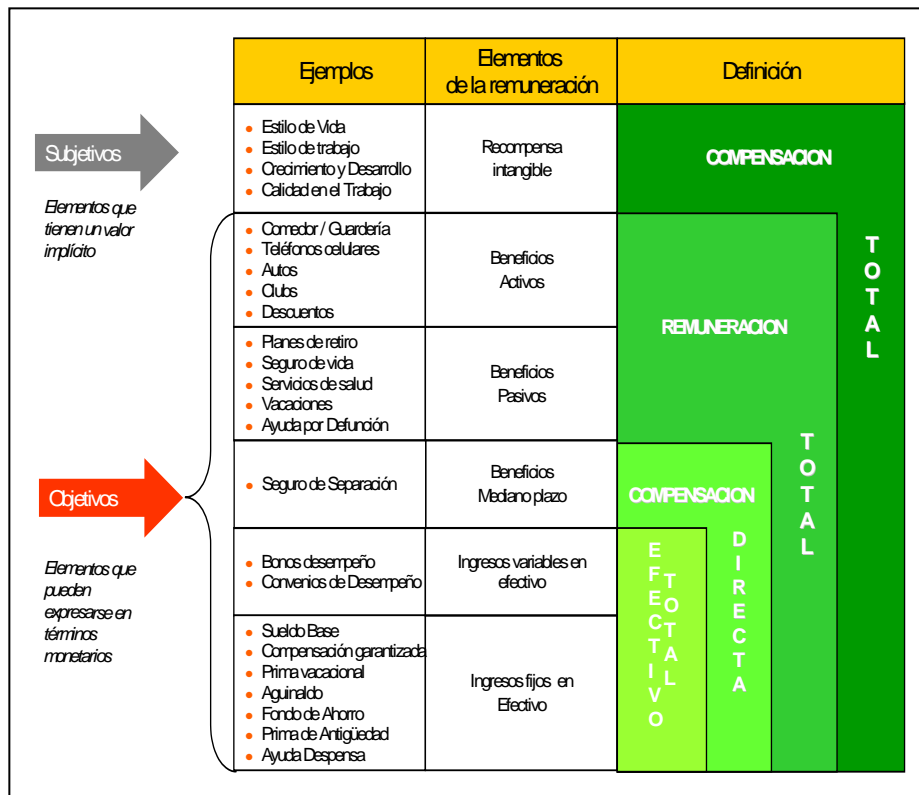
71. Generalmente, las cuestiones salariales suelen discutirse a partir del cálculo de los ingresos en efectivo que recibe el empleado, y que normalmente se expresan mediante tabuladores, donde se establecen rangos salariales para diferentes categorías de puestos. En tanto que se deja por aparte, el monto en efectivo que se destina al pago de beneficios.
72. No obstante, la práctica que está emergiendo en un número creciente de organizaciones es la de calcular lo que se denomina como Remuneración Total. Para ello, suman al ingreso en efectivo, el valor económico de los beneficios que se otorgan (Gráfica 5). Así, mediante esta visión integral, es factible conocer con precisión, a nivel general, el costo total del factor humano y cómo está integrada, en lo individual o por puesto, la estructura detallada de su remuneración. Estos datos, resultan especialmente útiles para llevar a cabo comparaciones con el mercado y para informar al

empleado, cuál es el total de sus ingresos y cuáles conceptos los integran.

73. A su vez, esto permite realizar análisis e implantar soluciones para asegurar un uso óptimo de los recursos destinados a dicho propósito. Por ejemplo, podría darse el caso de que el gasto en seguros de vida se pudiera abatir, integrando este beneficio con el fondo de pensión.
74. Pero, más allá de lo que es la remuneración total, se ha encontrado que, desde la perspectiva del individuo, él percibe que su compensación total está integrada no sólo por conceptos tangibles que pueden expresarse monetariamente, sino por otros rubros de carácter intangible, vinculados a sus perspectivas de desarrollo; las relaciones con su jefe y con su organización; el balance entre su trabajo y vida familiar; ambiente de trabajo, etc. (Gráfica 5)
75. Podría parecer que este tipo de elementos, jugarían un papel secundario, en cuanto a la posibilidad de atraer, retener y motivar el talento que se requiere. No obstante, Hay Group cuenta con evidencia empírica⁹ que demuestra que los temas salariales son, para efectos de retención, secundarios respecto a otros menos tangibles, como: la utilización

9. El Dilema de la Retención: Por qué los empleados se retiran. Documento de trabajo, Hay Group, 2001.

GRÁFICA 5
COMPENSACIÓN TOTAL



de habilidades y conocimientos, la coincidencia con el rumbo de la organización, oportunidades de desarrollo, la disponibilidad de contar con asesoría por parte del superior. Además, también hay elementos probatorios de que el desempeño individual está afectado por el clima laboral, particularmente, el que propicia entre sus subordinados el superior inmediato.

76. Dadas las restricciones presupuestales, los planteamientos anteriores adquieren una mayor relevancia para la Administración Pública Federal, porque en su conjunto le permitirían tomar decisiones mejor fundadas en cuanto a la forma como se remunera a los servidores públicos. Así, por un lado, podría determinar un mejor uso de sus recursos económicos, si dispusiera del concepto de Remuneración Total, definida en los términos expuestos, y por el otro, estaría en posibilidad de llevar a cabo acciones, que tuvieran un impacto en lo que el servidor público percibe como su compensación total, y que no necesariamente implique comprometer recursos públicos en gran escala o con un carácter recurrente, como sería por ejemplo, mejorar el ambiente físico de trabajo o dotar a los servidores públicos de mejores herramientas de trabajo, lo cual se podría hacer

mediante una inversión que se realizaría por una sola vez. Por ende, nos permitimos recomendar que tanto en el sector central y el paraestatal, y como parte del proceso de su modernización, se aplique el concepto de Compensación Total, desagregándolo con base en los rubros que se mencionaron, para utilizarlo como punto de referencia para el diseño y aplicación de sus sendas políticas de remuneración.

Preguntas y respuestas de interés general

¿Es válido hacer una comparación de las remuneraciones de los diferentes jefes de estado?

Éste sería un ejercicio académico cuyas conclusiones resultarían muy cuestionables. En primer término, la disponibilidad de datos confiables es limitada, y no todas las naciones tienen el mismo grado de transparencia con relación a este tema; por ejemplo, puede ocurrir en un país, como de hecho sucedía antes en México, que la remuneración de su Jefe de Estado que aparece en sus documentos públicos, no incluya la totalidad de sus percepciones sino solo una cantidad básica.

Por otro lado, no existe como tal, un mercado mundial de jefes de estado, donde cada uno deba retri-

buirse con base en la importancia mundial que- desde su punto de vista- tendría su respectivo país. En todo caso, la comparación debería hacerse contra la realidad de cada nación. Basta mencionar, que en el caso mexicano, un secretario de estado percibe menos de la mitad de lo que un puesto de responsabilidad equivalente recibe en el mercado privado.

¿Implicaría este ejemplo que los servidores públicos deben ser remunerados como los privados?

No necesariamente, y menos aún en el caso de los puestos de la administración pública que en este trabajo se definieron como políticos. De hecho, quienes acceden a estos cargos lo hacen movidos por razones como el ejercicio del poder público y su interés de servir a su país, por lo que los temas salariales asociados a sus puestos no son determinantes en su decisión de ocuparlos o competir por ellos.

Sin embargo, cuando tratamos de puestos donde es preciso un grado de experiencia y dominio técnico sobre una materia en particular, la óptica es diferente, porque el sector público si entra en competencia con el privado, y porque la misma sociedad demanda que el estado cuente con personal calificado, que la atienda y sirva. Pensemos como ejemplo, en el personal de seguridad pública, o el que está a cargo de insumos básicos para el funcio-

namiento del país, o el que está responsabilizado de su atención médica, o el que controla su infraestructura hidráulica.

¿Representaría un mayor gasto aplicar estas recomendaciones?

El uso óptimo de los recursos disponibles para retribuir a los empleados de una organización, no está en función del nivel de sus salarios; tan malo es pagar con exceso, como hacerlo muy por debajo del mercado. En ambos casos, las consecuencias serán negativas. Está probado, que sueldos muy altos no necesariamente conducen a mejor desempeño, y que el "ahorro" por bajos sueldos, se traduce en costos adicionales como rotación y mal ambiente laboral.

El monto total destinado a los recursos humanos de cualquier organización, es el resultado de su estructura organizacional, el número de plazas que ésta contiene, y los salarios, prestaciones y beneficios de todos sus ocupantes. Por ende, para asegurar que ese gasto sea óptimo, debe procurarse, en primer término, que el diseño de las estructuras organizacionales responda a criterios de eficiencia; que no haya traslape de funciones, niveles redundantes; tramos de control demasiado cortos. Además de que las funciones que se lleven a cabo sean aquellas que verdaderamente agreguen valor. En segundo lugar, esta tarea permitiría definir un

nivel de sueldos que respecto al mercado salarial pueda considerarse razonable.

¿Cómo encaja la propuesta de darles a las entidades paraestatales una libertad acotada con respecto al marco normativo al que están actualmente sujetas?

El énfasis de esta propuesta es dotar a las entidades de mayor autonomía de gestión en la administración de los procesos clave de su capital humano, mediante el señalamiento, por parte del Gobierno Federal, de amplios marcos de referencia, representados por: normas, procedimientos y estándares, para que con libertad actúen dentro de ellas. Esto incluye además, la incorporación de un concepto básico de las prácticas de buen gobierno corporativo, que es la figura de un Comité de Compensación que reportaría al órgano de gobierno, para que sea quien revise, valide y recomiende a este último, las cuestiones fundamentales de su proceso de remuneración. De tal suerte que, posteriormente, a través de los tra-

bajos normales de auditoría, podría verificar en qué medida la entidad se ajusta a las normas establecidas.

Esto implicaría pasar de un control *ex ante*, como el que actualmente impera, y a través del cual los salarios de los servidores públicos de las entidades se fijan con antelación, a un control *ex post*, cuyo énfasis sería asegurar que la administración salarial del sector paraestatal y el diseño y mantenimiento de sus estructuras organizacionales, se realiza con base en las normas y procedimientos, que como se describió, responden a las prácticas estándar que se aplican normalmente.

Merece ser recalcado, que la modernización del sector paraestatal, hace indispensable, que haya equilibrio entre la responsabilidad que tienen los directores de las entidades para lograr los objetivos que se les han establecido, y el grado de libertad que tienen para administrar con autonomía los procesos claves que se requieren para alcanzarlos. Y en ese sentido, la gestión de su capital humano guarda un lugar destacado ◇

SÍNTESIS

- En cualquier estructura creada para proveer un servicio, como es la Administración Pública, su efectividad estará íntimamente vinculada a la motivación, las habilidades, el talento y el compromiso de sus recursos humanos.
- En los últimos años el proceso de remuneración de los servidores públicos ha tenido avances importantes, pero su modernización requiere superar la politización del tema, y resolver problemas que están creando inequidad, falta de competitividad, y poca claridad organizacional.
- Reconocer que hay tres tipos de puestos en la Administración Pública Federal, y darle, a cada uno, un enfoque diferente que responda a su naturaleza, pero sin perder la visión de conjunto, es un paso que se requiere para continuar la modernización de la administración pública y desarrollar a su recurso más importante: su capital humano.
- Quienes acceden a un cargo político lo hacen, directamente a través de un proceso de elección, o indirectamente mediante el nombramiento de alguien que haya sido electo; su mandato es finito, y su interés por desempeñarlo se nutre del ejercicio del poder público y de su deseo por servir a su país. Ante esto, los temas salariales tenderán a ser secundarios.
- Los servidores públicos sindicalizados son la mayoría, actualizar las familias de los puestos que desempeñan, es un paso importante para mejorar el servicio público y sus oportunidades de desarrollo.

- Continuar la modernización de la Administración Pública Federal, requiere entender que la sociedad gasta en sus servidores públicos, más que lo que se refiere a sus sueldos y prestaciones, mientras que para éstos, su remuneración abarca mucho más que los aspectos tangibles que reciben a cambio de su trabajo.
- Hoy se conoce la totalidad de las remuneraciones de los servidores públicos; es posible alinearlas con base en la complejidad de las funciones de cada puesto; y compararlas con las que prevalecen en el mercado nacional.
- En la Administración Pública Federal concurren tres tipos de puestos: los de naturaleza política, los del sector central y los del sector paraestatal. No obstante, todos están sujetos al mismo tabulador.
- Equidad implica que haya proporcionalidad entre la remuneración de un puesto y la magnitud de su responsabilidad.
- La posibilidad de confrontar las remuneraciones de los servidores públicos con el mercado salarial, resulta relevante porque permite contar con referencias útiles, al momento de definir el presupuesto.
- La falta de claridad respecto a la composición y funcionamiento de una estructura, además de impedir la implantación de un esquema de remuneración justo, afecta de manera importante la efectividad organizacional.
- Cuando un esquema de remuneración variable no se vincula a objetivos importantes, claros y medibles, pierde no sólo su sentido, sino que da origen a vicios que lo desgastan y pervierten.

- Retener personal altamente calificado en la administración pública, requiere que éste pueda incrementar su remuneración por la vía de su crecimiento profesional, sin verse en la necesidad de pasar a posiciones administrativas para lograrlo.
- Reconocer, para efectos de su remuneración, la naturaleza y características de los puestos políticos.
- Modernizar la administración salarial del sector central, demanda: establecer bandas salariales para puestos técnicos, crear nuevas familias de puestos para personal sindicalizado y, actualizar las estructuras organizacionales.
- Contar con la libertad para administrar y desarrollar a su activo más valioso: su capital humano, resulta de vital importancia para dotar a las entidades con la autonomía de gestión que demanda el logro de sus objetivos.
- Los puestos de mayor importancia en la administración pública, deben tener una parte de su remuneración sujeta a riesgo, y cuyo pago se vincule al logro de objetivos claros, medibles y trascendentes.
- Debe entenderse que el pago de bonos no es bueno o malo *per se*, lo verdaderamente erróneo es darlos a cambio de nada.
- Al separar para efectos de remuneración a los puestos políticos del resto, será posible romper con el paradigma de que ningún servidor público puede ganar más que el Presidente de la República.
- La falta de una visión integral y pormenorizada de los rubros que constituyen la remuneración total de los servidores públicos, puede conducir, no sólo a gastos innecesarios, sino a desatender aspectos que ellos valoran como parte de su calidad de vida.

Avances de servicio civil en el marco de la modernización del Estado de la República de Guatemala*

Silvia del Carmen Palomo G.**

ARGUMENTA LA NECESIDAD DE ADECUAR LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO A LOS CONSTANTES CAMBIOS DE UN MUNDO GLOBALIZADO, EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ, LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA. PROPONE UN PLAN DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL, CONTEMPLANDO UN MODELO DE SISTEMA DE SERVICIO CIVIL NACIONAL Y MUNICIPAL, QUE PERMITA UNA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE RECURSOS HUMANOS DESCONCENTRADA Y DESCENTRALIZADA, ASUMIENDO LA ONSEC EL ROL DE RECTORA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS AL SERVICIO DEL GOBIERNO.

PALABRAS CLAVES: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / SERVICIO CIVIL / ESTADO / MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN / RECURSOS HUMANOS / GUATEMALA

Introducción

El propósito de esta ponencia es analizar y discutir hacia donde hemos marchado en los últimos tiempos en materia de descentraliza-

ción y desconcentración de las acciones de personal, y qué innovaciones se deben incorporar a nuestros ejercicios por alcanzar una administración pública eficiente, transparente y honesta.

El actual sistema de servicio civil guatemalteco enfrenta grandes desafíos, caracterizados en un ambiente de múltiples desventajas que representa la administración de personal, en un sistema cuyos problemas estructurales en la economía nacional generan una oferta limitada de puestos de trabajo permanente, en un contexto creciente de desempleo y subempleo, en donde la estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Directora de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

Recibido: 20 de setiembre del 2006.

Aceptado: 3 de noviembre del 2006.

Es por ello que a iniciativa de la entidad rectora de la administración de recursos humanos en el país, la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, y con el apoyo del Gobierno Central y otros organismos, se han iniciado procesos que pretenden en el mediano plazo, fortalecer el sistema de servicio civil mejorando las características normativas, estructurales y sistémicas que hasta hace poco le limitaron retener y atraer recursos humanos de la calidad adecuada a las necesidades institucionales.

Lo anterior como una respuesta a los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, que demandan la modernización de la administración pública y el establecimiento de la Carrera Administrativa.

Asimismo, es importante hacer notar que los procesos de desconcentración que actualmente se impulsan no pretenden más que eficientar el servicio público, y que a través de él se pueda generar transformaciones estructurales que resuelvan las necesidades sociales de forma inmediata, promoviendo con ello la modernización y calidad de la gestión pública.

Marco conceptual para la desconcentración de la administración pública

Para poder alcanzar resultados en los procesos de desconcentración que se propone el

Gobierno de la República, ha sido necesario revisar ciertas condiciones mínimas que deben prevalecer en el ambiente, previo a llevar a cabo este proceso de transferencia de competencias.

Condiciones macroinstitucionales

- *Necesidad de un compromiso político*
Inicialmente se requiere de un compromiso político y un consenso social, las reformas estructurales (económicas o institucionales) necesariamente generan resistencia al cambio, por lo que deberá ser considerada una serie de acciones que promuevan modificaciones al sistema, acompañada de incentivos para garantizar una fuerza laboral pública, no solo más eficiente sino más comprometida.
- *Necesidad de reformas legales*
Las reformas institucionales necesitan también de la formulación de un amplio marco legal.
- *El logro de un balance entre concentración y desconcentración*
Aún cuando el Gobierno Central transfiera algunas responsabilidades a las instancias sectoriales, él debe

estar en capacidad para retener y fortalecer algunas importantes funciones regulatorias y de formulación de políticas.

Condiciones microinstitucionales

- *Financieras*

Las reformas del Estado, y en particular la desconcentración administrativa de algunas funciones desde el Gobierno Central hacia las instancias sectoriales, requiere también de algunas condiciones microinstitucionales. La primera de ellas es el logro de una transferencia efectiva de recursos, acorde con las tareas que se espera cumplan los entes sectoriales hacia los que las nuevas funciones son transferidas.

- *Fortalecimiento institucional de las instancias sectoriales*

Un problema práctico a ser abordado en todo programa de desconcentración administrativa se refiere a la necesidad de determinar la capacidad administrativa, y las habilidades técnicas que poseen las instancias sectoriales para proveer los servicios para las que fueron creadas, requiriéndose que ellos asuman responsabilidad.

Contexto

Por lo anterior y en orden de ideas, se presentan las siguientes acciones que se asumen como parte del proceso de desconcentración administrativa que impulsa el Gobierno de la República, a través de la ONSEC en materia de administración de recursos humanos en el sector público.

Compromisos de gobierno

Entre los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala y que se encuentran plasmados en los Acuerdos de Paz, se establece que la administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. Para ello, el gobierno se compromete a profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno Central, con el objeto de modernizar, agilizar y hacer efectiva la administración pública.

Básicamente en el apartado sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los citados Acuerdos, el Gobierno prioriza las siguientes acciones:

- Modernizar la administración pública, haciendo públicos los mecanismos de selección y clasificación del personal de todas las dependencias del

Organismo Ejecutivo, y revisando su integración, de manera que los empleados y funcionarios llenen los requisitos de responsabilidad, honradez y capacidad.

- Establecer la Carrera de Servicio Civil.

En este sentido, el Gobierno del Presidente Oscar Berger ha asumido con responsabilidad estos compromisos, ya que esta exigencia justifica técnica, legal y financieramente, la creación de las condiciones que fortalezcan la Modernización de la Función Pública.

Esa modernización debe iniciar con programas de reorganización a nivel macro funcional en las dependencias y entidades del Organismo Ejecutivo, que tengan como propósito fundamental la racionalización y optimización de los recursos humanos, técnicos y financieros.

La prioridad es reconocer la importancia del Régimen de Servicio Civil en Guatemala, ya que como Sistema constituye el mecanismo básico para administrar el recurso humano que se encuentra integrado a las diversas instituciones del sector público. La ONSEC, de acuerdo a la ley de la materia, le corresponde regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, con el propósito de garantizar su eficiencia, y establecer las normas que garanticen el desarrollo de un sistema de administración de personal idóneo, por lo que la ONSEC deberá necesaria-

mente redefinir sus funciones y objetivos.

Marco legal

Fortalezas de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento como herramienta que facilita la desconcentración administrativa de los recursos humanos en la administración pública

Ley de Servicio Civil

Los cambios a concretar en el Servicio Civil de Guatemala se sustentan en un Modelo Desconcentrado de sus funciones operativas. La Oficina debe asumir el rol de ente normativo, fiscalizador y planificador de las políticas de recursos humanos en el Organismo Ejecutivo.

Las fortalezas del cambio están sustentadas en los siguientes aspectos de la Ley:

a) Principios

1. La norma establece que todos los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a optar a los cargos públicos, y a ninguno puede impedírsele el ejercicio de este derecho si reúne los requisitos y calidades que las leyes exigen. Estos cargos

- deben otorgarse atendiendo únicamente a los principios del mérito, capacidad, preparación, eficiencia y honradez. El principio de igualdad es una fortaleza de la Ley.
2. Para el otorgamiento de los cargos públicos no debe hacerse ninguna discriminación por motivo de raza, sexo, estado civil, religión, nacimiento, posición social, económica o de opiniones políticas.
 3. El Sistema Nacional de Servicio Civil debe fomentar la eficiencia de la administración pública, y dar garantía a sus servidores para el ejercicio y defensa de sus derechos.
 4. Los puestos de la administración pública deben adjudicarse con base en la capacidad, preparación y honradez de los aspirantes. Por lo tanto, es necesario establecer un procedimiento de oposición para el otorgamiento de los mismos, instituyendo la Carrera Administrativa.
 5. A igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad, corresponderá igual salario, en consecuencia, los cargos de la administración pública deben ordenarse en un plan de clasificación y evaluación que tome en cuenta los deberes, responsabilidad y requisitos de cada puesto, asignándoles una escala de salarios equitativa y uniforme.
 6. Los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil*
- Otro aspecto que fortalece el inicio de la desconcentración de las funciones de la ONSEC, es el desarrollo de su Reglamento, que básicamente regula:
- a) *Regionalización de la Oficina Nacional de Servicio Civil.* De conformidad con lo preceptuado en el Artículo 21 de la Ley de Servicio Civil, que en adelante se denominará únicamente la Ley, la Oficina Nacional de Servicio Civil a iniciativa del Presidente de la República creará Oficinas Regionales de Administración de Recursos Humanos, con el propósito de atender los requerimientos de personal de los diferentes Ministerios, Secretarías y otras Instituciones del Organismo Ejecutivo. Para tal fin la Oficina Nacional de Servicio Civil procederá a determinar en qué regiones se crearán las Oficinas Regionales de conformidad con las necesidades que

se presenten en esta materia. Las citadas Oficinas serán creadas a través del Acuerdo Gubernativo correspondiente.

Fortalecimiento institucional

Programa de Implementación de Unidades Desconcentradas de Gestión de Recursos Humanos

La globalización como fenómeno a nivel mundial implica cambios en la estructura económica, política y social del Estado de Guatemala, elementos que deben de tomarse en cuenta para la definición de un Modelo de Gestión Pública.

Los enfoques sobre modernización de la administración pública, derivado de los tratados de libre comercio exigen una administración pública más eficiente, flexible, transparente y con atención especial al ciudadano. Establece la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como la racionalidad en el uso de los recursos.

La situación actual del sistema de servicio civil guatemalteco demanda iniciar un proceso que abarque al sistema de recursos humanos en su conjunto, ya que el mismo adolece de una serie de problemas que solo pueden ser

resueltos en forma integral y con fuerte vocación política para su implementación.

Por lo anterior, la ONSEC, consciente de los cambios que deben operarse en la administración del sistema, y en apoyo al proceso de modernización del sector público, se encuentra desarrollando el proyecto de implementación de las Unidades Desconcentradas de Gestión de Recursos Humanos, que deberán funcionar en cada uno de los ministerios, y otras dependencias de la Administración Central.

La finalidad de instaurar estas instancias es fundamentalmente el lograr trasladar competencias que actualmente tiene asignadas la ONSEC a los entes sectoriales, y con ello fortalecer los procesos de desconcentración que impulsa el Gobierno Central.

Con ello adicionalmente se busca potenciar el nuevo rol de las unidades de Gestión de Recursos Humanos, el que se sustenta en la transferencia de competencias y responsabilidades para administrar recursos humanos.

Ventajas que ofrece su implementación:

- Desconcentración de los servicios vinculados a la administración de recursos humanos en los niveles más cercanos a los usuarios institucionales.

- Simplificación de los trámites y procedimientos relativos a la gestión de recursos humanos.
- Diseño e implementación de políticas relativas a los procesos de planificación, especialmente lo concerniente a la generación de sistemas confiables de información de personal.
- Diseño e implementación de mecanismos orientados a promover prácticas de mérito, igualdad y transparencia en el acceso al empleo público, así como a las prácticas de promociones y ascenso.

Definición, funciones generales y estructura de las Unidades Desconcentradas de Gestión de Recursos Humanos

Definición y objetivo

Serán las encargadas de la gestión de los recursos humanos en cada una de las instituciones de la Administración Central. Queda bajo su responsabilidad planificar, dirigir, supervisar y coordinar las actividades de las diferentes unidades que conforman la dirección y/o departamento de recursos humanos.

Las unidades de personal de los ministerios, secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, constituyen la organización ideal que da soporte y garantía al proceso

de “Desconcentración de las Funciones Operativas” que la ONSEC iniciará en el corto plazo.

La finalidad es el fortalecimiento institucional de los ministerios, con énfasis en las unidades de personal. El proceso de desconcentración permite potenciar el rol de las unidades de personal, ya que en éstas descansa funciones que redefinen su rol dentro de los ministerios. En el marco de este proceso deberán constituirse en los órganos planificadores y no ejecutores de las políticas, que en administración de recursos humanos serán dictadas por la ONSEC.

Asimismo, la planeación de los recursos humanos debe ser parte integrante de la planeación estratégica de la institución. Con estas acciones se busca la manera de integrar la función de recursos humanos con los objetivos institucionales; en este orden de ideas, se establece entonces la importancia de que la función de recursos humanos contribuye al logro de los fines sectoriales de cada uno de los ministerios, y al mismo tiempo a favorecer e incentivar la consecución de los objetivos individuales de los trabajadores.

Funciones generales

Estas unidades serán las encargadas de la gestión de recursos humanos en cada uno de los ministerios, secretarías y dependencias de la Administración Central.

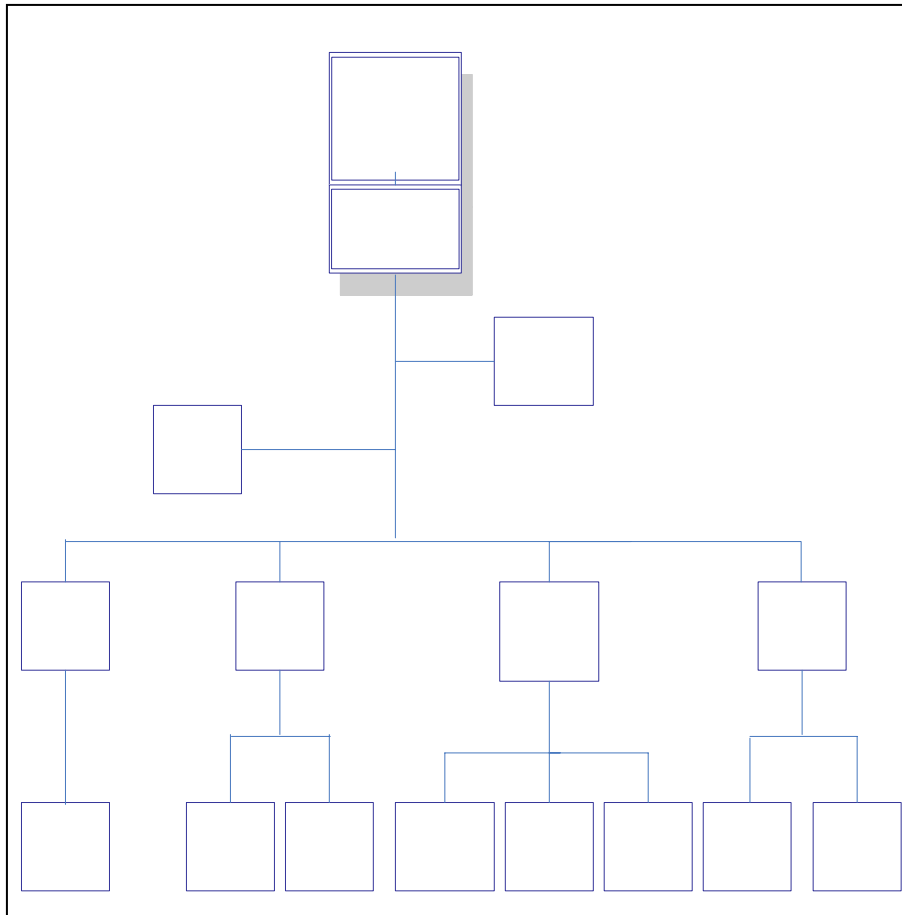
Estas instancias desconcentradas deberán cumplir las siguientes funciones:

- Diseñar y administrar los programas de capacitación, formación y desarrollo del talento humano.
 - Formular planes estratégicos de recursos humanos y lineamientos para su ejecución.
 - Organizar y administrar un Registro Sistematizado de Recursos Humanos.
 - Administrar los instrumentos técnicos para la evaluación del desempeño.
 - Diseño y elaboración de instrumentos técnicos relacionados con dotación de personal.
- Elaborar y actualizar los Manuales de:
 - a) Puestos.
 - b) Procedimientos.
 - c) Organización y Funciones.
 - d) Inducción; etc.
 - Planeación y administración de la Carrera Administrativa.
 - Mantenimiento de los Programas de Seguridad e Higiene.

Estructura

En el siguiente cuadro se muestra un modelo de la estructura que deberán tener las Unidades Desconcentradas de la Gestión de Recursos Humanos.

**ESTRUCTURA DE LAS UNIDADES DESCONCENTRADAS
DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**



*Certificación del personal técnico
y/o profesional*

La estructura y funciones de las Unidades de Personal que deben existir en los ministerios, responden a una base legal en la que se establece la obligatoriedad de las autoridades nominadoras de asumir esta organización. Deben adecuar su estructura a su reglamento orgánico interno y a

sus necesidades. El personal técnico y profesional debe ser de carrera, y llenar los requisitos y competencias que estarán establecidos en el Manual de Puestos.

Consecuentemente la ONSEC, como ente normativo y fiscalizador de los procesos, procederá a la CERTIFICACIÓN del recurso humano asignado a las unidades de personal ◇

Experiencia de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, en el marco de la Modernización del Estado de la República de Panamá*

Arnulfo A. de León V.**

PUNTUALIZA QUE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA, DIGECA, ES UN ORGANISMO NORMATIVO Y EJECUTIVO DE LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS QUE DICTA EL PODER EJECUTIVO. LA LEY No. 9 VIENE A REGULAR LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ESTABLECIENDO UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS QUE SE FUNDAMENTA EN EL MÉRITO Y EN EL DESEMPEÑO EFICIENTE.

PALABRAS CLAVES: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / DIGECA / CARRERA ADMINISTRATIVA / FUNCIONARIOS PÚBLICOS / RECURSOS HUMANOS / PANAMÁ

Antecedentes

El tema de "Carrera Administrativa" aparece por primera vez

en el Código Administrativo de 1917. Con la Constitución Nacional de 1941, se dio inicio a los intentos por crear un servicio público basado en el mérito, cuando en dicha excerta legal se determina que la "ley establecerá y reglamentará la Carrera Administrativa para aquellos servidores públicos que determine la propia Ley".

Posteriormente con la Constitución de 1946, se sientan las bases para la creación de la Ley de Carrera Administrativa, fundamentada en los siguientes principios:

- *Principio de la independencia institucional:* los funcionarios están al servicio del Estado y

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Director de Investigaciones, Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS.

Recibido: 31 de agosto del 2006.

Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

no de los partidos o colectivos políticos.

- *Principio de la libertad política:* se prohíbe el proselitismo en lugares y horas de trabajo, lo que será sancionado por la Ley.
- *Principio de selección y estabilidad de los empleados públicos:* la ley determina las condiciones de ingreso en la administración pública, los deberes de los funcionarios públicos, los recursos contra las resoluciones que los afecten, las reglas que regulen la permanencia, el ascenso, suspensión, traslado, cesantía y jubilación.
- *Principio del debido proceso:* ninguna investigación sobre irregularidades, omisiones y delitos se considerarán concluidas, mientras el inculpado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa.

Mediante el Decreto Ley No. 11 del 16 de setiembre de 1955, se aprobó en Panamá la primera Ley sobre Carrera Administrativa, donde entre otras cosas, se aprobaron las siguientes materias:

1. Procedimiento Especial de Ingreso

- a) Empleados con más de treinta meses continuos en el puesto o cargo, se

mantenían como empleados regulares, sin necesidad de examen.

- b) Empleados con menos de treinta meses en el puesto permanecían en sus cargos, siempre y cuando satisficieran los requisitos mínimos de un examen especial de ingreso.

2. Procedimiento Ordinario de Ingreso o Ascenso

Se regía por exámenes de libre oposición, escritos u orales y evaluación de adiestramiento, preparación académica, experiencia y habilidad del solicitante.

Posteriormente se implementó la Ley No. 4 del 13 de enero de 1961, sobre Administración de Personal al Servicio del Estado.

Esta Ley con referencia al Decreto Ley No. 11 del 16 de setiembre de 1955 presentó las siguientes modificaciones:

1. En materia de estructura, se creó por ley, el Departamento de Administración de Personal.
2. Clasificación de Puestos.
3. Ingreso a la Carrera Administrativa.
 - a) Procedimiento Ordinario de Ingreso.

b) Procedimiento Especial de ingreso.

Se legaliza la obligación por parte del Estado, del adiestramiento a los servidores públicos, antes de la presentación de los exámenes de capacidad para el ejercicio del cargo.

El Decreto No. 55 del 12 de setiembre de 1961, reglamentó la prueba de suficiencia que debían pasar los empleados de las dependencias incorporadas a la Carrera Administrativa.

El Decreto Ley No. 7 del 5 de julio de 1962, sobre Clasificación y Retribución de Puestos.

La Ley No. 36 del 31 de diciembre de 1965, por la cual se subrogan disposiciones del Decreto Ley No. 7 de 1962, se aumentan los sueldos y demás emolumentos de servidores públicos, y se dictan otras medidas.

El 30 de marzo de 1969, bajo el régimen de los militares, entró en vigencia el Decreto de Gabinete No. 137, que reformó la Ley No. 4 de 1961, y el Decreto Ley No. 7 de 1962, sobre administración de personal.

Con el Decreto de Gabinete No. 137 de 1969, se dejaron sin efecto los certificados de ingreso a la Carrera Administrativa otorgados sin sujeción a las disposiciones legales que regían la materia, es decir, los decretos emitidos desde enero hasta setiembre de 1968, los que fueron once en total. Igualmente se modi-

ficó el procedimiento de reclutamiento, selección y nombramiento, dando la oportunidad sin derogar la Ley de Carrera Administrativa, al ingreso de la administración pública de nuevos servidores públicos, sin la necesidad de concursar.

En la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983, se realizaron importantes aportes en materia de recursos humanos del Estado, contemplados en el Título XI, referente a los servidores públicos.

Es así como luego de ingentes esfuerzos por dotar al país de un cuerpo normativo serio y responsable, el 20 de junio de 1994 entra en vigencia la Ley No. 9, la que establece y regula la Carrera Administrativa, y desde ese momento se reinicia un proceso histórico en la vida de la Nación, que busca regular los derechos de los servidores públicos, estableciendo un Sistema de Administración de Recursos Humanos fundamentado en el mérito, el desempeño eficiente, así como la implantación de un sistema que produzca el mejor servicio público, y que proteja al servidor público de Carrera Administrativa.

Objetivos de la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994

Desarrolla los Capítulos 1°, 2°, 3° y 4° del Título XI de la

Constitución Política de la República de Panamá, que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un Sistema de Administración de Recursos Humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos. Ver Anexo No. 1.

- Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor que propenda a la fluidez de ideas, y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
- Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distingan por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta ley y sus reglamentos.

- Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público y que proteja al servidor público de Carrera Administrativa en sus funciones de la presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su Programa de Gobierno.

Actualmente la DIGECA funciona como un programa del Ministerio de la Presidencia; sin embargo, cuenta con una Estructura Organizativa aprobada en 1996 por la Junta Técnica de Carrera Administrativa, Órgano Superior de Carrera Administrativa, no formalizada y con una Organización Funcional Real Operativa, conformada por un Director General quien dirige y coordina la institución, haciendo cumplir las políticas de recursos humanos del sector público, en base a la normativa legal y directrices del Órgano Ejecutivo, una Subdirectora General y Direcciones Ejecutivas Institucionales a cargo de las siguientes Unidades Administrativas:

- Dirección de Control de Gestión y Planificación.
- Dirección de Administración de Recursos Humanos.
- Dirección de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público.
- Dirección de Relaciones Laborales y Bienestar del Servidor Público.

- Coordinación de Asesoría Legal.
- Administración.

Para cumplir con la misión de la DIGECA que reza así:

“Dar cumplimiento al Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá actuando como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos, que dicta el Órgano Ejecutivo permanente-

mente a nivel nacional con los recursos humanos, materiales y financieros que le asigne el Estado para fundamentar científicamente la administración de los recursos humanos del sector público en el mérito y la eficiencia”.

Y con la función de fundamentar en métodos científicos la administración de recursos humanos asignada por Ley, y en consecuencia, de sus facultades, se realizan las siguientes funciones:

FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA

- Diseñar el sistema de administración de recursos humanos, su organización, programas y mecanismo de ejecución, información, evaluación y control.
- Dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la presente ley.
- Ejecutar las políticas de recursos humanos del sector público basadas en las directrices del Órgano Ejecutivo.
- Presentar al Ejecutivo el Anteproyecto de Ley General de Sueldos y/o sus modificaciones, en los que se regirá la administración pública.
- Administrar el régimen de salarios e incentivos y fiscalizar el régimen disciplinario.
- Dirigir los programas de evaluación de desempeño y productividad; la capacitación y desarrollo de recursos humanos; los procedimientos de ascensos y traslados; y la terminación del ejercicio de la función pública.
- Supervisar las condiciones de seguridad, higiene y bienestar de los servidores públicos.
- Autorizar la creación de los cargos de Carrera Administrativa, y conferir el certificado de estatus respectivo a quienes cumplan los requisitos para ser considerados como tales servidores públicos.

Continúa...

...viene

- Colaborar con las carreras públicas establecidas por la Constitución y la ley en aspectos técnicos comunes.
- Informar, por los conductos regulares, a los Órganos Ejecutivo y Legislativo la evolución y control del Sistema de Carrera Administrativa.
- Brindar apoyo a la Junta de Apelación y Conciliación, con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la presente ley.
- Ejercer los demás deberes y atribuciones que le confieren esta ley y sus reglamentos.

Fuente: Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá.

Se cuenta con un presupuesto de B/.1,135,216 para el 2006. El recurso tecnológico consiste en veintiocho computadoras y un servidor, además sesenta y cuatro servidores públicos, dispuestos a lograr los objetivos propuestos.

En este período fue necesario el nombramiento de los integrantes de la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, porque los períodos de los integrantes de estas Juntas estaban vencidos y sin la conformación de estos Órganos, el trabajo de la DIGECA, quedaba inconcluso.

Actualmente, ambas están funcionando en su área específica de trabajo, definida por la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994.

Una vez integradas ambas Juntas y funcionando los cuatro Órganos de Carrera Administrativa: Junta Técnica de Carrera Administrativa, Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Adminis-

trativa, Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, y Oficinas Institucionales de Carrera Administrativa, estas instancias estaban listas para iniciar los procesos e implementación del Régimen de Carrera Administrativa.

Procedimiento especial de ingresos

Producto de la directriz del Ejecutivo por medio de la Resolución de Gabinete No. 122 de 1999, en la que se le daba autoridad al Director de Carrera Administrativa a revisar las acreditaciones efectuadas de 1997 a 1999, a desacreditar servidores públicos que no fueran acreditados de acuerdo a la ley, y que trajo como consecuencia la desacreditación de 2.826 funcionarios. La DIGECA no contaba con credibilidad para desarrollar el sistema, es por ello que lo primero que se hizo fue iniciar con el Proceso Especial de Ingreso, que

consiste en un Proceso Excepcional diseñado para regular la incorporación de los servidores públicos en funciones al Régimen de Carrera Administrativa.

Así se tomó al Ministerio de Salud como institución piloto por ser un ministerio con un número considerable de funcionarios, y se asignaron siete analistas de la DIGECA para que trabajaran en este ministerio, cumpliendo todos los procesos previos hasta culminar con 677 servidores públicos acreditados el 18 de agosto del 2005, con la asistencia del Excelentísimo Señor Presidente de la República, Licenciado Martín Torrijos.

Una vez efectuada estas acreditaciones, un número considerable de jefes de las entidades gubernamentales solicitaron que sus funcionarios ingresaran al Sistema. Con la nueva experiencia acumulada se dividió a los analistas por instituciones, con el propósito de poder acreditar la mayor cantidad de servidores públicos al Sistema de Carrera Administrativa. De igual manera, se cumplieron cada una de las etapas y procesos para que el 22 de agosto del 2006, se unieran a los servidores públicos ya acreditados, cuarenta y dos servidores del Ministerio de Vivienda, 591 de la Lotería Nacional de Beneficencia, setenta del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, 183 del Ministerio de Gobierno y Justicia, 456 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 142 del Instituto Nacional de Cultura

y noventa y seis del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, haciendo un total de 2.257 servidores públicos acreditados este año, que sumado a los ya acreditados hasta agosto de 1999, hacen un gran total de 9.839 a la fecha.

POBLACIÓN ACREDITADA DE SERVIDORES PÚBLICOS

Períodos	Cantidades
1998 - 1999	7.582
2005 (*)	677
2006	1.580
TOTAL	9.839

(*) Plan Piloto con el Ministerio de Salud.

Este Programa de Acreditación continuará hasta culminar con 30.000 servidores públicos para el 2008.

Programa de sensibilización

Como se mencionó, con el ingreso de los funcionarios del

Ministerio de Salud al Sistema de Carrera Administrativa, se incrementó el interés de las instituciones gubernamentales para que los servidores públicos ingresen al Sistema de Carrera Administrativa, por lo que paralelo a la aplicación del Proceso Especial de Ingresos en las instituciones mencionadas anteriormente, se asignó a un grupo de analistas para que trabajaran con veintiocho instituciones restantes, con el propósito de que los servidores de éstas conocieran el Plan Estratégico para la Aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso, y los compromisos que deben adquirir las instituciones y sus autoridades para que este proceso pueda aplicarse, sin descuidar las etapas que hay que cumplir para el desarrollo del mismo, y que se enumeran a continuación:

- a) *Capacitación* sobre la Ley y Normativa que se brinda a las autoridades, mandos medios y personal de base de las instituciones.
- b) *Sensibilización y logística*: relacionada con la orientación que se ofrece a las autoridades acerca de los objetivos del Proceso Especial de Ingreso, y el apoyo que se requiere de ellos para la aplicación del Proceso Especial de Ingreso.
- c) *Diagnóstico Institucional sobre la Organización de los Recursos Humanos*: relacionada con la obligación de

ordenar las instituciones en cuanto a su estructura de organización.

- d) *Elaboración de Manuales de Clases Ocupacionales*: se refiere al ordenamiento de todos los puestos a través de su correcta clasificación, y la identificación del desempeño laboral de cada servidor público.
- e) *Auditoría*: previa a la aplicación del Proceso Especial de Ingreso, es necesario contar con los instrumentos de trabajos para la aplicación del Proceso Especial de Ingreso.
- f) *Aplicación del Procesos Especial de Ingreso*: se refiere a la adaptación de las disposiciones legales a través de la cual se ingresan a los servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa, que están contempladas en la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994 y el Decreto No. 222 del 17 de setiembre de 1997.

Evaluación del desempeño

Actualmente se cuenta con un número considerable de servidores públicos acreditados al Régimen de Carrera Administrativa, lo que requiere de un Sistema de Evaluación del Desempeño Institucionalizado que sirva como base a los Sistemas de Retribución, Incentivos,

Capacitación y Destitución, por lo que se contrató un Consultor que trabajó en conjunto con los analistas responsables del desarrollo de este subsistema en la DIGECA, para desarrollar el Instrumento de Evaluación del Desempeño, realizándose una prueba experimental del mismo con expertos para validarlo. Se tiene pendiente la aplicación del Instrumento en tres instituciones pilotos, por lo que se requiere capacitar a evaluadores y evaluados, así como realizar la divulgación del programa.

La fase de experimentación está pendiente hasta que las instituciones seleccionadas estén listas y pueda llevarse a cabo la misma.

De igual manera se está trabajando en el Soporte Informático de este Subsistema, el que debe estar funcionando plenamente en diciembre del 2006, previa capacitación y divulgación.

Procedimiento Ordinario de Ingreso

Este es el procedimiento regular para incorporarse al Sistema de Carrera Administrativa, es por ello que se orientó a realizar pasantías de nuestros funcionarios en instituciones donde se están llevando a cabo Programas de Reclutamiento y Selección. De igual manera se recibió de distintas empresas *software* de pruebas psicológicas, y a lo interno se ha avocado al diseño de formularios y elaboración de la

Propuesta Completa sobre Reclutamiento y Selección, con el propósito de que una vez aprobados estos documentos por la Junta Técnica de Carrera Administrativa, pueda iniciarse el ingreso del personal idóneo a la Carrera Administrativa, por medio de este Procedimiento Ordinario, de manera que los mejores profesionales que tengan interés de formar parte del servicio público, puedan ingresar al mismo.

Informática

Actualmente se está trabajando en cada institución para instalar el programa que permita la captura inicial de los datos para la aplicación del Proceso Especial de Ingreso, y se está en la exploración de la base de datos, con el propósito de lograr la comunicación con las oficinas institucionales de recursos humanos de las entidades gubernamentales, con la Contraloría General de la República, con el Ministerio de Economía y Finanzas con el propósito de trabajar en línea con cada uno de ellos.

Primer Congreso Nacional de Administradores de Recursos Humanos para el Sistema de Carrera Pública y de Leyes Especiales

Con miras a lograr una visión unificada y ética de la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado, por un período de dos días

se realizó un conversatorio que permitió evaluar los criterios técnicos aplicados en cada proceso de los Sistemas de Carreras que existen en la República de Panamá, los marcos normativos que formalizan su implementación, las capacidades de los organismos responsables de tal implantación, y el soporte informático que faciliten su gestión en el marco de los criterios dominantes como lo son el mérito, la transparencia, el comportamiento ético, la moralidad administrativa y la rendición de cuentas, con el propósito de incorporar y mantener los esfuerzos anticorrupción, como prácticas habituales en la gestión de gobierno, limitando con ello, el clientelismo y la discrecionalidad política en la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado.

Requerimientos para la implementación del Sistema de Carrera Administrativa

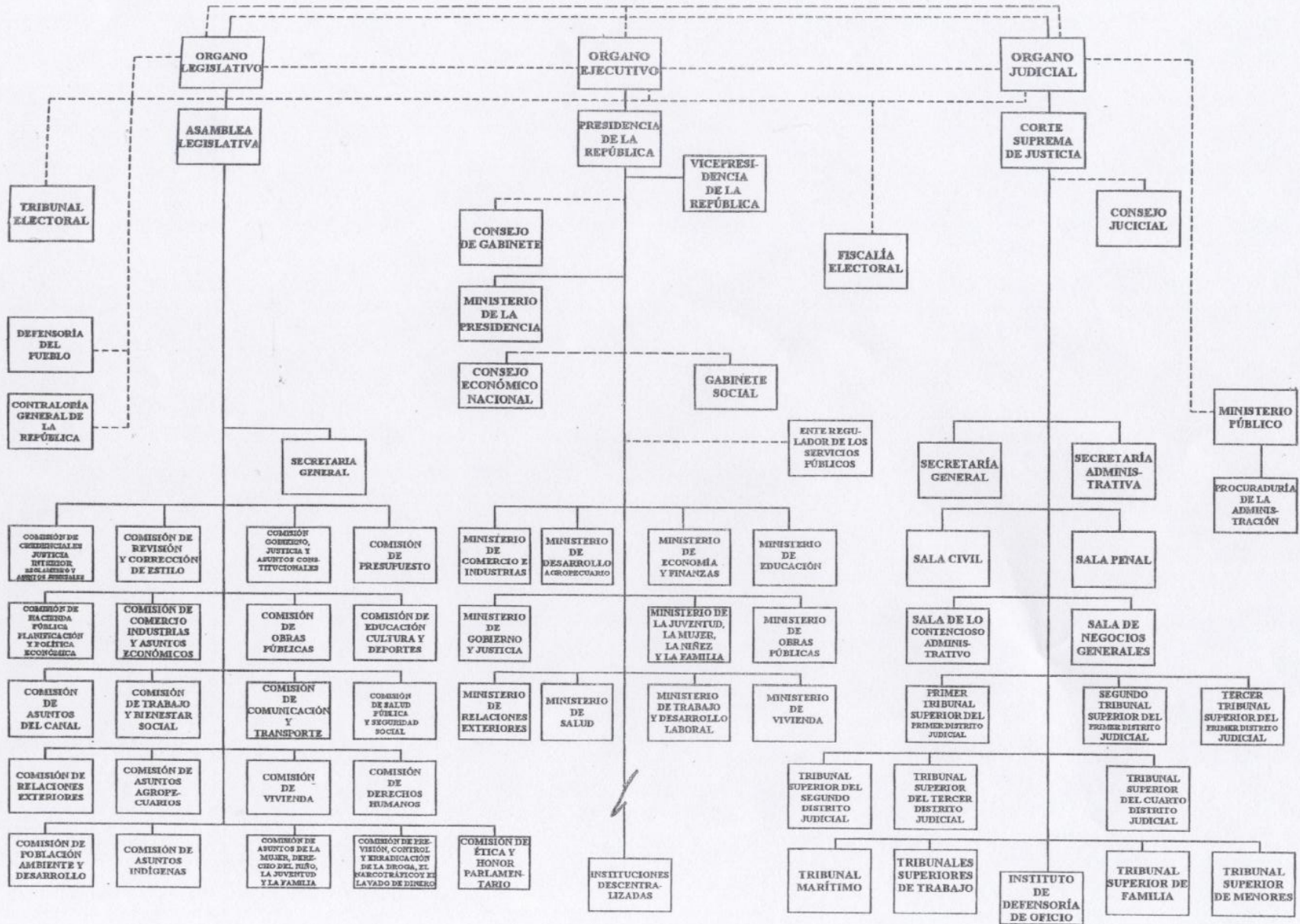
- Articular un instrumento de planificación, por medio del cual la DIGECA realice los estudios de las necesidades cualitativas y cuantitativas de recursos humanos del sector público a corto, mediano y largo plazo, los que deberán ser contratados con las capacidades internas de cada institución, a objeto de identificar las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias.

- Desarrollar instrumentos y Programas de Gestión de Recursos Humanos destinados a definir las características y condiciones del puesto, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlos, que cuenten con los perfiles de competencias elaboradas para cumplir con las exigencias del puesto del trabajo.
- El Anteproyecto de Ley General de Sueldos como componente obligatorio de un sistema de méritos, en donde se establezcan las Estructuras Salariales y Política de Retribución a los servidores públicos, de acuerdo a la clasificación de puestos y la asignación del grado salarial que determinan el salario básico de cada puesto.

Al terminar nuestra gestión se espera dejar bien cimentado e institucionalizado el Sistema de Carrera Administrativa, con el propósito de institucionalizar nuevos conceptos de gestión en el marco de la administración pública, mediante un Sistema de Méritos y Competencias que permita la producción de un mejor servicio estatal y un nivel de protección al servidor público ante las presiones político-partidista, pero manteniendo el profesionalismo, idoneidad de competencia, valores y ética a través de un desempeño eficiente en la prestación de servicios a la sociedad panameña ◇

ANEXO No. 1

ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
TÍTULO XI
LEY No. 9 DEL 20 DE JUNIO DE 1994
(POR LA CUAL SE ESTABLECE Y REGULA LA CARRERA ADMINISTRATIVA)
DECRETO EJECUTIVO No. 222 DEL 12 DE SETIEMBRE DE 1997
(POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA)



MISIÓN:

Dar cumplimiento a lo establecido en el Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá, actuando como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de Recursos Humanos que dicte el Órgano Ejecutivo, permanentemente, a nivel nacional, con los recursos humanos, materiales y financieros que le asigne el Estado, para fundamentar científicamente la Administración de los Recursos Humanos del Sector Público en el mérito y la eficiencia.

OBJETIVOS DE LA LEY No. 9 DEL 20 DE JUNIO DE 1994

1



Garantizar que la administración de los recursos humanos del Sector Público se fundamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socio-económica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.

2



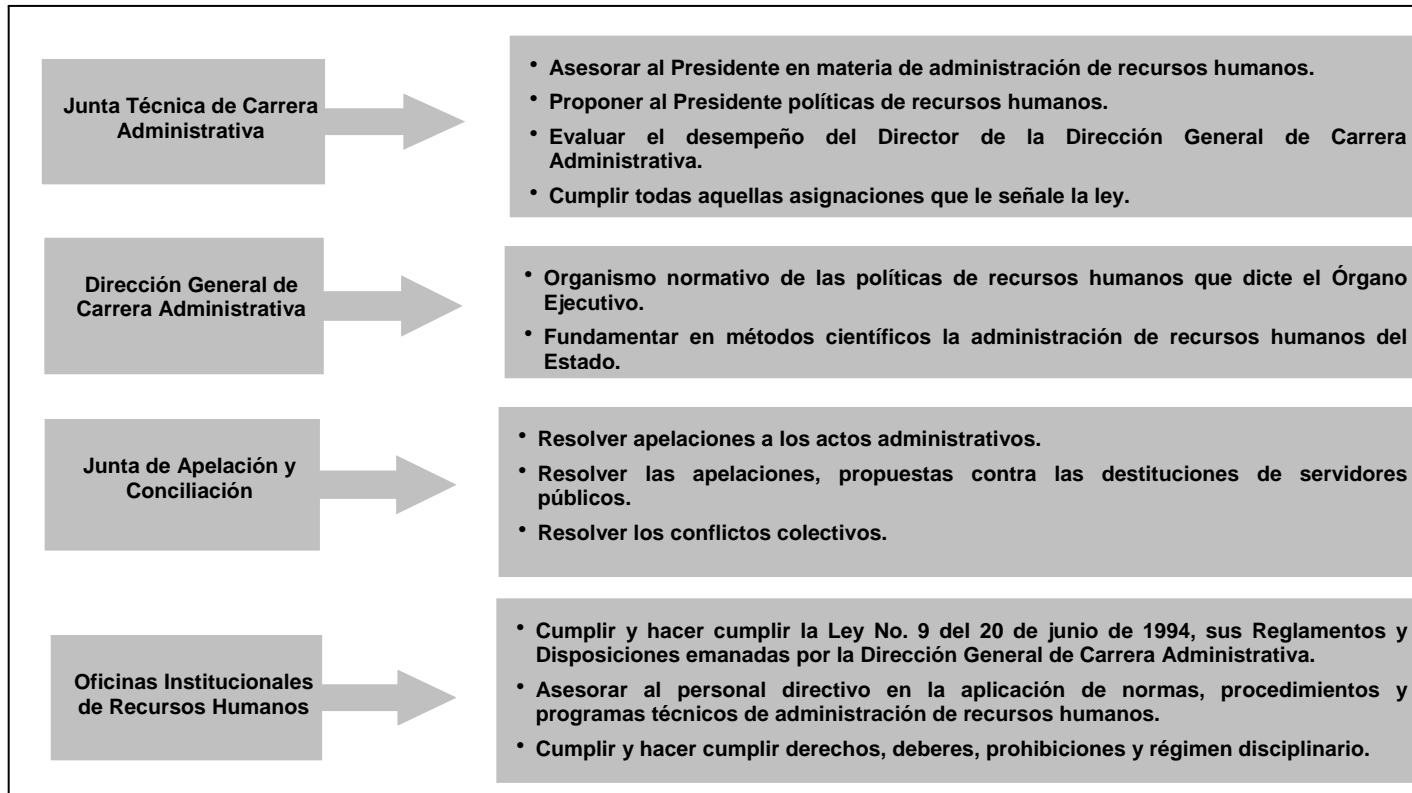
Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distingan por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.

3

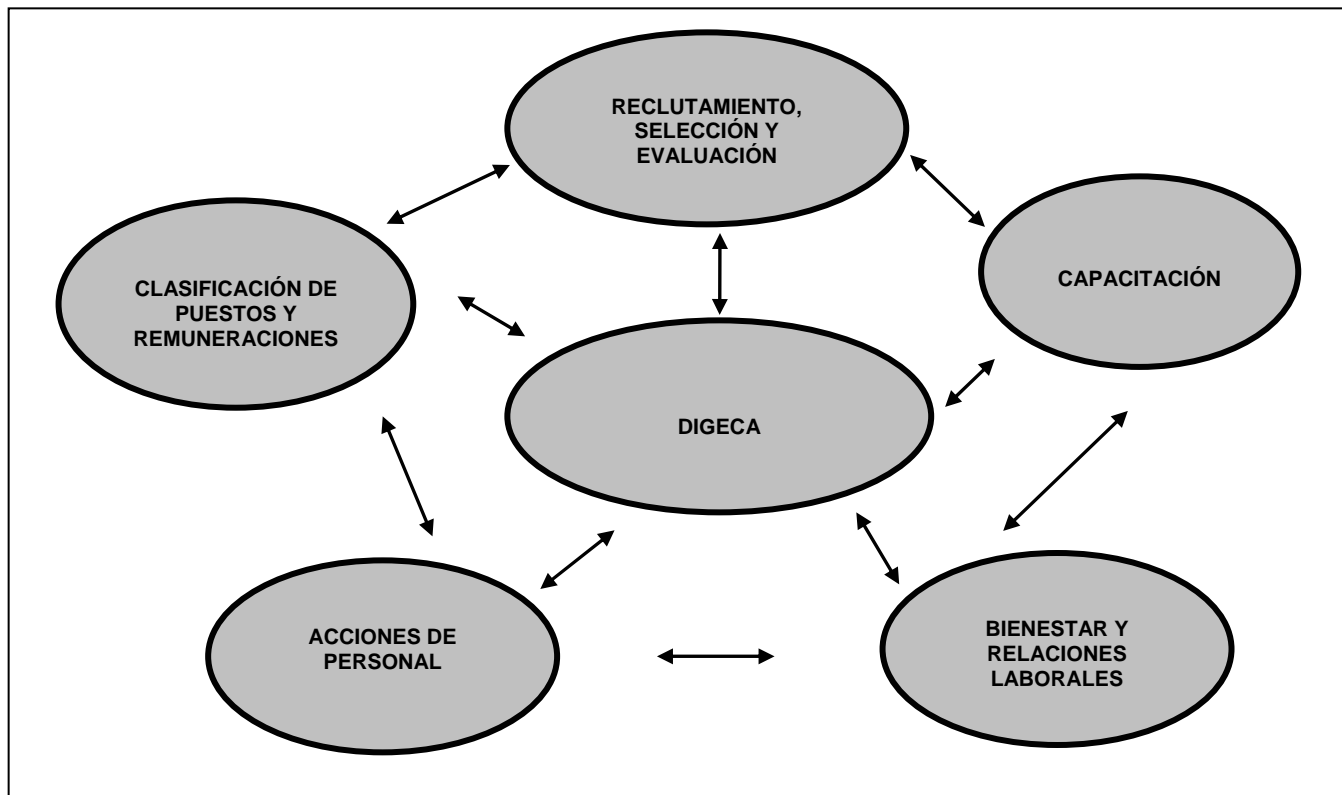


Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público, y que proteja al servidor público de Carrera Administrativa en sus funciones de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de Gobierno.

ÓRGANOS SUPERIORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA ESTRUCTURA FUNCIONAL



PROGRAMAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA



RÉGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA PROCEDIMIENTOS DE INGRESO



**ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA
EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ**

1. CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1917

- SURGE EL TEMA POR PRIMERA VEZ

2. CONSTITUCIÓN DE 1946

- SE SIENTAN BASES Y PRINCIPIOS
 - * INDEPENDENCIA INSTITUCIONAL
 - * LIBERTAD POLÍTICA
 - * ESTABILIDAD DE EMPLEADOS PÚBLICOS
 - * DEBIDO PROCESO

3. LEY 11 DE 16 DE SEPTIEMBRE 1955

- PRIMERA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

4. LEY 4 DE 13 DE ENERO DE 1961

- SOBRE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO

5. DECRETO LEY NO.7 DEL 5 DE JULIO DE 1962

- SOBRE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

6. CONSTITUCIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DE 1972

- REFORMAS Y APORTES EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO CONTEMPLADO EN EL TÍTULO XI

Profesionalización del empleo público en República Dominicana*

Ramón Ventura Camejo**

DESCRIBE BREVEMENTE LA PROBLEMÁTICA SISTEMATIZADA EN UN DIAGNÓSTICO Y QUE DIO ORIGEN AL PLANTEAMIENTO DE REFORMA DEL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN, Y LOS CONTENIDOS PROPUESTOS EN UN ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA, LA QUE INCORPORA CRITERIOS VERTIDOS EN LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACIÓN / EMPLEO PÚBLICO / LEGISLACIÓN / FUNCIÓN PÚBLICA / REPÚBLICA DOMINICANA

Antecedentes

Al establecimiento del modelo de Carrera Administrativa vigente en República Dominicana, le precedieron esfuerzos que se han convertido en referentes válidos para el desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos públicos.

Cabe reasaltar que la historia de la Carrera Administrativa en el país no se ha desvinculado nunca de la articulación del sistema de servicio civil, a pesar de las marcadas diferencias que legalmente se han configurado.

Primera Constitución Política

En 1844 fue proclamada la primera Constitución Política como resultado del nacimiento del Estado Dominicano, en la que quedó consagrado el principio del mérito para el ejercicio de las funciones públicas, al establecer que los servidores del Estado no podían ser destituidos de sus cargos a menos que fueran debidamente escuchados y se les probare causas graves en el ejercicio de sus funciones; he aquí el fundamento de cualquier modelo de carrera: el mérito.

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Secretario de Estado, Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP.

Recibido: 31 de agosto del 2006.

Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

Para desgracia de la función pública dominicana este postulado constitucional fue derogado con la primera enmienda que se hizo a la Carta Magna diez años más tarde, en 1854.

Intervención militar norteamericana (1916)

Pese a que a partir de la supresión del principio del mérito de la Constitución Política, los esfuerzos por restablecer constitucional o legalmente el mismo fueron ingentes, no fue sino hasta entrado el siglo XX cuando se volvieron a ver resultados tangibles; pues en 1920, invadido militarmente el país por soldados norteamericanos desde 1916, fue dictada la Orden Ejecutiva No. 452, la que instituyó el Servicio Civil como instrumento jurídico-administrativo regulador de las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.

Tiranía Trujillista

Si bien un modelo de Carrera Administrativa no concuerda con un régimen político dictatorial, pues la base de las dictaduras se centra en la sumisión y "lealtad" incondicional al régimen, mientras que la Carrera Administrativa tiene como base el mérito de los servidores públicos, durante el sistema dictatorial que tiranizó a la sociedad dominicana desde 1930 hasta 1961, una de las más crueles que se conocen, se

aprobaron disposiciones normativas referentes a la Carrera Administrativa, las que no tuvieron resultados prácticos. Se trataba simplemente de estratagemas políticas del tirano Trujillo, que siendo centro de las críticas de organismos y gobiernos extranjeros, intentaba disuadir o desviar la atención, tomando o haciendo tomar decisiones aparentemente dirigidas a producir cambios que tendrían supuestamente a democratizar su gestión.

Proyectos legislativos

Luego de que cayera la tiranía se retomaron con seriedad los esfuerzos por desarrollar en el país un Sistema de Servicio Civil, fundamentado en un régimen de estabilidad y progresión funcional o carrera administrativa. Fue así que desde 1966 y hasta 1990 fueron sometidos a las cámaras legislativas unos nueve proyectos relacionados con la Ley de Servicio Civil.

La Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, fue la que protagonizó la elaboración y sometimiento de estos proyectos, aunque en ocasiones fue acompañada por la Asociación de Profesionales de la Administración, ADOPA, no logró sensibilizar, en ocasiones a congresistas y en otras al Ejecutivo, para que dieran el visto bueno al proyecto. Se argumentaba que no estaban dadas en el país las condiciones para adoptar este modelo de modernización de la gestión pública.

Normativa vigente

Después de los tantos esfuerzos dedicados, el país pasó a formar parte de aquellos que optaron por configurar un sistema de gestión de personal basado en la profesionalización de la función pública, asumiendo el modelo de la Carrera Administrativa. Es seguro que las normas que rigen la materia requieren de adaptaciones, correcciones y demás, pero no queda espacio para dudar del interés que tiene el país de avanzar en ese sentido, lo que queda evidenciado por la cantidad de disposiciones que configuran hoy el Régimen de Servicio Civil dominicano.

Ley No. 14-91

A partir del 20 de mayo de 1991 los intentos por dotar al país de un régimen laboral para los servidores públicos, y de un sistema que tiene como norte la profesionalización de la administración pública, pasaron a ser parte de la concreta realidad dominicana, al promulgar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; ya sabemos de los grandes esfuerzos realizados, y se debe agregar que, como paradoja de la vida, la pieza fue aprobada a unanimidad en ambas Cámaras Legislativas.

Reglamento No. 81-94

Dada la característica de Ley “marco” de la norma que sustenta 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.

Decreto No. 586-96

El Artículo 13 de la Ley establece que la ONAP debe 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.

El 19 de noviembre de 1996 fue dictado el Decreto No. 586-96, el que puso en vigencia el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo; éste estructura los cargos en cuatro Grupos Ocupacionales, a saber:

- I: Servicios Generales
- II: Apoyo Administrativo

III: Profesionales y Técnicos
IV: Dirección y Supervisión

Posteriormente, el 25 de agosto del 2005, fue dictado el Decreto No. 468-05, el que escindió el grupo III, de profesionales y técnicos, en dos, por lo que hoy día trabajamos con cinco.

Decretos de incorporación

A pesar de que la Ley, al definir su ámbito de aplicación, en el Artículo 1° establece que sus disposiciones son 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 expresa que las normas y procedimientos de la Carrera Administrativa y carreras especiales serán implantadas de forma gradual, según el orden que disponga el Presidente de la República.

Es por ello que previo a las labores de ingreso de los servidores públicos actuales al Régimen de Carrera Administrativa, es preciso que un decreto del Presidente de la República autorice los trabajos de incorporación en la entidad de que se trate. Así se tiene 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. A tal efecto han sido dictados los siguientes Decretos:

- No. 1282-00, del 14 de octubre del 2000.
- No. 1185-01, del 14 de diciembre del 2001.
- No. 257-01, del 21 de febrero del 2001.
- No. 825-02, del 14 de octubre del 2002.

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 presenta la administración pública dominicana, y que impide que se avance 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 mismo 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, ordena 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 ONAP, la Oficina 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 examinamos, fue dictado el 23 de abril del 2006, faculta a la ONAP, a la Oficina Nacional 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.

Decreto No. 668-05

Este decreto, de fecha 12 de diciembre del 2005, declara de interés nacional la profesionalización de la Función Pública, por medio de la aplicación integral de los distintos subsistemas de gestión de personal, partiendo de la realización de los concursos públicos para cubrir las vacantes de cargos de carrera.

Avances en la profesionalización de la función pública

Si bien el criterio de gradualidad que se expresa en el modelo de Carrera Administrativa adoptado en el país, sumado a algunos defectos de la legislación, no ha permitido 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 cinco años. En este sentido los trabajos se han estado llevando a cabo en veintiún Secretarías de Estado y equivalentes, con sus dependencias, habiéndose realizado trece Actos de Incorporación desde 1995 hasta la fecha.

Está programado el XIV Acto de Incorporación para mediados de noviembre del 2006.

Ingreso por evaluación interna

Mediante este procedimiento los servidores que han ingresado al Sistema de Carrera Administrativa suman 16.245 que señalamos. La evaluación interna es un proceso en el que se evalúan cuatro factores: a) formación académica, b) experiencia

laboral, c) conocimientos técnicos y d) desempeño y conducta, y consta de las siguientes fases:

1. *Precalificación de servidores*, mediante la cual los técnicos de la ONAP verifican que los expedientes de personal de los servidores incorporables tengan los documentos exigidos (copias de: nombramiento, certificaciones de estudios, certificaciones de cargos y cédula de identidad y electoral), esta documentación permite establecer si el servidor cuenta con la formación y la experiencia que exige el cargo. La formación académica tiene un valor de treinta puntos, y la experiencia vale treinta puntos para los grupos I y II, y veinte para los grupos III, IV y V.
2. *Aplicación de pruebas técnicas*, que consiste en elaborar y aplicar pruebas sobre conocimientos específicos requeridos por el cargo a aquellos servidores que han sido precalificados; las aplican los técnicos de la ONAP, aunque son elaboradas con la ayuda de los supervisores de las distintas áreas cuando se trata de cargos típicos o no comunes. La prueba técnica tiene un valor de veinte puntos para los grupos I y II y de treinta para los grupos III, IV y V.
3. *Evaluación del desempeño y la conducta*, el supervisor

inmediato del servidor que aspira ingresar a la carrera lo evalúa mediante formulario preparado por la ONAP para tal propósito, teniendo el evaluado derecho a una entrevista con el supervisor para conocer los resultados, y a reclamar en caso de inconformidad. Tiene un valor de veinte puntos.

4. *Certificación y nombramiento de carrera*, una vez han concluido las evaluaciones, se procede a efectuar la sumatoria de los puntajes, y quienes alcancen los setenta puntos o más sobre 100 aprueban el proceso, los que no, lo reprueban, lo que es verificado por una Comisión *Ad-Hoc* que, de manera aleatoria o por muestreo revisa el proceso. Luego la ONAP expide certificados de aprobación del proceso, y elabora los nombramientos de carrera para ser firmados por el Presidente de la República.

Ingreso por concurso

A pesar del mandato del Artículo 31 de la Ley en el sentido de que los cargos de carrera deben ser cubiertos por concurso, y de los ingentes esfuerzos desplegados por la ONAP, no fue sino hasta finales del 2005 cuando se empezaron a organizar los concursos, lo que fue el resultado del Decreto No. 538-03 ya referido, ya que éste dispuso un

procedimiento para el ingreso a los cargos de carrera, que si no es observado los "ingresantes" no pueden recibir el salario correspondiente. Esto gracias a la alianza estratégica suscrita por la ONAP, la Oficina de Presupuesto y el Órgano Contralor, lo que ha permitido que 531 servidores hayan ingresado a la Carrera Administrativa mediante este procedimiento, el que habrá de ser mejorado para corregir algunas fallas que se presentan.

Cabe resaltar que a la Carrera Especial Docente han ingresado 10.941 servidores, por lo que el total de incorporados al Sistema de Carrera en el país suma 27.717.

Equipo de Mejoramiento en la ONAP

En 1997 se firmó el Convenio de Préstamo entre el Estado Dominicano y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el que establece el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, PROREFORMA, que tiene como uno de sus componentes la "Mejora de la Capacidad Básica de Gestión de la Administración Pública". Como consecuencia de esto, desde hace dieciocho meses se instaló en la ONAP un Equipo de Mejoramiento, el que tiene a su cargo el desarrollo de instrumentos técnicos que faciliten avanzar en la gestión de los recursos humanos del Estado.

El Equipo de Mejoramiento funciona en atención a tres áreas críticas detectadas: *Fortalecimiento Institucional, Política Salarial y Otros Subsistemas de Gestión y Carreras Especiales y Nuevos Modelos de Gestión*. En este orden han sido entregados al órgano rector un conjunto de productos que sin duda contribuyen a darle mayor racionalidad, coherencia y sostenibilidad a la profesionalización del empleo público en el país, los que se citan a continuación:

- Plan Estratégico de la ONAP.
- Aplicación Encuesta de Clima Organizacional en la ONAP.
- Informe diagnóstico sobre nivel de aplicación de las estructuras aprobadas.
- Instalación Infraestructura Tecnológica del Sistema de Administración de Servidores Públicos.
- Rediseño Institucional ONAP.
- Metodología para Auditoria de Recursos Humanos.
- Guía para Aplicación de Estudio de Clima Organizacional en Instituciones del Poder Ejecutivo.
- Propuesta de Ley de Función Pública.
- Cargos Levantados, Clasificados y Valorados para nueve instituciones pilotos.

- Propuesta de Ley General de Cargos, Reglamento y Decreto Puente.
- Diseño, discusión, prueba y elaboración de Metodología de Valoración de Cargos.
- Línea de Base del Índice de Gestión de Recursos Humanos, RRHH, y del Perfil Básico del Servidor Público.
- Medición de la Línea de Base del Índice de Desarrollo Burocrático.
- Estudio sobre Propuesta de Ajuste Salario Altos Funcionarios Públicos (Secretarios de Estados, Sub-Secretarios y Directores Generales/ Nacionales). Agosto 2005.
- Propuesta metodológica Nueva Guía de Servicios Públicos e incorporación de los servicios de tres instituciones piloto.
- Diagnóstico Situación Actual de Carreras Especiales.
- Lanzamiento Premio Nacional a la Calidad y Entrega, Versión 2005.
- Decreto que dispone la estandarización de las Estructuras Transversales a la Reforma Institucional.
- Metodología para revisión y diseño de las estructuras organizativas.

Importante es acotar que está en vigencia el Programa de Apoyo a

la Reforma y Modernización del Estado, PARME, el que asiste a la ONAP en varios temas importantes como la Automatización del Procedimiento de Incorporación de Servidores a Carrera Administrativa, Proyecto de Ley de Función Pública, Propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública, Seminarios Internacionales y Locales sobre diversas temáticas de la Función Pública.

Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP

Uno de los proyectos más ambiciosos en que estamos sumergidos en este momento es una plataforma automatizada que permitirá administrar de manera integrada, y desde el nivel central, la gestión de los distintos subsistemas de personal de todas las instituciones del Estado, el que es auspiciado por el PROREFORMA. El SASP se apoya en un Centro de Datos ubicado en las instalaciones del Órgano Central de la Función Pública (ONAP).

Este sistema facilitará la disposición de información oportuna, transparente y confiable para la toma de decisiones que coadyuvarán a la planificación y gestión de los recursos humanos del Estado, en atención a los planes de modernización que se llevan a cabo. Se estima que estará listo en el segundo semestre del 2007.

Modelo de Gestión de Calidad

Al asumir funciones como director de la ONAP nos percatamos de que adolecíamos de un Instrumento que nos permitiera impactar de forma transversal a todas las instituciones públicas, motivando el establecimiento de una cultura de servicio por resultado, tomando como fundamento al ciudadano y asumiendo ciertos postulados filosóficos que contribuyan a gestionar los servicios públicos con el nivel de entrega que éstos demandan; incluso, se llegó a la conclusión de que los bajos niveles de avance en materia de profesionalización del empleo público en nuestro país, están directamente relacionados con la falta de un ambiente de calidad en las instituciones públicas.

Este convencimiento nos llevó a explorar y adaptamos a nuestra realidad el modelo Marco Común de Evaluación, conocido en inglés como *Common Assessment Framework*, popularizado como Modelo CAF, el cual es el resultado de la colaboración de los Estados de la Unión Europea, UE. Es una herramienta sencilla, adaptada al sector público, y consiste en una auto evaluación de las organizaciones estatales a partir de un cuestionario, que aborda el análisis organizacional enfocando nueve criterios y veintisiete subcriterios, que permiten detectar las áreas fuertes y las de mejora institucional de manera objetiva.

De los criterios mencionados, el CAF contiene por lo menos dos

que están estrechamente vinculados con la profesionalización de la Función Pública, es el caso del liderazgo, cuyo abordaje permite el direccionamiento estratégico de la organización, partiendo del enfoque de que los recursos humanos constituyen el más importante factor de cambio institucional. También se puede destacar el criterio relativo a la Gestión de los Recursos Humanos, a partir del cual no solo se potencia al personal que conforma las organizaciones, sino que también se monitorea la aplicación de los distintos subsistemas técnicos desde una perspectiva estratégica, que en definitiva son los indicadores fieles de la profesionalización del empleo público.

En este orden, se han formado en el Modelo CAF 1.526 servidores públicos, pertenecientes a unas veintidós instituciones, las que se han aplicado el auto diagnóstico; veinte entidades optaron por la primera entrega del Premio Nacional a la Calidad, en su versión 2005, de las que tres resultaron ganadoras, la Secretaría de Estado de Trabajo, con el Premio de Oro, y el Programa de Medicamentos Esenciales y un Centro de Salud del interior del país, con reconocimiento a las Prácticas Promisorias.

Se han constituido veintidós Comités de Calidad, y han sido formados cincuenta y ocho facilitadores en la Metodología CAF a lo interno de las instituciones, con el propósito de que se conviertan en multiplicadores de la calidad. Para el 2006 se está organizando la segunda

versión del premio, y se espera que unas cuarenta instituciones se auto diagnostiquen.

Reforma del Sistema de Profesionalización

Han transcurrido quince años después de que fuera promulgada 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 ha llegado a la conclusión de que la modificación de la misma se hace necesaria, si realmente queremos convertir la administración pública en un efectivo instrumento al servicio del desarrollo nacional.

En este sentido, la ONAP, con los auspicios del 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 vigente, que dificultan avanzar satisfactoriamente en la profesionalización de la Función Pública en República Dominicana.

Resultados del diagnóstico

Entre éstos se puede resaltar el carácter excesivamente excluyente, pues la misma en principio solo se aplica a los órganos centralizados de la administración

pública, dejando fuera a los llamados descentralizados, autónomos, especiales y otros; también se destaca la debilidad institucional del órgano rector del sistema, la ONAP, el que se ubica en un nivel de tercera categoría en la estructura básica de la administración pública, lo que no le permite 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 convierte en un obstáculo para que las directrices emanadas en función de las disposiciones legales, sean debidamente acatadas a lo interno de las dependencias públicas.

Otro aspecto de gran relevancia es el que se refiere al régimen laboral, el que resulta incoherente, insuficiente, contradictorio y excluyente; se evidencia la ausencia de mecanismos de control y responsabilidades que garanticen la efectiva aplicación de su contenido; por otro lado, se hace omisión de los principios rectores que sustentan la profesionalización de la función pública.

En este mismo orden, la Ley prevé un criterio excesivo de gradualidad para la implantación de la Carrera Administrativa en los organismos públicos, pues debe preceder un decreto de incorporación del Presidente de la República, sin duda éste ha constituido un obstáculo para el avance del sistema. De la

misma forma, el principio de estabilidad que, como se ha afirmado es la base de la profesionalización de los servidores públicos, resulta contradictorio, ya que el Artículo 28 permite la cancelación injustificada de los servidores de carrera, siempre que sean debidamente indemnizados.

Si bien el Artículo 42 establece la posibilidad de que los servidores activos ingresen a la Carrera Administrativa, el mismo no establece un límite, por lo que una disposición que debió tener un carácter transitorio, se ha convertido en el mecanismo natural de ingreso a la carrera, cuando lo ha debido ser el concurso de libre competencia.

Además, se destaca 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 están presentes criterios que permitan desarrollar modelos de gestión modernos que ayuden a la administración pública a responder con mayor eficacia a los requerimientos de la ciudadanía.

No se incluyen 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 permitan gestionar el talento humano con mayor flexibilidad y

provecho, es el caso de la Coordinación o Comisión de Servicio.

Contenido de la Propuesta de Reforma

A raíz de este diagnóstico, se tomó la decisión de, en lugar de presentar una propuesta de modificación, redactar una nueva Ley, a los fines de sustituir la de Servicio Civil y Carrera Administrativa vigente, 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.

En este orden, el Anteproyecto de Ley de Función Pública que se ha preparado 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.

Contrario a lo que dispone la ley vigente, el Anteproyecto 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.

Se propone 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 recoge en la propuesta 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. Al hilo de esta línea de pensamiento se propone convertir la actual ONAP en la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Se recoge la propuesta de replanteamiento del sistema de capacitación y desarrollo de los servidores públicos, imprimiéndole criterios estratégicos, ya que, ade-

más 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 propone 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 estos últimos se les imprime un carácter unitario, proponiendo la derogación del Código de Ética, asumiendo su contenido más importante, como los principios orientadores, y reorganizando el sistema de faltas y sanciones, todo esto acompañado del principio del debido proceso disciplinario.

En este orden, se propone corregir 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 ordenan serias limitaciones para la cancelación de las empleadas embarazadas. Se prohíbe definitivamente la cancelación de servidores de carrera, 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 Oficina Nacional 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 la prohibición de que, aunque sean enviados a sus casas, sean mantenidos en la nómina con sus salarios íntegros, y mandar a que sean agilizadas las pensiones que corresponden.

Referencias bibliográficas

Amaro Guzmán, Raymundo. *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1996.

Anteproyecto de Ley de Función Pública, 2005.

- Arellano, David y otros. *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*, Editorial texto, S.A., Venezuela, 2003.
- Ley No. 14-91, sobre *Servicio Civil y Carrera Administrativa de República Dominicana*, del 20 de mayo de 1991, y su Reglamentación.
- Morales Yordan, Jorge. *El Servicio Civil Dominicano*, Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1993.
- Revista del CLAD *Reforma y Democracia* No. 26, junio 2003.
- Wiese Delgado, Carlos. *Prioridad de la Reforma de la Administración Pública*, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1998 ◇

Avances del Servicio Civil en Costa Rica*

Dirección General de Servicio Civil

PRESENTA SUSCINTAMENTE EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL, DGSC, PARA EL CUATRIENIO 2006-2010, INDICANDO LOS AVANCES Y DESAFÍOS HASTA LA FECHA.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO CIVIL / PROGRAMA DE TRABAJO / COSTA RICA / GESTIÓN PÚBLICA

Aspectos generales

Trascendencia del Régimen de Servicio Civil en la Función Pública

El Régimen de Servicio Civil es una institución democrática que tiene como base filosófica la idoneidad para el ejercicio de los puestos públicos, el reconocimiento del mérito y la igualdad de acceso de los ciudadanos a la función pública. Por su carácter democrático, es un sistema abierto en oportunidades

para todos los ciudadanos, sin distinción ideológica, religiosa, étnica o política; lo que se deriva del Artículo 21,2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos promulgada en 1949, que al respecto establece: "Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país".(1) Según lo anterior, el nombramiento de los funcionarios públicos no depende del favoritismo o del tráfico de influencias sino, como se mencionó, de las aptitudes, el mérito, la capacidad y las condiciones éticas de los aspirantes, aspectos técnicamente evaluados mediante criterios científicos e imparciales de selección de personal.

Por eso se afirma que el Régimen de Servicio Civil costarricense constituye un sistema de mérito, identificado por la frase emblemática "PALMA QUI MERUIT FERAT", cuya traducción más usual es: "La palma a quien se la merece".

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

Recibido: 25 de setiembre del 2006.
Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

Concepto

El Régimen de Servicio Civil, puede definirse como un sistema jurídico-administrativo, creado para regular el acceso y ejercicio de los cargos de la función pública, en procura de su profesionalización y eficiencia. Está constituido por un conjunto de instituciones, funcionarios, normas jurídicas y principios filosóficos y técnicos; establecidos en procura de garantizar la eficiencia de la administración pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa del empleo público.

Origen y elementos constitutivos del Régimen de Servicio Civil

El establecimiento del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica es el resultado de un proceso histórico, social y político, en el que concurren ideas e inquietudes de personas de diferentes épocas y modos de pensar, y que culmina en 1953, cuando se promulga el Estatuto de Servicio Civil (Ley No. 1581). En este proceso tuvo gran influencia el Servicio Civil norteamericano, cuyo modelo trataron de adoptar varios países latinoamericanos en la primera mitad del siglo XX, entre ellos, Paraguay, Argentina, Uruguay, República Dominicana, Puerto Rico y Panamá.

Objetivos del Régimen de Servicio Civil

El objetivo fundamental del Régimen de Servicio Civil es garantizar la eficiencia de la administración pública. De este objetivo se derivan los siguientes:

- a) Proteger los derechos de los funcionarios públicos nombrados de conformidad con los principios y disposiciones estatutarias del Régimen de Servicio Civil.
- b) Seleccionar, nombrar y promover a los funcionarios públicos, con fundamento en sus méritos e idoneidad comprobada, excluyendo las preferencias políticas, ideológicas, étnicas, familiares y religiosas.
- c) Garantizar la estabilidad de los funcionarios públicos, de modo que éstos progresen y se desarrollen en sus cargos y, solo sean destituidos por causa justificada.
- d) Mantener un cuerpo de funcionarios de alta calidad profesional al servicio de la función pública.

Administración y rectoría: la Dirección General de Servicio Civil, DGSC

La administración del Régimen de Servicio Civil está a cargo de la

Dirección General de Servicio Civil y de las Oficinas de Recursos Humanos, ORH, de las instituciones cubiertas por este régimen. Tales oficinas, junto con la DGSC, forman el Sistema de Recursos Humanos, encargado de aplicar los principios doctrinarios, los elementos técnicos y las regulaciones normativas en las instituciones bajo su cobertura.

Como órgano rector de la Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, le corresponde orientar a las instituciones y particularmente, a sus respectivas, ORH, cuarenta y cuatro en total, en la aplicación de la doctrina, los principios, las normas estatutarias y las políticas de Servicio Civil, así como de asesorar y proveerles ayuda técnica, y ejercer el control necesario para asegurar el cumplimiento del principio de eficiencia administrativa, establecido en el Artículo 1º del Estatuto del Servicio Civil que a letra dice: "*Este Estatuto y sus Reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores*".²

Esta responsabilidad se expresa en su misión, la que ha sido definida de la siguiente manera: "*Regir las relaciones entre el Estado y sus servidores, en procura de una efectiva administración que permita*

la prestación calificada, ética y oportuna de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman".¹

Entre las principales atribuciones de la DGSC, están las siguientes:²

- a) Promover la modernización de la administración de personal en los organismos del Régimen de Servicio Civil.
- b) Establecer y mantener políticas uniformes y criterios científicos en el análisis, clasificación y valoración de puestos.
- c) Dirigir y promover la capacitación de los servidores del Poder Ejecutivo.
- d) Establecer procedimientos e instrumentos técnicos requeridos para una mayor eficiencia de la administración de personal del Estado.
- e) Seleccionar con base en la idoneidad comprobada a los candidatos elegibles para ocupar cargos del Poder Ejecutivo.
- f) Administrar el régimen salarial de los servidores del Poder Ejecutivo.
- g) Asesorar a los organismos del Poder Ejecutivo acerca de las distintas áreas de la administración de personal y de la aplicación del Estatuto de Servicio Civil.
- h) Efectuar las investigaciones requeridas por el Tribunal de

1. Esta misión próximamente será revisada a efecto de ir adecuándola a la realidad de la gestión pública de los recursos humanos y de las exigencias de sus clientes usuarios.

2. Artículo 13º del Estatuto de Servicio Civil.

Servicio Civil en los casos de despidos y reclamaciones.

Avances y compromisos de la DGSC para el cuatrienio 2006 – 2010

La DGSC, al ser plenamente conciente de las grandes transformaciones que afectan los entornos externo e interno del país, en lo político, social, económico, educativo y tecnológico, ha asumido una nueva visión de lo que es y será nuestra administración pública. Este nuevo modo de pensar, requiere que la institución revise y ajuste sustancialmente sus procesos, procedimientos, políticas, objetivos y metas. El propósito es constituir una institución impulsora del desarrollo del Capital Humano de la Administración Pública, desconcentrando/regionalizando sus actividades y actos administrativos cotidianos; pasando, así, de ser un órgano técnico operativo a una instancia consultiva y facilitadora de la gestión de los recursos humanos del Poder Ejecutivo.

Este cambio, permitiría situar a la DGSC, como una institución de valor estratégico indiscutible, que utiliza a plenitud sus recursos materiales y las capacidades de su personal en la modernización del Estado, partiendo de la innovación de los métodos, técnicas e instrumentos de la gestión de recursos humanos, y de la transformación de las personas que conforman las instituciones cubiertas por el

Régimen de Servicio Civil. Para ello se han definido nuevas acciones que buscan fortalecer los avances alcanzados en el campo de la administración de los recursos humanos, a saber:

Lucha permanente contra toda forma de corrupción, investigando seriamente sus causas y combatiéndolas en su génesis

“Propuesta de afrenta a la impunidad”: su propósito es evitar que el funcionario público corrupto quede impune, no solo mediante la tipificación de algunas conductas que actualmente no son sancionadas por las leyes, y la ampliación de otros delitos penales que se encuentran descritos en forma incompleta, sino también mediante reformas al Estatuto de Servicio Civil y la Ley de Carrera Docente. En forma resumida, este proyecto contempló la modificación de algunos aspectos del Código Penal, los Reglamentos Internos de Trabajo de las instituciones reguladas por el Régimen del Servicio Civil, el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento. Consecuentemente, se diseñó un Proyecto de Ley denominado “Afrenta a la Impunidad”, el que se elevó a la Presidencia de la República para su eventual presentación al Poder Legislativo.

“Tipificación de delitos e identificación y creación de mecanismos para prevenir la corrupción”: el objetivo de este proyecto se enfocó

en la identificación y tipificación de once delitos de corrupción en la función pública: prevaricato por acción, prevaricato por asesoramiento ilegal, contratos por interés ilícito, abuso de autoridad, contratos por incumplimiento de requisitos legales, cohecho por dar u ofrecer, acoso sexual, concusión, toma ilegal de intereses, favoritismos en los mercados públicos y tráfico de influencias. Su puesta en marcha se concentraría en prevenir y sancionar los delitos de corrupción en la función pública, en procura de una administración transparente que goce de la confianza de la ciudadanía y un cambio de actitud en los servidores públicos. Los documentos con las propuestas resultantes fueron elevados a las autoridades respectivas en la Presidencia de la República para su gestión ante el Poder Legislativo.

Dignificar la labor del servidor público ante los habitantes

Los funcionarios han sido llamados a llevar a la práctica el principio del bien común, de ahí la magnitud de su responsabilidad moral, pues su función se orienta a toda la colectividad nacional y no a alguien en particular, es decir que el funcionario público ha sido investido para actuar por otros, los ciudadanos.

Para superar la conducta indebida de los funcionarios, es necesario reorientar el comportamiento hacia la libertad comprometida con la moral pública y el bien común. Lo anterior con el propósito de que cada colaborador asuma un criterio responsable con respecto a su libertad para actuar en beneficio de los administrados, ello con el propósito de hacer la gestión pública más transparente y apegada a la ética.

En este sentido se formuló el proyecto "Fomento de valores y dignificación de la función pública", el que plantea como principales objetivos: el mejoramiento de la auto percepción que tienen de sí mismos los funcionarios públicos; el fomento de los comportamientos adecuados y congruentes con los valores deseables que deben observar estos funcionarios; finalmente, el mejoramiento de la imagen que tiene la colectividad de tales funcionarios.

Como parte de los resultados obtenidos hasta ahora, ya se capacitó a más del 30% de los funcionarios que conforman la población meta, y se diseñó un instrumento para evaluar la capacitación impartida, el que será aplicado durante el 2006, con el propósito de realimentar el proceso y determinar el impacto de la capacitación ofrecida hasta ahora, así como la búsqueda de las acciones

correctivas pertinentes; en estas intenciones se está trabajando en estos momentos.

También se diseñó la “Guía para la enseñanza de principios y valores del servidor público, destinada a estudiantes del I, II y III ciclos de la Educación General Básica”. El enfoque de esta guía didáctica, permite visualizar la civilidad, la solidaridad, la democracia, el respeto al derecho e igualdad de las personas, como rasgos que evidencian los valores éticos que distinguen a la nación costarricense, y que además se perfilan como componentes importantes de la ética en la función pública. En la actualidad está en manos de las autoridades del Ministerio de Educación Pública, MEP, para su consideración como herramienta de trabajo con los docentes.

Establecimiento de un Sistema de Gestión de Calidad en la Administración de Recursos Humanos: con él se pretende infundir un mayor control y autocontrol de los comportamientos de los servidores, introduciendo la cultura de la calidad, primero en la gestión de los recursos humanos de las instituciones y, luego, a nivel general en todas ellas, con lo que se espera que la citada cultura excluya de las funciones públicas a los empleados de perfil sensible a la corrupción, y haga más atractivas estas funciones a las personas que reúnan las competencias y los talentos relacionados con el servicio a los demás, en los campos de conocimiento y en las

áreas de actividad donde se les requiera.

Personalidad jurídica instrumental, estatus jurídico totalmente congruente con una institución constituida como órgano constitucional

Actualmente la DGSC, posee con un grado de desconcentración máxima en lo que a sus competencias y funciones técnicas se refiere; no obstante, no cuenta con autonomía presupuestaria ya que depende de la Presidencia de la República, delegándose en el Ministerio de la Presidencia la administración y disposición de fondos que se le asignan. En estos términos, a la DGSC le urge contar con los fondos para asumir los retos y las nuevas orientaciones surgidas a la luz de los Planes Nacionales de Desarrollo, con ello se buscaría aprovechar al máximo su capacidad de autofinanciamiento y endeudamiento para adquirir tecnología de punta, no solo en materia sustantiva, sino también en la de la informática, infocomunicación, infraestructura, entre otros.

Las referidas limitaciones financieras han contribuido a que las funciones y proyectos de la DGSC, estén supeditados al financiamiento presupuestal, situación que ha obstaculizado el eficaz desempeño de las funciones que, como institución estratégica, le corresponde en la gestión del empleo y las

personas que laboran en las instituciones públicas cubiertas por el Régimen.

El proyecto se concretó en un documento compuesto de:

- a) Una investigación sobre la constitución del Régimen y de la DGSC (en lo administrativo, político, jurídico, y financiero).
- b) Un análisis de pronunciamientos de distintos órganos con respecto a la naturaleza y competencias de la DGSC.
- c) Una propuesta de autonomía funcional y financiera.
- d) La definición de las estrategias de negociación correspondientes.

En su oportunidad, éste fue elevado a la Presidencia de la República, del que aún no se ha recibido el aval correspondiente.

Proceso de desconcentración, descentralización y/o regionalización operativa

La DGSC impulsó, durante los últimos dieciocho años (desde octubre de 1988), un proceso de desconcentración de funciones técnico-operativas, iniciándose con la creación de Oficinas de Servicio Civil, OSC, desconcentradas físicamente y autorizadas para resolver algunas de las aludidas funciones;

hasta llegar a una combinación de esta figura (OSC) con las ORH, vistas como órganos de enlace y coordinación permanente con la DGSC en materia de gestión de los recursos humanos del Régimen de Servicio Civil. En estas últimas se viene delegando las mismas funciones que desarrollan las OSC; es decir, bajo esta nueva estructura de servicios, las ORH ya no tienen que recibir la aprobación previa ni posterior de los actos administrativos o de sus actuaciones cotidianas para las que han sido facultadas, salvo por la intervención coyuntural, *ex ante* o *ex post*, de la Auditoría y Control de Recursos Humanos, o por la asesoría sistemática, día a día, de las funciones facultadas que realiza el Área de Gestión de Recursos Humanos, ambos de la DGSC.

Innumerables funciones, antes propias de la DGSC, están hoy en manos de las ORH. En esta óptica, la DGSC facultó a diecisiete directores y jefes de recursos humanos, de los cuarenta y cuatro existentes, acto que, precisamente, consiste en una autorización de la DGSC a los Directores de Recursos Humanos para realizar en sus instituciones varios de los trámites y actos que son propios de su competencia.

La facultación resulta, técnica y jurídicamente viable, en razón de que el Artículo 8º del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, dispone que los jefes y directores de recursos humanos dependerán administrativamente del Ministro del ramo y técnicamente de la DGSC.

Pero, aún existen condiciones que limitan la fluidez de este proceso, entre ellas:

1. Las ORH son todavía concebidas como unidades meramente tramitadoras, y no como que agregan valor a la toma de decisiones gerenciales, y al mejoramiento de la calidad de los servicios sustanciales y administrativos de las instituciones, lo que les impide desarrollarse como un verdadero socio estratégico, experto administrativo y agente de cambio de sus respectivas instituciones.
2. La conversión de la DGSC en un órgano asesor, contralor y proveedor de ayuda técnica, tal y como lo requiere una adecuada lectura de nuestro actual desarrollo político-institucional, es apenas un camino trazado, cuya construcción requiere todavía de mucho transitar.

La desconcentración persigue que la DGSC sea reconocida por su contribución al logro de una mayor eficiencia de la administración pública, según mandato que establece el Artículo 191 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y por el aporte que siga brindando, desde su particular misión, a la gobernabilidad democrática de nuestro país.

Acciones para el desarrollo humano de los funcionarios públicos

Fondo de Capacitación Permanente de Funcionarios Públicos

La DGSC, conocedora de la gran importancia de capacitar a los funcionarios encargados de la gestión pública, ha iniciado el proceso para lograr la representación legal y la administración del "Fondo de Capacitación Permanente de Funcionarios Públicos", establecido por medio de la Ley N° 7454, el que tiene como propósito la capacitación permanente de los funcionarios del Estado, para elevar la calidad de la gerencia media y superior del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas y las empresas públicas, favoreciendo así la innovación y el cambio rápido, profundo y modernizante.

Actualmente, por disposición de la citada Ley, este fondo se encuentra adscrito a la DGSC y cuenta con personalidad jurídica propia y capacidad para adquirir los derechos, y contraer las obligaciones que demande el giro normal de su actividad; pero éste, por el momento, constituye una disposición espuria porque sus órganos constitutivos deben aún mostrar su voluntad de poner en marcha el respectivo andamiaje legal, financiero y administrativo y hacerlo una realidad.

Con este fondo se desea establecer las bases de un esquema de capacitación permanente para funcionarios públicos; y además, destinar sus recursos al financiamiento de becas y préstamos para su capacitación.

Acciones de capacitación coordinadas por el Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES

Bajo la misma línea de pensamiento, se han ejecutado acciones para ofrecer a los empleados públicos actividades variadas de capacitación, que favorezcan los esfuerzos de la administración en lo que respecta a la actualización y remozamiento de nuestras instituciones públicas, con el propósito de satisfacer las demandas y sobrepasar las expectativas de nuestros usuarios. Estos esfuerzos han generado alianzas para la capacitación de personal, con instituciones que imparten cursos de formación en varias modalidades, entre ellas On-Line, sobre temas afines a la gestión pública.

Convenio Internacional de Cooperación en Gestión de Recursos Humanos

Con el propósito de promover actividades de cooperación en el campo de los recursos humanos institucionales, la DGSC de Costa

Rica y la Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP, de Nicaragua, firmaron un convenio estratégico de Colaboración Bilateral, por un período de cuatro años, el que define un marco de colaboración entre las dos instituciones, mediante la realización de actividades dirigidas a intercambiar experiencias y realizar actividades conjuntas, así como la participación de ambas Direcciones en actividades de interés común como pasantías, cursos y seminarios, conferencias, encuentros, jornadas y congresos, en áreas como, Función Pública y Profesionalización, Capacitación Gerencial y Formación de Directivos.

Gestión de la calidad

La DGSC, haciendo suya una iniciativa planteada por la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, UNA, ante el Consejo de Capacitación y Desarrollo del Régimen de Servicio Civil, (iniciativa que al principio solo incluía capacitar en materia de Gestión de la Calidad a un grupo de funcionarios de la Dirección General y de las ORH de las instituciones adscritas al Régimen de Servicio Civil), decidió ampliar esta idea, planteando un proyecto integral de Gestión de la Calidad para la gestión de los recursos humanos del Régimen.

La Gestión de la Calidad constituye un enfoque de gerencia y ejecución de acciones sustanciales

de las organizaciones con miras a satisfacer al cliente, y obtener resultados de impacto en la eficiencia y la productividad. Entre sus objetivos está propiciar la generación de servicios y productos de calidad, capaces de satisfacer las necesidades específicas de los clientes internos y externos de las organizaciones, con base en el establecimiento de un Sistema de Gestión de Calidad, su implementación y respectiva certificación técnica.

En virtud de que un esfuerzo de esta naturaleza debe aprovecharse al máximo, y dado que la estrategia que promueve la DGSC en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, es convertir la actual gestión de personal en una verdadera gestión gerencial y consultiva de personas y del empleo público, que impulse el desarrollo de una gestión pública de carácter profesional, es que, al inicio se ha creído que el proyecto alcanzará mayor relevancia si se incorpora a las ORH como actores principales en este escenario, y a las gerencias de Áreas y Procesos de la DGSC.

El establecimiento de un Sistema de Gestión de Calidad implicará la creación de Comités de Gestión de la Calidad, tanto a nivel de los gestores de personal de las instituciones, como de la propia DGSC. De esta manera, al principio, estarían funcionando tres Comités (planes pilotos en la DGSC y en otras instituciones públicas), y probablemente, conforme lo señale

el consultor de la UNA, sendos Equipos de Apoyo Técnico y sus Enlaces, los que deberán hacer un diagnóstico del ámbito institucional que se les asigne y corresponda, cuyo propósito será el levantamiento de los procesos existentes en las ORH y en la DGSC, con la finalidad de proveer un panorama real de los productos y servicios facilitados.

Posteriormente, se llevará a cabo la desagregación de los procesos ya levantados, con el propósito de presentar una versión mejorada de los mismos, siempre bajo el esquema de calidad total la que, como se adelantó, centra su accionar en la satisfacción del cliente.

Para el mejoramiento de los procesos existentes, es necesaria la revisión y actualización de la normativa emitida por las instancias acreditadas en nuestro país sobre normas de calidad, así como la demás normativa legal de carácter vinculante para las instituciones. Igualmente, es necesaria la revisión, actualización o replanteamiento de la visión y misión de las citadas oficinas (vistas como órganos independientes) y de esta Dirección, de manera que le den un evidente realce a la satisfacción plena de las necesidades del cliente, y, por ende, a la calidad total en sus diferentes procesos y servicio o productos.

Subsiguientemente, se desarrollará una Política de Calidad, la que consistirá en hacer visibles las intenciones globales, la orientación

que seguirán las instituciones y las metas de calidad que se quieren alcanzar, con un amplio y claro respaldo formal de la alta dirección.

El proyecto tendrá como finalidad superior conseguir la plena satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes. A cambio, los clientes se identificarán y estarán dispuestos a comprometerse con la DGSC y las ORH en proyectos futuros, y a respetar el papel rector y asesor de la primera en materia de recursos humanos en el Régimen del Servicio Civil, y de asesor y proveedor de ayuda técnica a los niveles gerenciales de los segundos.

***Asesoramiento técnico
a las entidades del sector
descentralizado, especialmente
a los gobiernos locales***

En el 2000, la DGSC creó el Área de Asistencia para el Desarrollo del Sector Descentralizado, con el propósito de dar asistencia técnica a este sector, en razón de la demanda de servicios procedentes de los gobiernos locales. La idea fundamental de la DGSC fue propiciar los espacios para trabajar bajo la filosofía de aprender haciendo, y llegar a constituirse en asesora del proceso de modernización y el fortalecimiento del régimen municipal. Para llegar a lograr tales retos, en primer lugar, fue necesario crear las condiciones legales pertinentes. Por ello, desde 1998 la DGSC

trabajó en una Comisión para la creación y desarrollo de la carrera administrativa municipal, que inició con la modificación del Código Municipal (Ley N° 7794 del 18 de mayo de 1998).

Algunos de los logros fundamentales del referido proceso fue la capacitación a más de 6000 colaboradores, sobre la necesidad de trabajar bajo el concepto de carrera administrativa municipal. Se elaboraron:

- a) Manuales de Puestos.
- b) Escalas de Valoración de Puestos.
- c) Manuales de Organización y Funcionamiento.
- d) Manuales Descriptivos de Clases.
- e) Manuales de Evaluación del Desempeño.
- f) Manuales de Confección de Acciones de Personal.
- g) Manual de Inducción.
- h) Modelo de Propuesta de Reglamento Autónomo de Organización y Servicio.

Se inició el proceso de llenado de vacantes por medio de concursos internos y externos.

Otro logro fue cambiar la cultura organizacional, al poner en marcha la definición de una estructura procesal, con objetivos bien definidos. Este propósito todavía está en marcha en virtud de que los cambios de cultura se realizan en forma paulatina.

Búsqueda de la interconectividad informática y el gobierno digital

El gobierno digital, está definido como una de las prioridades de las autoridades en el ejercicio del poder. Consiste en el uso de las tecnologías de la información, en particular, Internet, para entregar servicios públicos de una manera más conveniente, orientada al cliente y con costos reducidos. Está constituido por cuatro niveles: informatización o publicación de información; interacción o la posibilidad de comunicación en línea y con una cierta interacción básica con el sitio de cualquier institución; transacción o la posibilidad de completar trámites en línea; e integración y transformación o la posibilidad de acceder a cualquier trámite del gobierno en un punto único.

En los últimos años, la DGSC inició y ha continuado la realización de diversas acciones de cobertura interna, con el propósito de dar cumplimiento a esta prioridad gubernamental, así como a la satisfacción de las necesidades institucionales, entre ellas: la conformación de un

Comité Gerencial de Informática, el diseño de un modelo de calidad para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos informáticos, la automatización de algunas fases de los concursos externos, del Título I de la Carrera Administrativa y Título II de la Carrera Docente del Estatuto de Servicio Civil, el diseño de página *Web*, y diseño para la automatización de procesos de reclutamiento y selección, capacitación y clasificación de puestos.

Con la implementación de sistemas automatizados, se busca optimizar el uso de los recursos humanos y financieros, disminuir costos, facilitar la toma de decisiones, dar una respuesta más expedita a los usuarios y asegurar la calidad de los servicios o productos que se ofrecen.

Finalmente, con la colaboración del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC, la DGSC ha dado los primeros pasos para implementar un proyecto destinado a la simplificación de trámites; iniciando con aquellos que, por su naturaleza, tienen un mayor impacto en la resolución de los trámites que son constantemente demandados por los clientes, a saber, los trámites de reconocimiento de las actividades de capacitación impartidas y recibidas, concursos externos de la Carrera Administrativa (Título Primero del Estatuto de Servicio Civil), y concursos de puestos de la Carrera Docente (Título Segundo).

Transparencia y rendición de cuentas

La DGSC, en este marco, implementó el Sistema de Medición y Evaluación del Resultados y Rendición de Cuentas, denominado SIMERC, cuyo objetivo general es: *“Dotar a la Dirección General de Servicio Civil de un sistema ágil y moderno que permita la medición de resultados y rendición de cuentas, de las áreas y sus integrantes, en forma sistemática y permanente”*.

La institución, es consciente de que el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, van de la mano con el compromiso de sus funcionarios y la realimentación oportuna que éstos reciban respecto al aporte que cada uno brinda. Por esta razón, el SIMERC tiene, como principios fundamentales, los siguientes:

1. Monitorear y dar seguimiento a los productos, estratégicos, operativos y sustantivos que ejecutan los colaboradores de las distintas Áreas y Procesos de la Dirección General de Servicio Civil.
2. Promover la medición de resultados objetiva mediante el uso de factores cualitativos y cuantitativos de índole grupal e individual.
3. Fortalecer el esfuerzo conjunto, la responsabilidad y compromiso compartido, mediante la firma de Acuerdos de Éxitos en todos los niveles de la organización.

Fortalecimiento de las relaciones entre los integrantes del Sistema de Recursos Humanos, RRHH

La DGSC se ha propuesto fortalecer las relaciones entre los integrantes del Sistema de RRHH, por medio de mecanismos que propicien mayor apertura hacia sus iniciativas y proyectos.

Se encuentra conformado por las ORH del Régimen de Servicio Civil, las que, como ya se mencionó, son órganos de enlace y coordinación permanente con esta DGSC. Este sistema tiene dos instancias de participación, encuentro y estudio de los asuntos que atañen al desarrollo de los recursos humanos en el marco del empleo público: la *Asamblea de Jefes de Recursos Humanos* (integrada por los Jefes de las ORH, donde se discuten y analizan temas relacionados con la gestión de los RRHH), y el *Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos*, que es un órgano que no tiene relación de línea con la DGSC. Es, más bien, de carácter consultivo y asesor técnico en la toma de decisiones de la Dirección General.

Sistema de fiscalización de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil

La DGSC, por medio de la Unidad de Auditoría y Control de

Recursos Humanos, ejerce una función evaluadora y contralora en el Sistema de Administración de Recursos Humanos. Esta es la unidad principal del Sistema de Fiscalización que opera en la institución, entendido como el proceso de prevención, revisión, evaluación y asesoramiento que, en materia de administración de recursos humanos se aplica en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, con el propósito de garantizar, razonablemente, la legalidad, los resultados y la eficiencia de la gestión de recursos humanos, mediante el concurso de las diferentes instancias que forman parte de él.

Con el Sistema de Fiscalización de la DGSC se pueden detectar, desde inconsistencias en la gestión de recursos humanos, hasta niveles de vulnerabilidad y riesgo para cada una de las ORH, aspectos que apoyan indirectamente las nuevas tendencias gubernamentales en temas relacionados con rendición de cuentas, corrupción y enriquecimiento ilícito, entre otros. El sistema cuenta con un programa automatizado para la medición del riesgo, que permite identificarlo cuantitativa y cualitativamente, generando así, información de gran importancia para el accionar de cada una de estas oficinas, la que constituye un insumo fundamental que le permite a la DGSC formular las recomendaciones necesarias para cada institución, mediante la elaboración de informes de auditoría.

El horario flexible en el Servicio Civil de Costa Rica

A instancia de la DGSC, la Presidencia de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 26662-MP, publicado en La Gaceta No. 32 del 16 de febrero de 1998, autorizando a las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, para implementar "horarios flexibles". Citamos algunos aspectos de interés que trata el mencionado Decreto:

"Artículo 1º- El jerarca o jefe autorizado de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil podrá optar por la implementación de "horarios flexibles" a su discreción y por el tiempo que la institución lo considere conveniente."

"Artículo 2º- Para los efectos del presente decreto se entiende por "horario flexible", las alternativas de horario que pudiera decretar la administración para que los servidores elijan, dentro de los límites legales establecidos, la hora de iniciar y terminar su jornada diaria, flexibilizando la entrada y la salida..."

La modalidad autorizada, "horario escalonado", es de alcance limitado, lo que permitirá a las entidades que lo pongan en práctica, ir avanzando paulatinamente hacia estadios más desarrollados.

Algunos de los argumentos que dieron fundamento a la propuesta del "horario flexible", se mencionan seguidamente:

Ya en los años setentas, el horario flexible era toda una nueva corriente en gestión de RRHH.

- Contribuye o facilita la inserción de la mujer (madre) en el campo laboral.
- Propicia que el funcionario desarrolle actividades educativas o productivas donde podría tener superposición horaria.
- Desuniforma los horarios de ingreso y egreso de oficinas, lo que descongestiona el tránsito y amplía el horario de atención a los clientes.
- Ahorra pago de tiempo extraordinario.
- Permite trabajar fracciones de tiempo, permitiéndole a la institución contar con las buenas ideas y aportes del funcionario.

Incentivos por productividad

Mediante Resolución No. DG-116-97 (1997) se estableció un

Sistema General de Incentivos Económicos y Sociales, cuyo criterio de otorgamiento estará fundamentado en los aumentos de productividad y mejora de la eficiencia y calidad, como resultado de la gestión en procura de la satisfacción de los usuarios.

Para el pago de incentivos por productividad no hay que modificar necesariamente el Estatuto de Servicio Civil u otra ley, lo que sí se ocupa es mucho trabajo para garantizar que, lo que se va a pagar, no sea más de lo mismo. Debemos agregar que esto implica, obviamente, todo un esfuerzo de la administración en determinar los indicadores, estándares de producción y el costo de cada producto o servicio.

Con el propósito de implementar los contenidos de la resolución de marras, la DGSC publicó dos documentos técnicos, desde el ya lejano 1996, denominados "Guía para la elaboración de estándares" y "Guía metodológica para un modelo de costos", todavía disponibles por medio digital para quien lo requiera. Claro está, se debe impulsar una cultura de medición, dado que, parafraseando a Peter Drucker, "*lo que no se mide, no se hace*" ◇

ESTABLECE LAS OBLIGACIONES Y PRINCIPIOS QUE SE TOMARON MEDIANTE EL CONSENSO DE MONTEVIDEO, DE FECHA JUNIO DEL 2006, EN EL QUE SE DETALLAN LAS REGLAS VINCULADAS: A) A LA NATURALEZA DEL GOBIERNO; B) A LA ÉTICA GUBERNAMENTAL; Y C) A LA GESTIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: CÓDIGO / ESTADO / GOBIERNO / ÉTICA / GESTIÓN PÚBLICA

PREÁMBULO

Los Gobiernos abajo firmantes, conscientes de la necesidad de acercar a representantes y representados y de la conveniencia de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia, movidos por el deseo de promover gobiernos sostenidos por la confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas, suscribimos este compromiso con la ciudadanía y los pueblos y nos comprometemos a implantarlo con pleno apego a los valores que lo sustentan.

El Código se inserta en dos tradiciones diversas aunque complementarias. Por una parte, es un peldaño más en la búsqueda de una

ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta. Por otra parte, el Código se inserta en las tendencias universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales.

Los firmantes creemos que cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases

* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. CLAD. Reproducido con autorización del CLAD. Recibido: 25 de octubre del 2006. Aceptado: 25 de octubre del 2006.

constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Ello nos lleva a establecer como fundamento de este Código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos -civiles, políticos, sociales, culturales y económicos-, en su naturaleza interdependiente y universalidad.

Con este Código pretendemos contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes -autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En definitiva queremos que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general, y se aleje del reprobable abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.

En conclusión, a partir del compromiso adquirido con la ciudadanía y los pueblos, y de nuestro apoyo a los valores del pluralismo democrático, manifestamos de forma explícita lo siguiente:

Consideramos inaceptable:

1. Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.
2. Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.
3. Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.
4. Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.

Por todo ello, establecemos las obligaciones y principios que se detallan a continuación.

I. Fundamentos

1. **Ámbito de aplicación.** Este Código será aplicable a los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de gabinete de ministros, ministros, secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo tales como viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales.
2. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:

- a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
 - b. La búsqueda permanente del interés general.
 - c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.
 - d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.
3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.
4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

Este Código, a partir de los principios y valores fundamentales

reconocidos, se articula en tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

II. Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno

El Poder Ejecutivo:

- 5. Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, etnia, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana.
- 6. Perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
- 7. Impulsará y garantizará el debate político con transpa-

rencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.

8. Se someterá a la ley y al Derecho, y promoverá y respetará la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, colaborando activamente en sus actividades investigadoras.
9. Procurará que, en los casos en que corresponda, y en el ámbito de sus competencias, las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales sean ocupados por juristas de reconocida trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada.
10. Promoverá, en virtud de su iniciativa legislativa, y en el ámbito de sus competencias, normas de financiamiento político que: garanticen la igualdad entre los participantes en elecciones, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control.
11. Respetará la independencia y asegurará los medios materiales, personales e informa-

tivos necesarios para que los tribunales y órganos electorales desempeñen eficaz e imparcialmente su función.

12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.
13. Promoverá la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres, y removerá los obstáculos que puedan dificultar la misma.
14. Combatirá la pobreza y la exclusión social y cultural.
15. Propiciará, en el ámbito de su iniciativa legislativa, el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro.

III. Reglas vinculadas a la ética gubernamental

Los miembros del Poder Ejecutivo:

16. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, institu-

- ciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad.
17. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
 18. Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.
 19. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas.
 20. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
 21. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e impedirán el tráfico de influencias.
 22. Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
 23. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.
 24. Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.
 25. Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de direc-

ción de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

IV. Reglas vinculadas a la gestión pública

Los miembros del Poder Ejecutivo:

26. Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.
27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.
28. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.
29. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen.
30. Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.
31. Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.
32. Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.
33. Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.
34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus emplea-

- dos y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.
35. Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.
 36. Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país.
 37. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.
 38. Darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización.
 39. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.
 40. Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado.
- V. Cumplimiento del Código**
41. Los Gobiernos firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del presente Código.
 42. Los Gobiernos firmantes se comprometen a efectuar un seguimiento permanente sobre el cumplimiento del Código para asegurar su eficacia; por su parte, el Poder Ejecutivo desarrollará las actividades necesarias para promoverlo.
- Montevideo, 23 de junio de 2006.
- | | |
|-----------|----------------------------|
| Argentina | D. Juan Manuel Abal Medina |
| Bolivia | D. Iván Iporre |

Brasil	D. Valter Correia da Silva	México	D. Eduardo Romero Ramos
Chile	D. Edgardo Riveros	Panamá	D. Héctor E. Alexander H.
Colombia	D. Fernando Antonio Grillo Rubiano	Paraguay	D. Carlos Miguel Goiburú Vera
Costa Rica	D. Kevin Casas	Perú	Da. María Lila Iwasaki Cauti
Cuba	D. José Vaz Gutiérrez	República Dominicana	D. Manuel Ramón Ventura Camejo
España	D. Francisco Javier Velázquez López	Uruguay	D. Miguel Ángel Toma
Guatemala	D. Harris Whitbeck	Venezuela	Da. Cecilia Guerra
Honduras	D. Ricardo Arias Brito		

el ICAP en centroamérica

Programa de Actividades del XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana

ICAP

DETALLA EL PROGRAMA DE ACTIVIDADES DEL XIII FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ISTMO CENTROAMERICANO, PANAMÁ, Y REPÚBLICA DOMINICANA, DEDICADO AL TEMA "GLOBALIZACIÓN, BUEN GOBIERNO Y FUNCIÓN PÚBLICA, REALIZADO DEL 27 AL 29 DE SETIEMBRE DEL 2006, EN GUATEMALA, REPÚBLICA DE GUATEMALA, Y ORGANIZADO POR EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, Y LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, ONSEC, DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

PALABRAS CLAVES: GLOBALIZACIÓN / ESTADO / FUNCIÓN PÚBLICA / FORO / CENTROAMÉRICA / SERVICIO CIVIL / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / ICAP

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de Secretaría Técnica,

conjuntamente con la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala, se complacen en realizar el "XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana",¹ en Guatemala, República de Guatemala, del 27 al 29 de septiembre del 2006, dedicado al tema "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública".

1. Anteriormente denominado Reunión de Directores Generales de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano.

Recibido: 25 de mayo del 2006.

Aceptado: 27 de setiembre del 2006.

El propósito general del XIII Foro es revisar, reflexionar y analizar en forma comparada en la Región, los procesos de innovación y mejoramiento emprendidos en relación al servicio civil y/o función pública, tomando en consideración los cambios del entorno y las nuevas tendencias en las políticas de empleo público y recursos humanos, con el propósito de identificar mejores prácticas en esta materia, a nivel de los países integrantes de este Foro.

Objetivos generales²

- 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

- Reflexionar sobre los cambios que la globalización como fenómeno a nivel mundial, inciden en la definición de políticas y estrategias del Estado y en el rol de las administraciones públicas, elementos fundamentales del Buen Gobierno.
- Compartir lecciones aprendidas de la implementación de innovaciones y reformas al servicio civil, así como su contribución, tanto a la institucionalidad gubernamental, como a la gestión pública del Istmo Centroamericano.
- Analizar las nuevas tendencias de las políticas de gestión del empleo público y su pertinencia en el accionar de los aparatos administrativos de la Región ◇

2. Tomados del Reglamento de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Fecha	Horario	Actividad
Miércoles 27 de setiembre	11:00 a 13:00	Recibo y acreditación de Misiones Extranjeras
	13:00 a 15:00	Registro de participantes nacionales
	15:00 a 15:45	Acto de inauguración del XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana
	15:45 a 16:00	Retiro de Autoridades
	16:00 a 16:30	Ponencia: Avances de Servicio Civil en el Marco de la Modernización del Estado de la República de Guatemala
	16:30 a 16:45	Preguntas y respuestas
	16:45 a 17:30	Conferencia: Experiencia del Desarrollo de Recursos Humanos de la Función Pública en la República de China, Taiwán
	17:30 a 18:00	Preguntas y respuestas
Jueves 28 de setiembre	09:00 a 09:45	Conferencia: La Función Pública en el Buen Gobierno
	09:45 a 10:15	Preguntas y respuestas
	10:15 a 10:30	Receso
	10:30 a 11:15	Conferencia: Globalización y el Nuevo Rol de las Administraciones Públicas en el Buen Gobierno
	11:15 a 11:45	Preguntas y respuestas
	11:45 a 12:30	Conferencia: Excelencia en el Recurso para la Eficiencia de la Gestión Pública
	12:30 a 12:45	Preguntas y respuestas
	12:45 a 14:30	Almuerzo
	14:30 a 15:00	Ponencia: Experiencia de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, en el Marco de la Modernización del Estado de la República de Panamá
	15:00 a 15:15	Preguntas y respuestas
	15:15 a 15:45	Ponencia: Sistema de Gestión de los Recursos Humanos, Órgano Ejecutivo, Gobierno de El Salvador

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Jueves 28 de setiembre	15:45 a 16:00	Preguntas y respuestas
	16:00 a 16:15	Receso
	16:15 a 16:45	Ponencia: Logros y Avances de Servicio Civil en Nicaragua
	16:45 a 17:00	Preguntas y respuestas
	17:00 a 17:30	Ponencia: Profesionalización del Empleo Público en República Dominicana
	17:30 a 17:45	Preguntas y respuestas
	17:45 a 18:15	Ponencia: Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos, SIARH, República de Honduras
	18:15 a 18:30	Preguntas y respuestas
Viernes 29 de setiembre	09:00 a 09:45	Conferencia: La Profesionalización del Empleo Público
	09:45 a 10:15	Preguntas y respuestas
	10:15 a 10:30	Receso
	10:30 a 11:00	Ponencia: ¿Por qué y para qué un Régimen de Méritos?: Una defensa del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica
	11:00 a 11:15	Preguntas y respuestas
	11:15 a 12:00	Conferencia: La Carrera Administrativa Municipal y Avances de la Descentralización en Guatemala
	12:00 a 12:30	Preguntas y respuestas
	12:30 a 14:15	Almuerzo
	14:15 a 15:35	Panel: Experiencias Innovadoras de Servicio Civil y Carrera Administrativa en Guatemala, Colombia, Chile y Alemania
	15:35 a 16:15	Preguntas y respuestas
	16:15 a 16:45	Receso
	16:45 a 17:45	Clausura
Sábado 30 de setiembre		Retorno de las Delegaciones Extranjeras a sus países de origen.

referencias

Centro de Documentación del ICAP

PRESENTA ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL TEMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL BUEN GOBIERNO, INCLUYENDO UN RESUMEN SUSCRITO DE LAS MISMAS.

PALABRAS CLAVE: REFERENCIAS/FUNCIÓN PÚBLICA/ESTADO/BIBLIOGRAFÍA/ICAP

España. Ministerio de Administración Pública (2005) *Código de buen gobierno*. [Madrid, ES]. INAP. 45 p.

Notas: Ministerio de Administración Pública, programa de actuaciones para el buen gobierno. -- Código de Buen Gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado. -- Proyecto de Ley de Regulación de los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PROYECTOS SOCIALES. ESPAÑA. POLÍTICA SOCIAL. ESTADO.

Naciones Unidas (2003). *Estudio sobre la publicación de información para el buen gobierno de las empresas en los Estados Unidos de América*. Ginebra, GN. [150 p.]

(Naciones Unidas serie): TD/B/COM.2/ISAR/19/Add. 5

Expone los resultados del estudio para el mercado de capitales de los Estados Unidos, e iniciativas del sector público y privado en la gestión de empresas. Asimismo, muestra las leyes de la Junta de Normas de Contabilidad Financiera para mejorar las transferencias del sector empresarial.

Descriptor: EMPRESAS. ESTADOS UNIDOS. LEGISLACIÓN CONTABILIDAD DISEMINACIÓN DE LA INFORMACIÓN. GOBIERNO. BOLSA DE VALORES.

Enlace a recurso electrónico: http://www.unctad.org/sp/docs/c2isar19a2_sp.pdf

Sánchez Albavera, Fernando (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago, Chile. CEPAL.

Este trabajo está orientado a promover cambios sustantivos en los estilos de gestión pública. El eje de la cuestión no radica en la planificación estratégica sino en la operativa, se examina en la relación entre el "sueño del buen gobierno" y las planificaciones estratégica y operativa, cuya articulación se realiza mediante la gestión por objetivos. Luego se analiza el problema y la forma de rendición de cuentas. Las dos partes siguientes se refieren a cómo poner en marcha la gestión por objetivos y a las relaciones entre la planificación estratégica y operacional. Explicándose los fundamentos de la gestión innovadora en las entidades públicas.

Descriptor: FINANZAS PÚBLICAS. CENTROAMÉRICA. PRESUPUESTO PÚBLICO. GASTOS PÚBLICOS. DESCENTRALIZACIÓN. DEUDA PÚBLICA. MACROECONOMÍA. INGRESOS PÚBLI-

COS. GOBIERNO LOCAL. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Enlace a recurso electrónico:
<http://www.cepal.org/publicaciones/Ilpes/0/LCL1870P/sgp32.pdf>

Uvalle Berrones, Ricardo (2004). El valor institucional de la gestión pública. En: *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*. Vol. 28, Num. 9. 663 - 685 pp.

Explica la gestión pública desde una perspectiva institucional para resaltar su relación con la evaluación de políticas públicas y con la autoridad de espacios privados y públicos. Responde a los imperativos institucionales para juzgar la eficacia, desempeño y calidad de vida.

Descriptor: GESTIÓN PÚBLICA. VALOR. ESPACIOS PÚBLICOS. GOBIERNO. INSTITUCIONALIDAD. ESPACIOS PRIVADOS. POLÍTICAS

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 Instituto Centroamericano de Administración Pública, 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

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 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) 234-1011 – 225-4616
Centro de Docencia y Centro de Documentación:
(506) 253-4059 – 253-2287
Imprenta: (506) 224-2666
Fax: (506) 225-2049
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web-site: www.icap.ac.cr