

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



46

47

Tema:

**Reformas
y Tendencias
Modernas
en la Gestión
del Empleo Público**

en este número

artículos

**Palabras del Excelentísimo Señor
Presidente Constitucional
de la República de Honduras**
p. 7

**Reforma del Servicio Civil:
tendencias y desafíos**
p. 15

**El servicio profesional de carrera
en la administración pública
mexicana**
p. 23

**Ley de Servicio Civil y Carrera
Administrativa en Nicaragua**
p. 51

**Régimen de Servicio Civil
de Nicaragua**
p. 77

**Implementación de un régimen
de mérito en Costa Rica**
p. 93

**La nueva visión del Servicio Civil
en Guatemala**
p. 107



Ricardo Maduro

Alocución del Señor Presidente en la XII Reunión de Directores de Servicio Civil y Recursos Humanos del Istmo Centroamericano.

Koldo Echebarría

Plantea que uno de los factores claves del desarrollo es la calidad de las instituciones públicas.

Rafael Martínez Puón

Analiza el establecimiento de un servicio profesional de carrera en la administración pública de México.

Manuel Ortega Hegg

Examina el proceso de aprobación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Nicaragua.

Dirección General

de la Función Pública, DIGEFUP

Describe la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa de Nicaragua.

**Dirección General de Servicio
Civil, DGSC**

Reseña el fundamento del sistema de mérito del Servicio Civil de Costa Rica.

**Oficina Nacional de Servicio Civil,
ONSEC**

Explicita la concepción del quehacer que orientará a la ONSEC.

...viene

Ley del Régimen del Servidor Público: respuesta de Honduras al proceso de modernización del Servicio Civil
p. 115

Reflexiones desde una Argentina en crisis para una reforma del Servicio Civil, acorde con el nuevo perfil demandado para el Estado nacional
p. 127

cifras

Estadísticas de los funcionarios públicos del Istmo Centroamericano
p. 145

documentos

Carta Iberoamericana de la Función Pública
p. 209

La Carta Chetumal
p. 233

Informe Nacional de Costa Rica
p. 243

Informe Nacional de Honduras
p. 261

César A. Cáceres Cano
Expone la propuesta de "Ley del Régimen del Servidor Público" de Honduras.

Eduardo A. Salas
Describe la situación de los años noventas en Argentina y sus implicaciones en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, SINAPA.

Rethelny Figueroa de Jain
Presenta información sobre algunas características de la población de servidores públicos de la Región.

Bases sobre las que debieran articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de la función pública.

Propuesta de un sistema de servicio público de carrera para los gobiernos locales de la Región, en el marco del Plan Puebla - Panamá.

Dirección General de Servicio Civil, DGSC
Documenta las acciones emprendidas en el período 2002-2004.

Dirección General de Servicio Civil, DGSC
Informa sobre la gestión de la DGSC entre el 2002-2004.

Continúa...

...viene

Informe Nacional de Nicaragua
p. 277

**Informes Nacionales
de Guatemala, El Salvador
y Panamá**
p. 291

**Modelo de Carrera Administrativa en
República Dominicana**
p. 301

el icap en centroamérica

**Programa de la XII Reunión
de Directores de Servicio Civil
y de Recursos Humanos
del Istmo Centroamericano**
p. 321

referencias
p. 327

*Dirección General
de la Función Pública, DIGEFUP*
Sintetiza las acciones de modernización e
implementación del Servicio Civil y Carrera
Administrativa.

*ONSEC, DIGECA y Secretaría
Técnica*

Proyecta el quehacer a que se abocará la
ONSEC, de Guatemala y la DIGECA de
Panamá. La Secretaría Técnica de la Presi-
dencia de El Salvador, da cuenta de sus
avances en los años 2002-2004.

Gregorio Montero Montero

Relata cronológicamente el surgimiento del
Servicio Civil en la normativa de la Repú-
blica Dominicana.

ICAP

Presenta el programa que se desarrolló
durante la celebración de la XII Reunión.

ICAP

Incluye documentación de referencia
reciente sobre la temática.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 46-47
Enero-Diciembre/2004**

- ◆ Director
Hugo Zelaya Cálix

- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

- ◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Alan
Henderson García/Fremi Mejía
Canelo/Ramón Rosales Posas

- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain

- ◆ Departamento de Publicaciones
Efraín Quesada Vargas

- Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir
a Revista Centroamericana de Administración
Pública, ICAP, Apartado 10.025-1000, San
José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 225-2049.
Correo electrónico: icapcr@racsa.co.cr

- Esta publicación ha sido impresa en el Depar-
tamento de Publicaciones del Instituto Cen-
troamericano de Administración Pública, ICAP,
en el mes de diciembre del 2004.



Los programas de Reforma del Estado en Centroamérica, incorporaron entre sus temas de agenda, el apoyo a la creación y la revisión de los Sistemas de Servicio Civil existentes en la Región. Esta temática adquiere relevancia en el marco de los procesos de democratización y del Estado de derecho, al coadyuvar el Régimen de Servicio Civil, a profundizar la institucionalidad que garantiza la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, incluyendo el respeto a los principios de igualdad, mérito y estabilidad.

En este sentido, la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la

República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de Secretaría Técnica de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano, y realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, tuvo por objeto retomar los esfuerzos de modernización que han impulsado las autoridades gubernamentales en torno a esta materia, cuyo debate y análisis comparativo de la misma, proporcionó las siguientes enseñanzas:

- Los avances en el remozamiento y afianzamiento de los Sistemas de Servicio Civil en el área centroamericana, son todavía relativamente modestos.
- El concepto de Servicio Civil admite múltiples interpretaciones, y su aplicación ha dado lugar al diseño de una variedad de sistemas institucionales, que se relacionan con diferentes tradiciones teóricas y culturales.
- La noción de función pública adquiere en la actualidad una mayor pertinencia, al considerarse su doble dimensión, refiriéndose tanto a un ámbito

de gestión como también, al cuerpo de personal que la ejerce.

- El Servicio Civil contribuye a incrementar la calidad de las políticas públicas, en las que se requiere un grado de profesionalidad, experticia y estabilidad de un conjunto de recursos humanos técnicos-administrativos.
- La importancia del Servicio Civil se manifiesta en la continuidad de la gestión, y en la capacidad para responder a las cada vez más crecientes y complejas necesidades de la población centroamericana.

En el contexto actual de los retos de la transparencia, la productividad y la satisfacción de las demandas sociales, el Servicio Civil aparece como una institución prioritaria, para resguardar la credibilidad de la eficacia del Estado democrático. Sin embargo, en su proceso de reforma surgen disyuntivas importantes, que los gobiernos del Área tienen que abordar para retomar el sentido de la institucionalidad en la administración pública, tal como se aprecia en el material que se presenta en estos dos números de la Revista del ICAP, y que hoy ponemos a disposición de nuestros lectores.

Revista Centroamericana de Administración Pública

- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada seis meses 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.

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: icapcr@racsa.co.cr
URL: <http://www.icap.ac.cr>

artículos

Palabras del Excelentísimo Señor Presidente Constitucional de la República de Honduras, Lic. Ricardo Maduro*

INTERVENCIÓN DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS ENFATIZANDO LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL PARA ASEGURAR LA CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDICIÓN NECESARIA PARA ALCANZAR RESULTADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

Es para mí, como Presidente, un grato gusto darles la bienvenida a Honduras. Hubiera querido estar con

ustedes esta mañana en los actos inaugurales, pero desgraciadamente estamos sufriendo un problema de sequía bastante fuerte en la zona sur de nuestro país, donde hay mucha hambre, y tuve que hacer presencia para poder distribuir algunos alimentos, y también lograr acciones encaminadas a que haya una segunda cosecha de postrera, como le llamamos aquí, exitosa. Por eso no pude acompañarlos, pero insistí en regresar a tiempo para estar con ustedes.

Palabras del Señor Presidente de Honduras, dirigidas a la concurrencia de la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

La razón es que siento que todo lo que tiene que ver con servicio civil y sus reformas, va a dar al propio centro del problema que sufrimos los

gobiernos, pero creo pudiera decir más bien, las sociedades de los países en vías de desarrollo, particularmente no solo de Centroamérica y el Caribe, sino de América Latina.

Quizás ustedes saben que yo no soy político de carrera, aunque llevo bastantes años en política, la que inició hace aproximadamente 22 años: fui dos veces jefe de campaña, en el 85 y 89. Posteriormente fui lo que pudiéramos llamar un tecnócrata en el gobierno: fui presidente del Banco Central de Honduras, coordinador del gabinete económico. Luego me retiré de la política por un tiempo. Había sido presidente de mi partido. Me gusta pensar que soy más bien un analista de la política, y ante todo, una persona interesada en que salga adelante nuestra patria. Estoy seguro que eso lo compartimos todos.

También he sentido que el reto principal que tenemos los presidentes es lograr continuidad de gestión, que está íntimamente ligado con la confianza de nuestros pueblos en sus gobernantes, particularmente en sus autoridades electas. Nuestros países comparten, todavía, una alta discrecionalidad en cuanto al nombramiento de las personas. En Honduras, considero especialmente profundo ese problema. Me gusta contrastarla con gobiernos y sociedades donde un pequeñísimo porcentaje de los empleados públicos cambian con cada administración.

Aquí no es así el caso. Inclusive, hasta hace relativamente muy reciente, había en Honduras poca independencia entre los poderes del

Estado. Eso llegó a ser ampliamente demostrado en la campaña política en la que corrí como candidato para la presidencia, al no permitírseme participar en las elecciones internas de mi partido, en vista de la falta de independencia de los poderes. Había ocupado cuatro puestos anteriores a mi lanzamiento a la presidencia, que requerían los mismos requisitos de presidente. Cuando comencé a buscar la presidencia y empecé a crecer en popularidad se me excluyó del proceso. Este es el tipo de acciones y problemas que restan credibilidad institucional, y que están íntimamente ligados con la discrecionalidad del cambio de funcionarios públicos, que a su vez, también atenta contra la continuidad y confianza del pueblo, porque al hacerlo contra la continuidad de la función gubernamental, hacen más difícil lograr resultados concretos.

En el caso hondureño, tenemos apenas un período presidencial de cuatro años sin reelección, en otros países si la tienen, en algunos, es no consecutiva, en otros, tienen períodos de más de cuatro años, combinado con una alta discrecionalidad del nombramiento, y con independencia de poderes del Estado relativamente nueva.

Lo que si logramos al momento de nuestra elección, fue cambiar y fortalecer esa independencia con un nuevo sistema de elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, mucho mayor independencia de los poderes que tienen que ver con la función contralora del Estado, independencia del Registro Nacional de

las Personas y el Tribunal Electoral, etc.

El Congreso Nacional, aquí en Honduras, ratificó la eliminación de la inmunidad. Todas estas son medidas que tienen que ver con fortalecer la independencia de poderes del Estado, y la confianza de los hondureños en su gobierno.

Y lo que ustedes están haciendo tiene que ver directamente con esto. Veán su trabajo más allá de la necesidad de fortalecer una función pública y de lograr que, en efecto, haya un poco más de eficiencia en el gasto. Véanlo más bien como medidas encaminadas a que sobrevivan nuestras democracias. Porque yo veo como el peligro principal contra nuestras democracias, la falta de confianza de la gente, que se genera a la vez por la falta de resultados. Yo creo que no es coincidencia que donde hay mayor continuidad de un partido en el poder o, inclusive, a veces cuando vemos gobiernos de facto que logran mantener políticas de Estado continuas, a veces hay mejores resultados.

Con eso no quiero ni siquiera implicar que debemos optar por sistemas que no sean democráticos. Winston Churchill decía que la democracia "es el peor sistema ideado por la mente del hombre, con la excepción de todos los demás". Con esto estoy totalmente de acuerdo: no es fácil vivir con una democracia, pero es, por mucho, el mejor sistema. Pero si creo que es importante analizar que cuando hay continuidad de políticas, hay mejores resultados, y eso tiene

que ver también con la necesidad de la reforma de Servicio Civil para tenerla. Esto a mí me parece fundamental.

Quiero contarles algo interesante: estuve con el presidente Zapatero, el nuevo presidente de España, en la reunión de Iberoamérica en Guadalajara. Estaba a la par de él y le dije "Presidente Zapatero, en vista de que hay un cambio del partido en el poder después de ocho años en España y que nosotros tenemos un vínculo muy cercano con España y estamos buscando unirnos más con la Unión Europea, y puesto que España le ha servido a los centroamericanos, como puerta de entrada, yo quiero que usted me diga, qué va a cambiar en la política económica y de integración comercial"?

Él me dijo, "Presidente Maduro: absolutamente nada". Fíjense ustedes que interesante: entra al poder un partido socialista después de estar uno de centro, un partido relativamente de libre mercado, y me dice que no van a cambiar nada en términos económicos, y sigue diciéndome "si de eso se hubiera tratado, probablemente hubiéramos perdido las elecciones, porque en España hemos reconocido que la continuidad de la responsabilidad fiscal, la apuesta a educación, a servicios sociales básicos, la compartimos todos".

Continuidad es lo que produce resultados. Hoy en día, en 40 años España ha pasado de ser un país pobre a ser uno rico, pasó de exportar mano de obra a Europa a importarla de América Latina, de ser un país que

recibía ayuda del resto de Europa a uno de los principales donantes en Honduras.

Servicio civil y sus reformas van directamente a ese problema.

Ahora, no es fácil. Quiero darles mi percepción como político y Presidente del reto que ustedes tienen. No es solamente diseñar escalas salariales, sistemas de rendimiento, leyes nuevas, ni siquiera modificaciones a las constituciones. Me he sentado muchas veces con técnicos de instituciones externas e internas, aquí están presentes algunos del Banco Mundial, BM, Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, y gobiernos que nos ayudan, como Suecia y Taiwán, y a veces ellos dicen que van a darnos un préstamo si hacemos una reforma legal, como si ésta fuera la respuesta final para todos los problemas. ¡No! Se trata de un problema cultural, práctico, económico y social.

Por ejemplo, en Honduras el gobierno es el primer empleador, y apostaría que en muchos de sus países es igual. Y entonces, donde hay alto desempleo, crisis económica y el gobierno llega a ser el primer empleador, hay una enorme presión para el clientelismo político. Esa es una realidad con la cual vivimos. No la podemos ignorar. Nadie está independiente de esa presión y esa realidad. Y ustedes tienen que trabajar dentro de ella. No es un ambiente puro, técnico-conceptual-teórico donde vamos a diseñar una política de evaluación, escalas salariales, métodos de evaluación en un

ambiente divorciado de la realidad nacional. Simplemente no es así. Su trabajo se hace más complejo: tienen que lograr una tendencia en la que haya una mayor estabilidad, honestidad y capacitación para el servidor público, que responda en el sentido de reconocimiento de mérito. Todo esto, en un ambiente muy difícil.

Países que no han logrado, ni escasamente darle cumplimiento a las aspiraciones de los pueblos, donde los partidos llegan a ser una fuente de empleo importantísima, entonces un mandatario de cualquier nivel, o un funcionario electo, tiene una presión de su partido para emplear y esto atenta contra todo: la continuidad, la estabilidad de los empleados públicos, y la misma calidad del servicio público. Esto, por lo tanto, llega a ser parte de un círculo vicioso, donde entonces no se logra entregarles a las poblaciones lo que desean de sus mandatarios, y eso a su vez afecta la confianza de los electores y sus gobiernos. Esto eventualmente puede llevarnos al peor de los casos: y es cuando las poblaciones concluyen que es mejor un cambio total, y a veces podemos saltar del sartén al fuego, donde se destruye la institucionalidad de nuestros países y quedamos en algo más deficiente.

Quería hablarles de esto con una opinión práctica, como Presidente y político, marcar la labor y la responsabilidad de ustedes, dentro de lo que siento que es la realidad de estas reformas. No es sencillo. Es un ambiente complicado para lograrlo, pero es absolutamente necesario

continuar y mantener esta tendencia, porque de no hacerlo, no lograremos nunca romper con ese círculo vicioso de la falta de continuidad.

A mí me gusta pensar que mi prioridad más inmediata, será siempre la educación. Antes de ser Presidente de la República, lo fui de una fundación sin fines de lucro para la educación, la que no hay forma de conceptualarla si no es en términos de generación. O sea, jamás se me ocurrirá pensar que voy a bajar la repitencia o deserción del sistema escolar, o subir la escolaridad o entrenar mejor a los docentes en un período de cuatro años. Es ridículo pensarlo. Por lo tanto, todos los presidentes nos llenamos la boca hablando de reforma educativa, pero al final de cuentas, acabamos evitando las huelgas de los maestros, porque es lo que más afecta nuestro capital político de corto plazo.

Este tipo de problemas en educación, desgraciadamente aplican a casi todo. Es más, yo diría que hay poquísimas cosas en las que sí podemos impactar significativamente en un período de gobierno: telecomunicación, aquí la tecnología nos permite hacer grandes cambios en poco tiempo; generación de energía no renovable, como la térmica, se que hay gente de República Dominicana que han estado pensando que necesitan esa energía rápidamente, que se puede hacer relativamente con prontitud. En telefonía vamos a casi cuadruplicar el acceso a teléfonos en cuatro años. Eso es una de las excepciones, todo lo demás, la luz, la educación, lo que tiene que ver con

formar la base de un país, toma largo tiempo y requiere de un esfuerzo continuo.

Al momento que entre un nuevo gobierno, y en Honduras me gustaría pensar que es algo del pasado pero todavía existe en cierta medida, lo primero que hacen es pensar cómo van a deshacerse de todos los que estaban antes. Inclusive cuando es un gobierno del mismo partido del anterior, porque es de una diferente corriente o movimiento. Dicen: "aquí tengo que deshacerme de los anteriores". También hay un dicho en política que dice "una onza de lealtad vale diez kilos de capacidad". Fíjense que lastimoso ese dicho. ¿Saben algo?, muchos políticos vivimos por ese dicho: la lealtad ante todo.

Entonces todo esto apunta contra la función de ustedes. Este es el reto real que tienen. Quería hablarles con esa franqueza porque siento que es mi obligación, por un lado, explicarles la dificultad que tienen y, por otro, la enorme importancia que los servidores públicos se sometan a reglas del juego más claras en cuanto a determinar su capacidad y asegurarles la continuidad de sus puestos. Imagínense lo que pasa cuando llega un gobierno nuevo y despide hasta el quinto o sexto nivel, o hasta el último conserje. ¿Qué pasa con todo ese dinero y tiempo que se invirtió en su formación?, ¿qué pasa con la memoria institucional? Acá hay instituciones del Estado en todo nuestro país que según la sensibilidad de los programas que manejan, algunas veces cuando pasan de un gobierno a otro,

entregan casi una caja vacía: sin archivos, con los discos duros de la computadora borrados, etc. Imagínense ustedes, veo algunos sonriendo porque están reconociendo que eso es cierto. Piensen en el terrible daño que le hacemos a nuestros países pobres que invertimos grandes cantidades de recursos y después se lo entregamos a gente sin experiencia, probablemente, sin archivos de información previa, sin memoria institucional.

Como no hay reelección, ni siquiera los presidentes tienen la oportunidad de asistir a la escuela para su formación, excepto quizás una experiencia pública previa. Hay algunos de nosotros que creíamos que siendo altos ejecutivos de empresa, automáticamente seríamos mejores ejecutivos de gobierno. Esto tampoco es cierto. En el caso de la empresa privada uno tiene autoridad vertical: cuando no le gusta alguien, lo cambia, cuando alguien está en contra de los objetivos, lo aparta. La función pública es una de convencer, converger, dialogar constantemente, limitar los enemigos, maximizar a los amigos, crear grupos de apoyo.

Me acuerdo que cuando estaba en el Banco Central de Honduras, mi primera experiencia pública, yo comparaba la posibilidad de reformarlo como aquella de mover una montaña de gelatina que no se podía movilizar, pero se hundía uno en ella. Así me sentía.

Este es el servicio público, ésta es la obligación de ustedes. Se los

planteo como una persona que práctica, pragmática y permanentemente ha estado en esta lucha para lograr un Servicio Civil mejor, más calificado y más constante. La tendencia en Honduras es la adecuada, y mi mejor y más profundo deseo es que también lo sea en sus países.

La responsabilidad de ustedes es asegurar que así sea, pero no es un ambiente fácil en el cual hacerlo, pero vale la pena. Para eso vine aquí, para compartir con ustedes, para alentarlos. Mi objetivo en decirles las dificultades no es para desalentarlos, sino todo lo contrario: quizás contribuir en una pequeña y humilde medida a encarar lo que yo estoy casi seguro es la problemática que viven todos ustedes.

La buena noticia es que puedo prácticamente decirles que todos mis homólogos de Centroamérica comparten las mismas inquietudes. Eso es muy bueno. Les garantizo que ustedes cuentan desde arriba con la misma vocación y voluntad de querer mejorar el Servicio Civil para lograr mayor continuidad de esfuerzos, más resultados, y por lo tanto, más respuesta a aquellos que nos eligen.

Cada día se ve más y más presidentes con visión de largo plazo, que están dispuestos a consumir su capital político, que es lo más importante que tenemos, en hacer las reformas que realmente ocupan nuestros países, no con una visión de popularidad de corto plazo, sino más bien con una de hacer lo necesario para el país a mediano y

largo plazo. Ese es el tipo de reforma que es el Servicio Civil, y es para eso que estamos aquí el día de hoy, es por eso que vine a decirles que los felicito, que sé lo difícil que es su trabajo, pero

estoy seguro que hay pocas cosas en la función gubernamental tan importantes como la de ustedes. Los felicito y nuevamente bienvenidos todos a Honduras

◇

Reforma del Servicio Civil: tendencias y desafíos*

Koldo Echebarría**

PLANTEA QUE UNO DE LOS FACTORES CLAVES DEL DESARROLLO ES LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES, ES DECIR DE LA BUROCRACIA PÚBLICA. ESTO HA LLEVADO A RETOMAR EL TEMA DEL SERVICIO CIVIL PROFESIONAL COMO LA COLUMNA VERTEBRAL DEL PODER EJECUTIVO, CON CARACTERÍSTICAS MERITOCRÁTICAS Y VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, ENMARCADAS EN LAS NUEVAS TENDENCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR GOBIERNO.

Introducción

Centroamérica se encuentra viviendo momentos cruciales, en los que intenta definir su perspectiva de desarrollo. Adicionalmente, América Latina enfrenta retos importantes en el mismo sentido. Existe actualmente un consenso en la comunidad internacio-

nal sobre los factores claves del desarrollo. Convertirse en un país desarrollado depende más de la calidad de las instituciones que de otros factores, y es ahí donde Centroamérica, América Latina y otras regiones del mundo tienen su principal desafío.

Este reto ha llevado a la comunidad internacional a plantearse el tema del servicio civil como la columna vertebral de la capacidad institucional del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, al analizar los factores diferenciales que explican el distinto grado de crecimiento en los países del sudeste asiático y América Latina, una de las pocas conclusiones que no generan controversia, es la que se refiere a la solidez de las instituciones asiáticas con relación a las latinoamericanas. Si se examina profundamente cuáles son las instituciones más relevantes para explicar el diferencial del desarrollo entre estas dos regiones, los autores coinciden en destacar la

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Especialista Principal de Gestión Pública en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

calidad burocrática; y detrás de esta última está un servicio civil profesional y meritocrático, con una enorme vocación de servicio público. Esto establece la diferencia y, por lo tanto, fija uno de los grandes desafíos que enfrentan los países de nuestra región.

Es importante comenzar por definir algunos elementos analíticos que permitan entender mejor lo que se esconde detrás de la idea del servicio civil. Se ha razonado reiteradamente su importancia; sin embargo, se deben enfatizar las tendencias internacionales en materia de recursos humanos en el sector público, ya que las reformas del servicio civil que se deben hacer hoy en día, no son las mismas que se hicieron hace 20 ó 30 años. Esas tendencias deben ser estudiadas para poder aprender de otras experiencias y diseñar reformas con contenidos más avanzados, que reflejen no solamente un sistema que garantice ciertas condiciones de acceso de empleo, sino también una orientación al rendimiento y la productividad, y por lo tanto, hacia la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos.

La noción de servicio civil como empleo público

El concepto de servicio civil tiene distintas definiciones. En algunas es solo la parte del empleo público que se ocupa de lo que se llaman las funciones de soberanía, las nucleares del Estado, lo que sería equivalente a la

noción del *civil service* británico. En otros casos es el que agrupa a aquellos funcionarios públicos que están regulados por un estatuto de derecho administrativo, en lo que es la aproximación alemana. Finalmente, hay otra que es la más comprensiva, donde los principios de mérito e igualdad son aplicables por igual a todos los funcionarios del Estado. Esto es lo que es más equiparable al concepto francés de *fonction publique*, que en América Latina se traduce generalmente como servicio civil, aunque en otros países también se emplea el término función pública. Por lo tanto, al hablar de servicio civil nos referiremos al conjunto de arreglos institucionales que articulan y permiten gestionar en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.

Esta noción comprende no solamente normas escritas, sino también normas y prácticas informales. Es muy importante tener esto en cuenta, cuando se piensa en el servicio civil y su reforma, ya que la ley o las normas formales, son solo una parte. Muchas veces lo más importante no son las normas, sino la manera en la que se aplican en la realidad, creando prácticas reiteradas que configuran la realidad de servicio civil en un país.

Cuando se habla de servicio civil contemplamos un ideal normativo que ocurre al preservar una administración profesional, creando una esfera de autonomía, de imparcialidad, de objetividad en su funcionamiento, aunque subordinado a los responsables políticos en condiciones que hacen posible la continuidad y la profesionalidad,

contribuyendo al funcionamiento normal de la política y de la democracia. Para garantizar esto, el servicio civil se caracteriza por tener reglas específicas en el acceso, y la carrera que garanticen la aplicación de los principios de mérito e igualdad. La relevancia del segundo radica en que éste está vinculado al Estado democrático; todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de acceso a cargos y empleos públicos, y el Estado tiene el deber democrático de garantizarlo. Finalmente, el servicio civil debe estar asociado con la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo, al menos como que permita ejercerlo de forma profesional, objetiva e imparcial; no inamovilidad. La seguridad no es una garantía únicamente de los empleados públicos, sino también de los ciudadanos, ya que, en la medida en que la seguridad se hace rígida y se convierte solo en una garantía de los funcionarios, lo hace en perjuicio para la sociedad.

Marco analítico para el análisis del servicio civil

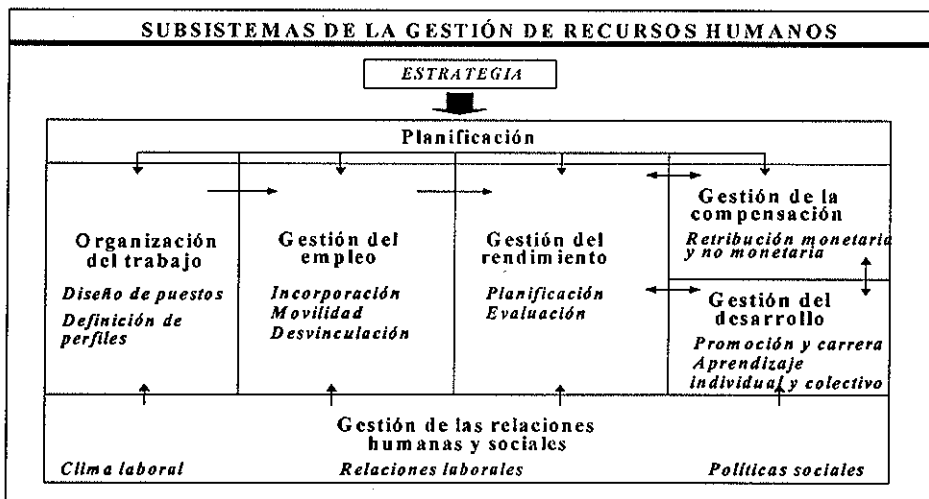
A partir de aquí, se puede desglosar esta idea y desarrollar un marco analítico que permita analizar, evaluar, e identificar las prioridades de intervención en los distintos países y entornos. Se presenta a continuación el marco que está siendo aplicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para el análisis del servicio civil en los países de la Región.

Uno de los temas básicos es entender que la gestión del empleo se

da en un contexto interno y externo. En el último hay estrategias, políticas, prioridades, necesidades sociales, un marco legal y un mercado laboral compartido.

También hay otros elementos: el contexto político está marcado por las características, los rasgos, y las pautas básicas de funcionamiento interno de las instituciones. Finalmente, el empleo público debe estar compuesto por personas cuyo comportamiento es el que produce los resultados. De aquí, se puede profundizar un poco más, para identificar todo un conjunto de subsistemas que se pueden reconocer en un sistema de gestión de recursos humanos, y que tenemos que examinar para sacar conclusiones sobre su calidad y su funcionamiento. Cualquier sistema de recursos humanos debe ser coherente con una estrategia, con las prioridades de un país, sus necesidades, así como sus políticas que deben traducirse en sistemas de planificación y presupuesto; en ese sentido, cualquier sistema de empleo público tiene que ser coherente con la estrategia fiscal de un país.

La gestión de recursos humanos se puede desarrollar en una serie de subsistemas. El primero se puede llamar la organización del trabajo: el diseño de puestos, la definición de los perfiles o requerimientos de las personas para cubrir los puestos y la gestión del empleo. En este marco se contempla la incorporación de mecanismos de movilidad entre puestos y también de desvinculación. La gestión del rendimiento es muy importante y hay distintas políticas e instrumentos que están orientadas a esto, como la plani-



ficación del trabajo, la evaluación, y la gestión de la compensación, que pasa por mecanismos de remuneración, tanto monetarios como no monetarios, y la gestión del desarrollo, a través de la promoción del aprendizaje individual y colectivo. Todos estos subsistemas están interrelacionados, algunos de ellos muy fuertemente como, por ejemplo, la gestión del rendimiento, la compensación y el desarrollo, que, en algunos modelos, se presentan como un sistema único. Finalmente, la gestión de las relaciones humanas y sociales, donde destacan por su importancia las relaciones colectivas de trabajo, conocidas como relaciones laborales.

El marco analítico permite revelar datos que identifican valores en una serie de dimensiones claves para el servicio civil. Además, mide el grado en que un sistema de empleo

público, es más o menos consecuente con estas dimensiones. En primer lugar, su eficiencia: en qué medida es eficiente y coherente el sistema con la política fiscal y los mercados de referencia. En segundo lugar, el mérito, cómo el sistema de garantías permite proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad, la politización, y la búsqueda de rentas. En tercer lugar, están otras dimensiones que son esenciales para entender el rendimiento del sistema de empleo público: la capacidad del sistema de producir los servicios y los productos necesarios para satisfacer sus necesidades. Esto depende de la consistencia estructural; en qué medida el sistema de empleo público está diseñado coherentemente con prioridades y necesidades, qué tan consistentes son sus procesos, y qué capacidad directiva tienen para gestionar recursos humanos y políticos. También

depende de la capacidad funcional, que es uno de los problemas fundamentales de la mayor parte de los países de la Región.

En algunos países existe un sistema de mérito, pero, hay poca capacidad funcional para que los comportamientos de los empleados públicos sean los apropiados, ya sea por problemas de competencia técnica, por falta de profesiones adecuadas, porque la cualificación es más baja que la deseada, o porque hay profesiones a las que no se tiene acceso, debido a que el mercado las sitúa lejos de las posibilidades de remuneración del sector público. También depende de la eficacia incentivadora, y de la existencia de estímulos constantes a la productividad. Por último, el sistema de servicio civil debe tener capacidad integradora para asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Tiene que saber gestionar conflictos individuales y colectivos, lo que es una medida de la capacidad de un sistema de servicio civil.

Tendencias internacionales de reforma del empleo público

El empleo público ha evolucionado mucho en los últimos años. El contexto ha cambiado, y las viejas fórmulas para gestionarlo se han quedado en su mayoría obsoletas. Los modelos uniformistas, inspirados en las viejas burocracias que en su

momento constituyeron la base de servicios públicos poderosos en muchos países, han sido desbordados por las circunstancias políticas y económicas que han enfrentado los países. Entre las circunstancias a considerar están las siguientes:

- *La crisis fiscal:* se ha convertido en un dato permanente de todos los países, no solo de aquellos en desarrollo, sino también los desarrollados. Los recursos deben ser manejados en un entorno de constricciones fiscales, donde la eficiencia, la eficacia, y la economía son valores fundamentales.
- *La crisis de legitimidad:* la situación fiscal coincide con una crisis de legitimidad de lo público, que tiene distintos ingredientes en diversos países, pero que fundamentalmente se asocian con un "déficit servicial" del Estado, producto de una percepción por parte de los ciudadanos de que éste no responde bien a sus expectativas y no produce de acuerdo a sus necesidades. Un sistema que no tiene incentivos poderosos para el rendimiento termina siendo de esta forma. Por lo tanto, los ciudadanos quieren un Estado que rinda, que produzca servicios, y que sea receptivo a sus necesidades, y esto requiere de fórmulas mucho más dinámicas para gestionar los recursos humanos.
- *Los cambios sociales en el mundo del trabajo:* es evidente que las personas tienen otras

expectativas en relación a sus empleadores, aspiran a relaciones más individualizadas y se tomen más en cuenta sus contribuciones. Por lo tanto, desean insertarse en una estructura motivadora, dinámica y satisfactoria. Estos cambios también obedecen a otros factores, como son por ejemplo las tecnologías. Es probable que, en pocos años, el sector público esté integrado solamente por profesionales, en un núcleo más pequeño, y más sofisticado.

- Por último, y como consecuencia de todo lo anterior, *la emergencia del gerencialismo*. Esto significa la necesidad de completar las viejas racionalidades jurídicas de los sistemas de empleo, con las de gestión, con orientaciones de carácter más empresarial dirigidas al rendimiento, y a la productividad de los servicios.

De aquí surgen una serie de nuevas líneas de cambio, que pasan fundamentalmente con lo que aparece como la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, el entender que el sector público es productividad y servicio a través de las personas, lo que entre otras cosas, obliga a una evolución mucho más pluralista de los sistemas de empleo. Los viejos sistemas burocráticos eran uniformes, que dictaban las mismas condiciones para profesionales completamente distintos, en entornos diferentes, y esto provocaba muchos problemas. Es necesaria una gestión de recursos humanos que se adapte mucho más a

las necesidades de la pluralidad de sectores, de los servicios que presta el sector público. Existen cuatro grandes líneas de cambio:

Descentralización de la gestión de recursos humanos

Descentralizar significa que todos los directivos son responsables del desarrollo de los recursos humanos a su cargo, y que por lo tanto, tienen que interiorizar las capacidades, prácticas y técnicas de gestión de recursos humanos. Esto tiene consecuencias mayores en aquellos países que han adoptado modelos de gestión a través de agencias, entidades y organismos, que tienen una parcela específica de servicio que atender, y están orientadas por resultados. Se entiende que estas instituciones deben gozar de una mayor autonomía para gestionar los recursos humanos. Implica también un cambio muy exigente para las direcciones de función pública, de servicio civil o de personal, que deben evolucionar desde su vieja óptica de regulación y control. No es que las competencias reguladoras no sean importantes, pero se requiere mucho más de ellos. Tienen que ser unidades comprometidas al desarrollo, cuyos directivos tengan las capacidades para gestionar sus propios recursos.

Potenciar la función directiva

La transformación más importante del Estado en los últimos años,

desde el punto de vista de la administración pública, ha sido el desarrollo de los directivos. Como se dice en inglés no hay *management* sin *managers*; no hay gestión sin directivos; no hay una defensa efectiva de los valores de eficacia y eficiencia sin actores responsabilizados por su cumplimiento. Desde el punto de vista de la práctica comparada, los directivos también son profesionales, cuyo principal es el responsable político, al que deben estar subordinados, pero sin desmero de su competencia profesional. También deben ser incentivados coherentemente con el logro de resultados. Muchos países han abordado la creación de lo que se llaman modelos "SES" (*Senior Executive Service*), y algunos de la Región han avanzado en esto. Colombia ha adoptado aprobar una nueva ley de empleo público en la que hay un régimen específico de directivos. Otro país que ha adoptado otro sistema semejante es Chile, para profesionalizar. Aproximadamente 3.500 cargos que, hasta ahora, eran designados directamente por el Presidente, que ahora actúa a propuesta de una que, en función de una verificación de capacidades profesionales, le ofrece una terna de candidatos.

Flexibilizar las prácticas de gestión

La flexibilidad es el gran tema de la gestión de recursos humanos. Es una palabra que tiene algunas connotaciones incorrectas: algunas personas pueden decir que esto se refiere

simplemente a recortar los derechos de los trabajadores. Sin embargo, esta palabra es la que ha acuñado técnicamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Flexibilizar significa acomodar los sistemas de gestión a las necesidades y, por lo tanto, disponer de un abanico mucho más amplio de posibilidades en relación con todo un conjunto de materias. En primer lugar, en relación con el tamaño, no tiene mucho sentido mantener empleo improductivo en el sector público, ya que eso es un impuesto a los ciudadanos. El empleo en el sector público tiene que producir como cualquier otro, lo que significa la capacidad de redimensionar, reestructurar, y en todo caso, añadir valor. Esto supone también mecanismos más flexibles e individualizados, desde el punto de vista de las condiciones de trabajo, y supone sobre todo, flexibilidad funcional; que los mecanismos de acceso, de carrera, de movilidad, de traslado, y de ascenso, estén orientados a las funciones y al desarrollo de la capacidad funcional. Supone también diferentes modelos salariales que permitan acomodarse mejor a dos factores: a los mercados de trabajo y al rendimiento; significa pagar más a quien trabaje más y mejor. Supone también flexibilidad en el tiempo de trabajo.

Reorientar las relaciones laborales

Éstas son un gran reto en el empleo público. Tenemos que hacer evolucionar las relaciones laborales

hacia modelos mucho más constructivos, en los que haya una corresponsabilidad de los agentes sociales en relación, no solamente a los incrementos salariales, o a las condiciones materiales de trabajo, sino a la productivi-

dad, y al rendimiento de los sectores. Tenemos que hacer avanzar los salarios en función del rendimiento que los servicios públicos producen a los ciudadanos, y es bueno compartir esto con los sindicatos

◇

El servicio profesional de carrera en la administración pública mexicana*

Rafael Martínez Puón**

ANALIZA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO PROFESIONAL O CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO, A PARTIR DE SU RECIENTE LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE FECHA ABRIL DEL 2003.

INTRODUCCIÓN

A través de este artículo se expondrá lo que está aconteciendo en México con el establecimiento en su administración pública, de un servicio profesional o civil de carrera,¹ a partir de la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril del 2003 (con entrada en

vigor el 7 de octubre del 2003), y el Reglamento de la Ley el 2 de abril del 2004.

Es importante señalar, que tanto la Ley como el Reglamento, son los primeros ordenamientos en su género. Nunca antes en la historia administrativa del país se habían dado, ni las condiciones ni la creación de una legislación en la materia a nivel de la Administración Pública Federal.

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universidad Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid y Director de Diseño Normativo de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública de México.

1. El término que se utilizará de manera indistinta es el del servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera. Sobre todo este último en atención al término adoptado en la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Si bien esta situación ha estado precedida de una multitud de antecedentes,² así como la puesta en marcha de algunos servicios a nivel sectorial (no más de 10 organismos), y en algunos estados de la República (máximo cinco). Tomando en cuenta el sistema federal existente, no ha sido sino recientemente que se ha intentado implementar esta figura para un ámbito de mayor tamaño, situación curiosa en el caso de México que, de alguna manera junto a países como Brasil, Argentina, Chile, por mencionar solo algunos, siempre ha sido un referente para América Latina en cuestiones de reforma y modernización administrativa.

¿Cuáles han sido las razones por las que ha cobrado un mayor interés la idea de un servicio civil o profesional en México? Sin duda alguna, el fenómeno de la alternancia política (manifestada preponderantemente en las elecciones del 2000), ha sido un factor sobresaliente, que trajo consigo el cambio en la primera magistratura, para pensar desde ahora en construir una burocracia profesionalizada que garantice la continuidad en políticas y proyectos más allá de todo cambio partidista en los próximos años. Aunado a otros factores como la globalización, la existencia de una ciudadanía más informada y demandante de mejores servicios, entre otros.

El presente artículo, se divide en los siguientes apartados: a) Antecedentes del servicio civil o profesional en México; b) Características de la Ley del Servicio Profesional; c) Comentarios y propuestas; d) Retos y perspectivas.

Antecedentes del servicio civil o profesional de carrera en México

Durante décadas el camino para la construcción de una legislación en materia de servicio civil o profesional de carrera para el gobierno federal mexicano, ha estado lleno de proyectos, iniciativas, acuerdos, desacuerdos y buenas intenciones. Ha sido un largo proceso, que se ha distinguido por la sucesión de fases o etapas: la primera comienza a principios del siglo pasado en la que se dieron algunos intentos de carácter aislados para el establecimiento de un servicio civil de carrera; la segunda iniciada en 1965 con los trabajos de la Comisión de Administración Pública, CAP, que proporcionó algunas ideas y lineamientos sobre hacia adónde debería dirigirse y transformarse la administración pública, incluida la idea de un servicio civil de carrera; la tercera, a partir de los ochenta caracterizada por estar mucho más interesada en el impulso de esta figura a través de la creación de la Comisión del Servicio Civil de Carrera, período que de 1980 a finales de los noventa tuvo sus altas y sus bajas en cuanto a su impulso, y por último, la cuarta etapa a finales de los noventa hasta nuestros días, que ha culminado con la concreción de uno

2. Véase Rafael Martínez Puón. *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, España. 2003.

de los tantos proyectos propuestos de ley a través de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el 10 de abril del 2003.

Estas cuatro fases descritas para ser entendidas cabalmente, tienen que ser vistas a la luz de la evolución histórica del Estado mexicano en su conjunto. En ella no están solo de por medio los cambios y las transformaciones de sus órganos de poder, como lo son el gobierno y la administración pública en sus tres órdenes (federal, estatal y municipal), sino también la sociedad en general y las relaciones entre ambas. Por ejemplo, la primera fase tenía que ver con la construcción del Estado mexicano en su etapa postrevolucionaria, con lo que se concibe la idea de contar con una administración pública de corte corporativista muy ligada a los intereses del partido de ese entonces, el Partido Revolucionario Institucional, PRI, pero incluso ligada al modelo de desarrollo económico que se necesitaba en esos momentos de corte proteccionista. La segunda, a partir de 1965 hasta finales de los ochentas, tenía que ver con la necesidad de una profunda reforma administrativa, de acuerdo también con un nuevo modelo económico que se vislumbraba en esa época, y que se concretó en 1976 con reformas novedosas, y en el rediseño de la administración pública, tanto a nivel federal como a nivel de los estados de la República (desde nuestro parecer, posiblemente esta era la etapa propicia para el establecimiento de un servicio civil de carrera), desafortunadamente, tanto el corporativismo

como la poca claridad entre los fines del partido-administración en ese entonces existente, no hicieron posible el establecimiento de esta figura. Una tercera etapa a inicios de los ochenta, resultó ser sumamente importante, ya que se comenzaron a sentar las bases para el establecimiento de esta figura, tanto jurídica como administrativamente, a pesar de la ausencia de una ley, pero que también lamentablemente por el propio contexto de la crisis, las modas sexuales, las reformas estructurales, así como el cambio de prioridades en la agenda nacional (llámese Tratado de Libre Comercio con Norteamérica) postergaron su implantación. También se identifica una cuarta etapa, a finales de los noventa hasta nuestros días, sumamente productiva en cuanto a iniciativas y proyectos de ley, en la que el contexto democrático, aunado a la necesidad de mayor transparencia y de redoblar los esfuerzos en el combate a la corrupción, se constituyeron en los principales impulsores para que pudiera cristalizarse una ley del servicio civil o profesional de carrera.

En este largo proceso han participado múltiples actores que van desde los partidos políticos, las organizaciones sindicales, el Poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, los gobiernos estatales, las universidades, hasta la sociedad civil. De los actores señalados, sin lugar a dudas, el Poder Ejecutivo ha sido el que ha tenido una participación más notoria, a partir de sus presidentes de turno, por las figuras jurídico-administrativas que se han creado, por algunas iniciativas

de ley que se presentaron, y por el protagonismo en los últimos sexenios que cobraron algunas de sus secretarías sobre el asunto en cuestión, como lo fueron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las extintas Secretarías de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública (2003) que, en su momento por las atribuciones que les correspondían, diseñaron proyectos y esquemas tendentes al establecimiento de un servicio profesional de carrera. La relación entre estas secretarías, una de ellas más vinculada con el manejo de los recursos y el control del gasto, y la otra más relacionada con el manejo de carácter administrativo con relación a los recursos humanos, derivaron en una relación de poca coordinación y llena de conflictos. Por lo visto, problema común en muchos países, cuando entran en disputa más de dos dependencias en el manejo de un servicio civil o profesional de carrera.

Los conflictos o falta de coordinación de alguna manera u otra, propiciaron que la discusión del tema cambiara de arena política y se trasladara al seno del Congreso de la Unión, tanto a nivel de la Cámara de Diputados como de Senadores. Pasó de ser un asunto exclusivo del Poder Ejecutivo a uno del Legislativo. De tal modo que, el Congreso de la Unión o Poder Legislativo Federal se convirtió en los últimos años en el impulsor del establecimiento de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera, a través de la presentación de las siguientes iniciativas: Ley del

Servicio Civil de Carrera (iniciativa del Partido Acción Nacional, octubre de 1996), Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Federal Centralizada (presentada por Esteban Moctezuma Barragán, Senador con licencia, abril de 1998); proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentada por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en sesión celebrada el 24 de octubre del 2000 en la Cámara de Senadores, y la iniciativa proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentada por el Senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en sesión celebrada el 30 de abril del 2002 en la Cámara de Senadores. La atención se centró sobre todo en estas dos últimas iniciativas con las que se creó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la que tiene como objetivo sentar las bases legales para la creación y operación de un servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal. Es importante destacar el hecho de que la iniciativa al ser impulsada por dos partidos distintos cobró un peso significativo.

Simultáneamente, un movimiento a considerar como impulsor de esta figura fue el que se registró y aún continúa, a nivel de los estados de la

República (no perdamos de vista que México tiene un sistema federal), hacia la construcción de un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera o servicio público profesional o servicio público de carrera. En esto no ha habido un consenso sobre el término a utilizar, como ha sucedido en los estados de Zacatecas, Aguascalientes, Quintana Roo, Veracruz y el Gobierno del Distrito Federal, así como la existencia de servicios civiles a nivel sectorial. Este fenómeno de "abajo hacia arriba", sin duda alguna, se convirtió también en una forma de presión.

Un actor no menos importante, para el impulso de este proceso lo fue y lo sigue siendo la sociedad civil que de una manera u otra, también impulsó desde sus distintos espacios el que la iniciativa tuviera un desenlace final como lo fue su aprobación. Desde el año anterior a la aceptación, se habían registrado una serie de actividades tendentes al impulso de profesionalización de la administración pública en México, tanto a nivel federal como de los estados de la República: la realización de foros de carácter nacional y regional, así como el Foro Internacional, "Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia", efectuado los días 24 y 25 de febrero del 2003, en la Universidad Iberoamericana, con la participación de ocho de las universidades más importantes del país. De este foro se constituyó la Red

Mexicana por el Servicio Profesional, que es un movimiento compuesto de académicos, expertos y funcionarios especialistas en los temas, que en su momento impulsó y continúa haciéndolo, a manera de *lobby*, tanto la aprobación como una serie de medidas tendentes a su difusión e implementación. Cabe también destacar la participación de organismos internacionales tan importantes como la Organización de Naciones Unidas, ONU, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, el Consejo Británico, la Embajada de Estados Unidos y de Canadá etc.

Se concluye que la aprobación de una ley como la antes mencionada, así como la necesidad de un servicio civil de carrera, no es más que el producto de las condiciones actuales en las que se desarrolla el país, en las que se combinan diferentes aspectos, como lo es la necesidad de los partidos políticos de contar con burocracias profesionalizadas que garanticen su capacidad de gobernar, con la demanda de mejores servicios públicos y un manejo transparente por parte de la ciudadanía, así como con la necesidad de que la administración cuente con personal profesionalizado y permanente para conseguir elevar la eficiencia, darle continuidad a políticas y programas, y se comience a construir una memoria institucional.

Características de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Presenta una serie de características que la hacen ser única con respecto a otras leyes de otros países. Incluso desde la adopción del propio término de servicio profesional de carrera que pretende, a diferencia de un servicio civil tradicional, incorporar elementos propios de la Nueva Gestión Pública, con el interés de hacerlo más dinámico y sobre todo para evitar la inamovilidad en los puestos. Lo que es importante mencionar es que el servicio profesional de carrera que se propone incluye líneas de acción propias de lo que se conoce como servicio civil con reformas de segunda generación.³

En cuanto al ámbito material, es una ley de carácter administrativo con elementos de carácter laboral. Esto es importante señalarlo, ya que prácticamente lo que se está creando es un

régimen especial para los servidores públicos llamados de "confianza".⁴ De acuerdo con lo que señala uno de sus artículos, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada que incluye, tanto las Secretarías, Consejería Jurídica como a los Departamentos Administrativos y órganos desconcentrados.

Con respecto a las entidades que forman parte de la administración pública paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala en el ordenamiento que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios de la ley, en atención a la personalidad jurídica, autonomía de gestión y presupuesto propio con el que cuentan.

De acuerdo con el Artículo 2º de la Ley, se define al servicio profesional de carrera de la siguiente manera:

3. Al respecto léase Oszlak, Oscar (2003) "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros" Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, U.S.A. Para este autor las reformas de segunda generación que se han realizado sobre todo en la última década han centrado su atención en: a) Implementación de cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos; b) Introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones; c)

Implementación de sistemas de evaluación del desempeño; d) Ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; e) Intensificación de la labor de capacitación y desarrollo profesional.

4. En México desde 1963 se cuenta con una Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que evidentemente no considera un sistema de servicio civil de carrera, y que solo protege a personal sindicalizado o de base, no así al de confianza. Esta ley de alguna manera por una parte daba lugar al corporativismo de la época, y por la otra, al sistema de botín por la libre designación que podía ejercer el partido en el poder en turno.

“El Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, y estará dirigido por la Secretaría de la Función Pública, y se encargará de emitir los criterios generales. La operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública central, a través de la constitución de un Comité Técnico de Profesionalización y Selección. Los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Para la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la Secretaría de la Función Pública, se apoyará en los siguientes órganos:

- El Consejo Consultivo que es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema.
- Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que son cuerpos colegiados, encargados de operar el sistema en la

dependencia que les corresponda, con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

- La Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública como entidad coordinadora y normativa de la implementación del sistema. Esta unidad no mencionada en la Ley, ya aparece en el Reglamento.

Con respecto al Consejo Consultivo, es un órgano de apoyo para el sistema, presidido por el titular de la Secretaría de la Función Pública y contará con un Secretario Técnico, e integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, por los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia, y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Con relación a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Los comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y también al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media, superior técnica y superior. Estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá. El comité al desarrollar los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría de la Función Pública deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final. Hasta la fecha se han instalado 83 comités técnicos de profesionalización y selección a partir del "Acuerdo que establece los lineamientos para la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de setiembre del 2003.

Por otra parte, el Artículo 4º señala que los servidores públicos de carrera se clasificarán en eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren

ingresado con motivo de los casos excepcionales y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. Por su parte, el servidor público de carrera ingresará al sistema a través de un concurso de selección y solo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos en la Ley.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera comprenderá, tomando como base el catálogo, los siguientes rangos: a) Director General; b) Director de Área; c) Subdirector de Área; d) Jefe de Departamento y; e) Enlace. Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo u otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé. La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones similares a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que la ley prevé.

Con relación a los cargos de libre designación, la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, deberá emitir los criterios generales para su determinación, los que cumplirán con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece la Ley.

Es importante mencionar que, los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base o sindicalizados de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de

carrera, sujetándose en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al sistema del trabajador de base o sindicalizado será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

La ley para el caso de los servidores públicos de libre designación crea la figura del Gabinete de Apoyo que será la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. Al respecto se señala que, los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría de la Función Pública, la que tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan

atribuciones que por ley competen a los servidores públicos de carrera.

Se aclara en el Artículo 8º de la Ley que, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del Sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

En relación con el régimen de incompatibilidades, se señala que el desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

En el interés de crear un esquema descentralizado, se señala que cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con la ley y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en las demás disposiciones laborales aplicables.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera está dividido en subsistemas, que son los siguientes:

1. Planeación de Recursos Humanos.
2. Ingreso.
3. Desarrollo Profesional.
4. Capacitación y Certificación de Capacidades.
5. Evaluación del Desempeño.
6. Separación.
7. Control y Evaluación.

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

De manera particular, la Secretaría establecerá este Subsistema para el eficiente ejercicio del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, el que operará a través de los siguientes procesos:

- Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo de Puestos, en coordinación con las dependencias. La Secretaría de la Función Pública no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo de Puestos.

- Operará el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera.
- Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a la ley, con el propósito de que la estructura de la administración pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento, y permita la movilidad de los miembros del sistema.
- Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la administración pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazo, con la finalidad de permitir a los miembros del sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el catálogo.
- Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes.
- Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal, los resultados de las evaluaciones sobre el sistema.

- Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la ley.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera contempla entre sus medidas más sobresalientes, la creación del Registro Único del Servicio Público Profesional, que es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública, y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales. Entre sus funciones más importantes, el registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema. El registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al sistema.

Los datos del registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil. De igual forma, el registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos. Por último, cabe mencionar que, será motivo de baja del registro, la separación del servidor

público del Sistema del Servicio Público Profesional por causas distintas a la renuncia.

Subsistema de Ingreso

En el Artículo 21 se señala que el aspirante a ingresar al sistema deberá cumplir, además de lo que indique la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar.
- No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso.
- Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público.
- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto.
- No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

La ley indica claramente que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas (publicadas en el Diario Oficial de la Federación y en las

modalidades que señala el Reglamento), para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema. Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo con el presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria. Se señala que, previo al reclutamiento, la Secretaría de la Función Pública organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso, será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización y Reclutamiento de cada dependencia, de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Se aclara que, los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría. En el caso de los servidores públicos

provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios, no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Con respecto al proceso de selección se señala que es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema. Su propósito es garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo, y ser los más aptos para desempeñarlo. El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité respectivo, y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito. Para la determinación de los resultados, los comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación, que operarán los comités para las diversas modalidades de selección de servidores públicos de acuerdo con los preceptos de la Ley y el Reglamento. Para la calificación definitiva, los comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.

El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante, serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección. En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Los candidatos seleccionados por los comités se harán acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial

Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere la Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al sistema. Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría de la Función Pública en un plazo no mayor de 15 días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Subsistema de Desarrollo Profesional

Con respecto al desarrollo profesional, los Comités Técnicos de Profesionalización y Reclutamiento, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, integrarán este Subsistema y deberán, a partir del catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera, quienes podrán acceder a un cargo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en la Ley. Para estos efectos, los comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de

capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités. Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y con las pruebas que, para el caso, establezcan los comités en las convocatorias respectivas.

Cada servidor público de carrera en coordinación con el comité correspondiente, podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés. La movilidad en el sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

- *Vertical o de especialidad* que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad.
- *Horizontal o laterales*, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

La Ley sostiene que, cuando por razones de reestructuración de la administración pública, desaparezcan

cargos del catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera buscará reubicarlos al interior de las dependencias, o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección. De igual modo, los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría de la Función Pública, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo con el catálogo, y relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

Por otra parte, las dependencias en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el propósito de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Con relación a este Subsistema, se señala que la Secretaría emitirá las

normas que regularán este proceso en las dependencias. Los comités, con base en la detección de las necesidades de cada unidad, establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Estos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría de la Función Pública, la que podrá recomendar ajustes de acuerdo con las necesidades del sistema. Como un avance en este subsistema, el reglamento establece los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.
- Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa.
- Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los

conocimientos y competencias necesarios, para el desarrollo de sus funciones. Por su parte, el de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

En ese sentido, los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación, con la finalidad de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema del Servicio Profesional o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera. Para ello, las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados, para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Cabe mencionar que, los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, determinarán la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario, para que los servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal. Al servidor público de carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación

formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento. Se advierte que, si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un período igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este período, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Con relación a la evaluación respecto a la capacitación, los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una prueba para certificar sus capacidades profesionales, en los términos que señale la Secretaría de la Función Pública, por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

Al respecto se indica que, cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no haya sido aprobado, deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un período menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la fecha de la notificación. Para ello, la dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. De no aprobarla, se procederá a la

separación del servidor público de carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del registro.

Subsistema de Evaluación del Desempeño

La Ley en su Artículo 54 define a la evaluación del desempeño como “el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto”. Tiene como principales objetivos los siguientes:

- Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere la Ley.
- Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.

- Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y su Reglamento.

Es importante comentar que, los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

De la mano de la evaluación, se contemplan una serie de estímulos que consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios, que perciben en forma ordinaria los servidores públicos. El Reglamento contempla la existencia de una norma de tercer nivel que

determinará el otorgamiento de estas compensaciones, de acuerdo con el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

En este mismo orden de ideas, cada comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia. El comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas. La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas, y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.⁵ Al respecto se considerarán sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Éstos quedarán asentados en el registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

5. La Ley contempla una reforma al Artículo 9 de la Ley de Planeación para establecer el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que dará la pauta a la entrega de reconocimientos y estímulos al personal destacado, así como reformas a los Artículos 19, 33, 34 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en lo relativo a las previsiones presupuestales y de adecuación de la nueva denominación de la Secretaría.

Subsistema de Separación

La separación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se hará por las siguientes causas:

- Renuncia formulada por el servidor público.
- Defunción.
- Sentencia ejecutoria que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad.
- Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna, siempre que los hechos que se atribuyan al servidor público sean especialmente graves o, en su caso, reiterados o constantes, o que evidencien ineptitud o incapacidad manifiesta para desempeñar el cargo, o imposibilidad insuperable de que continúe ocupando el mismo.
- La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de la Función Pública, respetando la garantía de audiencia del servidor público.
- Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia.
- Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño.
- Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente de manera recurrente en los términos que señala el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberán dar aviso de esta situación a la Secretaría de la Función Pública.

Cabe señalar que, el sistema contempla la figura de la licencia que, de acuerdo con el Artículo 61 es el acto por el cual un servidor público de carrera, previa autorización del comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que la ley le otorga. Para que un funcionario pueda obtener una licencia, deberá tener una permanencia en el sistema de por lo menos dos años, y dirigir su solicitud por escrito al comité correspondiente, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada. La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses, y podrá prorrogarse únicamente en una sola ocasión por un período similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones, o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un lapso mayor.

Con relación a la licencia con goce de sueldo, no podrá ser mayor a un mes y solo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculada al ejercicio de sus funciones, o por motivos justificados a juicio de la dependencia. En estos casos, para cubrir el cargo del servidor público de carrera que obtenga licencia se nombrará un funcionario, que actuará de manera provisional. La designación de la persona

que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias. Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

Subsistema de Control y Evaluación

Para su funcionamiento, la Secretaría de la Función Pública con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se imparten, se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias. Por su parte, los comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría de la Función Pública, evaluar los resultados de la operación del sistema y emitir reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los subsistemas.

El sistema contempla la existencia de un recurso de revocación, en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta ley. Para ello, el interesado podrá interponer ante la Secretaría de la Función Pública, este recurso dentro del término de 10 días

contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

El recurso de revocación se tramitará de conformidad con lo siguiente:

- El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos.
- Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad.
- Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y solo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre.
- La Secretaría de la Función Pública podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección.
- Acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen

ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de 10 días hábiles.

- Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría de la Función Pública dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de 15 días hábiles.

Se aclara que el recurso de revocación, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten. Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso. Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley. En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley, competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En cuanto a artículos transitorios, se señala lo siguiente: una vez en vigor la ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría de la

Función Pública, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al sistema. Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría de la Función Pública, iniciará la operación del sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido. El sistema deberá operar en su totalidad en un período que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de la ley.

De igual modo, con la publicación del Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos, en tanto el registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de la ley los concursos a primer ingreso. La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la ley, y motivará su nulidad inmediata. Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la ley, tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones, que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir

de su vigencia. A efecto de no entorpecer la implantación y operación del sistema, los comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

Por su parte, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacer las provisiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación, para cubrir las erogaciones que derivan de la aplicación de la ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

Comentarios y propuestas

Esta es una ley de carácter federal que, como ya se mencionó, su ámbito de aplicación es solo para la administración pública centralizada, y dirigida para empleados de confianza cuyo número no rebasa a las 45.000. Por lo tanto, es una ley bastante limitada en cuanto a los servidores públicos a los que va dirigida, si se toma en cuenta que el número de funcionarios de la administración central asciende a 630.333 de un total aproximado de 1.600.000 servidores públicos pertenecientes a la Administración Pública Federal (llámese centralizada y paraestatal). Sin duda alguna, lo deseable es que esta ley hubiese podido ser de carácter general, en la que se diera la concurrencia de funciones entre la federación y los estados de la República, y sin menoscabo de

la soberanía de la que gozan éstos, la ley hubiese servido como marco o de principio general para el diseño de las próximas legislaciones estatales en la materia, tal como ocurre en países como Alemania, Francia, Japón, España y Chile. Ahora queda a los estados de la República formular sus propias leyes según su criterio.

Por otra parte, se tiene que enfatizar que el ámbito material de esta ley es administrativo con variantes de carácter laboral. Prácticamente se está creando un régimen especial para los servidores públicos de confianza, sujetos al derecho administrativo. Esto a pesar de que la ley no señala su ámbito material, y por la confusión que genera la misma, en cuanto a los medios de defensa de los servidores públicos para con la administración, en la que se mezclan tanto aspectos laborales como administrativos. Lo apropiado en todo caso, es determinar que las controversias que se susciten entre los servidores públicos y la administración, deberán ser resueltas exclusivamente por la jurisdicción administrativa. O en su defecto, crear una figura *ad hoc* para atender asuntos del personal del servicio profesional de carrera; incluso con alcances mayores como pudiera ser un órgano que vigile el funcionamiento en general de todo el sistema, y sobre todo que esté pendiente de la probable aparición de hechos que no se encuentren apegados a lo que dicta la ley o la justicia. A manera de ejemplo, un órgano de estas características es el que existe en Bolivia, denominado Superintendencia del Servicio Civil que, además de cumplir con una

función jurisdiccional juega un papel de contrapeso en todo el sistema.

Con todo esto, no se quiere decir que la ley sea inútil, como primer paso resulta adecuado el ordenamiento. No obstante, se considera deseable que de manera simultánea, se avance hacia la reforma laboral, esto es la reforma del Apartado B del Artículo 123 constitucional y la reforma a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado; todo esto para resolver el problema de fondo que es desintegrar esa vaga distinción entre personal de confianza y sindicalizado, y que al final solo protege o privilegia a éste último. Con ello posiblemente, sin que ese sea el propósito original, se avanzará hacia una de las tendencias o posibles escenarios en el que se dirigen la mayoría de los países: hacia la "laborización" de los servicios civiles. Los casos más representativos en estos momentos lo son Japón y Suecia. Esta ley finalmente es un primer paso de muchos más que se tendrán que dar.

Respecto al Subsistema de Ingreso, con base en sus características se identifica como un sistema mixto que privilegia la carrera administrativa y el ingreso a puestos, que precisamente no son desde el nivel más bajo. Se considera pertinente que se revalore la posibilidad de que no haya sólo un concurso público anual, para ingresar al primer nivel ya que ello podría, eventualmente, traer aparejados problemas de operación al generarse vacantes en este nivel, con mayor frecuencia en la anualidad. Lo mismo para con las demás vacantes que se generen en los otros niveles (distinto al primero), que de acuerdo

con lo que dice la ley serán cubiertas únicamente por los propios miembros del Servicio Profesional; ante esta situación, en cada promoción se producirá una nueva vacante, lo que en los hechos seguramente generará necesidad de hacer concursos permanentes para estar cubriendo las nuevas vacantes que dejen los propios funcionarios promovidos. Evidentemente esto dará lugar, a que durante el transcurso del año se presenten también, vacantes del primer nivel.

Por otra parte, se nota por ejemplo una enorme carga de trabajo para los denominados Consejos Técnicos de Profesionalización y Selección que, por principio, de acuerdo con lo que dice la ley se compondrán de cuatro o cinco personas; si a eso, se le agregan todas las funciones que tienen que realizar y que tienen que ver con todos los subsistemas, llámense de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, evaluación del desempeño, las actividades serán inmensas y difíciles de cumplir. Afortunadamente ya el Reglamento, les ha dado un lugar importante a todas las Direcciones Generales de Recursos Humanos, así como áreas homólogas de las dependencias y órganos desconcentrados para que realicen las actividades antes descritas.

Una figura sumamente relevante que menciona la ley es la del Consejo Consultivo. Se considera que podría constituirse en un verdadero contrapeso del sistema, a imagen y semejanza de la figura de la Comisión del Servicio Civil en Inglaterra. Puede ser un órgano susceptible de ser enriquecido en sus atribuciones, otorgándole

funciones no solo de asesoría sino incluso de carácter normativo. Asimismo, al preverse la participación de representantes del sector social, privado y académico, podría constituirse en un órgano de amplia participación ciudadana que legitime las políticas y lineamientos que en esta materia se emitan.

Sobre las actividades del Subsistema de Control y Evaluación, que consisten en hacer una evaluación permanente del funcionamiento del sistema, se considera que debería estar a cargo de un órgano externo y no precisamente de la Secretaría de la Función Pública y los comités técnicos de profesionalización. Por ejemplo, el Consejo Consultivo que se contempla en la ley, bien podría hacer esa función.

En cuanto a posibles omisiones de esta ley, se coincide plenamente en lo señalado por Omar Guerrero (2003: 89) en cuanto a la ausencia de un centro de enseñanza de administración pública, tal como lo manda la Constitución (Artículo 123, Apartado B), y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo Federal. Debe tratarse de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del Servicio Profesional de Carrera, y colaborar en la selección y formación de novicios, así como capacitar continuamente a los veteranos. Y que sirviera como el órgano aglutinador de funciones tan importantes como la capacitación, la evaluación del desempeño, la certificación de capacidades como las que prevé la ley.

En relación con los impactos institucionales que genera una ley como la que nos ocupa, sin lugar a dudas, estará en el sistema universitario al que le corresponderá jugar un papel de primer orden, en cuanto a la formación de generaciones de estudiantes con inclinaciones en el estudio y práctica de los gobiernos y las administraciones públicas. Al respecto, México cuenta con una estructura bien dotada para colaborar en esta tarea, tal como es observable en más de 20 programas de formación en licenciatura en administración pública, más una docena de posgrados a cargo de planteles y enseñanzas y asociaciones civiles. A los que se debe añadir los estudios de políticas públicas, gerencia pública, contabilidad gubernamental, opción pública y otros similares. Estos estudios también son propios del nivel de posgrado (Guerrero Orozco, 2003: 66).

Otra omisión de la ley, es la nula relación que se ejerce del servicio profesional de carrera con la política salarial. Para una figura tan importante como lo es el servicio profesional de carrera, resulta imprescindible montar toda una estructura salarial *ad hoc* a un sistema de carrera, a las promociones, a los estímulos económicos, de tal forma que permita planificar los diferentes planes de carrera de los servidores públicos, y hacer proyecciones a corto y mediano plazo sobre los comportamientos y escenarios económicos del sistema del servicio profesional en su conjunto, con la idea de generar una certeza y viabilidad económica para el sistema en general,

y para los servidores profesionales de carrera en lo particular.

En términos generales, es importante señalar que, en el funcionamiento del servicio profesional de carrera en su conjunto, es necesario prever la existencia de un período de transición, que contenga un proceso de ajustes y de correcciones del sistema, que nos lleve al escenario final de que éste opere con la mayor normalidad. Por una parte, está el deber ser que determina la Ley y el Reglamento, llámese un sistema descentralizado y de autogestión en el que la función de la Secretaría de la Función Pública y propiamente la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, tiene entre las cosas más importantes, la función de ser un órgano rector y supervisor, pero por otra parte, está el ritmo real con el que caminan las propias dependencias junto con sus áreas de recursos humanos como operadoras del sistema; al respecto seguramente hay dependencias que son más dinámicas que otras. Esto es lo que determina la existencia, de un sistema de servicio profesional de carrera de "varias velocidades".

Obviamente lo adecuado es hacer el ajuste mutuo entre lo que se desea en cuanto al funcionamiento del sistema, con el escenario de cómo opera realmente la administración en su conjunto, para que se camine en una sola velocidad. Y para ello, por lo visto en ese período de transición que se vislumbra, seguramente será necesario en un primer momento, un mayor control y regulación de las áreas centrales responsables del sistema para

con las dependencias, en un esquema incluso de carácter centralizado, en atención a la naturaleza de nuestra administración pública, para que con el tiempo, el sistema en su conjunto vaya adquiriendo un ritmo natural y se cumpla con el espíritu de la ley. ¿Que cuánto durará este período de transición? Sin duda alguna, dependerá de la capacidad de adaptación y operación de las dependencias y del servicio profesional de carrera en su conjunto, pero sobre todo de sus resultados, tanto al interior de las propias organizaciones como para con la sociedad en general.

Retos y perspectivas

En resumen, los retos para un país como México con poca experiencia en esta materia, se consideran que son esencialmente cuatro:

- La realización de un diagnóstico de necesidades y creación de instrumentos técnicos-normativos que contribuyan a la ejecución del tipo de leyes aludidas.
- La socialización del tema, como un paso para la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera.
- Permanente evaluación y monitoreo del servicio profesional de carrera.
- Tiene que ver con que esta figura se haga extensiva a los otros poderes y órdenes de gobierno.

Con respecto al primer reto, su importancia radica, entre los aspectos más importantes, con qué número de servidores públicos cuenta la Administración Pública Federal, y de los demás órdenes de gobierno para determinar quiénes formarán parte del servicio profesional y quiénes no; la actualización de estructuras orgánicas de las dependencias y órganos desconcentrados para definir los distintos puestos para su posible homologación; la identificación de perfiles y necesidades profesionales y los recursos económicos por invertir en los próximos años. De igual forma, el reto estará en la elaboración de todos los instrumentos técnico-normativos para el cabal funcionamiento del servicio profesional de carrera, como lo es el catálogo de puestos, el registro único de los servidores públicos, los

exámenes de ingreso, los indicadores de evaluación del desempeño, el modelo para la certificación de capacidades, los lineamientos para los cursos de capacitación, los sistemas de puntos para los ascensos y promociones. Todo ello materializado en normas denominadas de tercer nivel, que están más allá de la propia Ley y el Reglamento.⁶

Con relación al segundo reto que, es la socialización del tema como factor coadyuvante en la construcción de una cultura del servicio profesional de carrera, es menester mencionar que, esta tarea no puede ser exclusiva de las instituciones gubernamentales y administrativas, para ello resultará imprescindible la participación de las universidades, las organizaciones civiles interesadas en estos temas,

6. Al respecto, el Reglamento de la Ley ya contempla la expedición de las siguientes normas y lineamientos:

- Criterios generales para definir los puestos de libre designación.
- Norma para regular la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Lineamientos generales para la aprobación y registro de estructuras orgánicas, ocupacionales y de personal de enlace.
- Norma para la descripción, elaboración de perfiles, valuación y registro de puestos en el Catálogo.
- Lineamientos generales y guías para la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para el proceso de selección.

- Lineamientos generales para determinar los planes de carrera individuales, los puestos clave, el Sistema de Puntuación, así como la posible rotación periódica de los servidores públicos de carrera.
- Lineamientos para la celebración de Convenios de Intercambio.
- Normas y guías para la capacitación de los servidores públicos de carrera.
- Lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera.
- Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos y el otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos.
- Lineamientos y guía para registrar la información de los servidores públicos de carrera.

centros de investigación y la sociedad en general. Ya sea a través de la realización de cursos, seminarios, publicidad en medios, foros nacionales e internacionales, convenios universidades-gobiernos, reorientación de planes de carrera universitarios, investigación y publicaciones. En esta tarea es sumamente importante, la socialización de los valores y principios del servicio profesional de carrera, que en la práctica tiendan a recuperar la confianza, tanto de los propios servidores públicos como de los ciudadanos. En esta labor será también muy valioso el papel que jugarán los mismos servidores públicos como protagonistas del servicio, y como constructores de una administración más pública y más democrática.

Con respecto al tercer reto, sin lugar a dudas, el monitoreo y evaluación del servicio profesional de carrera también será esencial, para observar los cambios que se produzcan en el desarrollo del servicio profesional de carrera, tanto al interior de las organizaciones como por los beneficios que se generen en la sociedad. Llámese a través de órganos de control y evaluación internos y externos, la evaluación organizacional, la aplicación de encuestas para medir las percepciones de los servidores públicos y los ciudadanos. De tal forma que, todo este ejercicio permita reorientaciones, rediseños, con el interés de mejorar día a día el propio servicio profesional de carrera y los resultados para la ciudadanía.

El último reto es con respecto a la extensión del servicio profesional de

carrera, lo deseable es que su implantación y consolidación no se agote en el orden federal sino que pueda ser llevado, tanto a los otros poderes públicos como a los gobiernos estatales y municipales.

Como se puede observar, se trata de un proyecto de gran envergadura que implica un cambio cultural en los individuos y en las instituciones. Es un proyecto que presentará dificultades y que llevará su tiempo. Sin embargo, nuestra tarea de hoy es sentar las bases para que se concrete de la mejor manera posible para que dé resultados en el corto y mediano plazo. Al respecto, la socialización del servicio profesional de carrera jugará un papel de primer orden, ya que puede contribuir a la realización de consensos sobre la importancia de esta institución, tanto por su aporte en la mejora de la administración pública y de sus propios servidores públicos, pero también por su aporte a la ciudadanía y a la gobernabilidad democrática que requiere el país.

BIBLIOGRAFÍA

Guerrero Orozco, Omar (2003). *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Martínez Puón, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. Ed. Ministerio de

las Administraciones Públicas. Madrid, España, 2003.

Oszlak, Oscar (2003). "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros". *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, U.S.A.

Documentos oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2004). Ed. Alco, México.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril del 2003.

Secretaría de Gobernación (1963). "Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado" *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1963, México.

Secretaría de la Función Pública (2003). "Acuerdo que establece los lineamientos para la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 18 de setiembre del 2003.

_____. (2003). "Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública". *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre del 2003.

_____. (2004). "Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril del 2004 ◇

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en Nicaragua*

Manuel Ortega Hegg**

EXAMINA EL PROCESO DE ACERCAMIENTO DE POSICIONES Y APROBACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA, ENFATIZANDO SUS BONDADDES Y RETOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO, IMPULSADO POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS ORGANISMOS MULTILATERALES.

Introducción

Esta exposición tiene como objetivo presentar el estado actual de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta iniciativa de ley es parte del proceso de reforma y modernización del sector público de Nicaragua.

La particularidad de Nicaragua en este tema, es que ha carecido históricamente de una ley que regule las relaciones del Estado con los funcionarios del servicio público estatal, y

que también les dé estabilidad legal. Ello ha impedido el establecimiento de un aparato estatal eficiente, que desempeñe sus tareas con base en las exigencias de los reglamentos, la impersonalidad y la competencia profesional, es decir, el surgimiento de una burocracia clásica en el sentido *weberiano*.¹

En este caso, la relación de la política con la administración se ha caracterizado por una total subordinación de la segunda a la primera. La persistencia de una cultura política tradicionalmente autoritaria, caudillista y

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Doctor en Sociología. Director e Investigador del Centro de Análisis Socio-Cultural, Universidad Centroamericana, Nicaragua.

1. De acuerdo a Max Weber, la burocracia es la única opción para el ejercicio de la dominación en las sociedades modernas. Se caracteriza por: 1) Una administración racional; 2) obediencia con base en el derecho y en un "cosmos de reglas abstractas"; 3) orden impersonal; 4) competencia basada en deberes y servicios objetivamente limitados en virtud de una distribución de funciones; 5) principio de jerarquía administrativa que responde a la formación profesional de los

cientelar entre la élite política del país, ha impedido hasta el presente la creación de un marco mínimo de regulación de ambos campos. Aunque algunos estudios han cuestionado la supuesta neutralidad política o apoliticidad del aparato burocrático,² es un hecho que requiere de una regulación básica que le permita la realización de sus fines con apego a normas que brinden algún grado de certidumbre social.

En este caso, y dada la globalización creciente de las relaciones de intercambio, la certidumbre de un Estado cuyo personal se rige por normas, se convierte en una condición básica para el funcionamiento de ese mercado global. De ahí que el interés de una burocracia profesional en el Estado se convierta hoy en una demanda fundamental de los organismos multilaterales y agencias de cooperación internacionales.

En el caso de Nicaragua, la ausencia de esta base normativa burocrática, se ha expresado en una administración pública poco profesional, cuyos empleados se renuevan

funcionarios; 6) inexistencia de apropiación de cargos; 7) apego al expediente y organización en torno a la "oficina" como médula de asociación profesional. (Cfr. Gina Zabudovsky, Burocracia. En: *Léxico de la Política*. FLACSO-FCE-SEP-Conacyt-Heinrich Boll Stiftung, México, 2000, p.12).

2. Gioglioli, Paolo (1981), Burocracia, en *Diccionario de Política*, SXXI, España; Joseph Palombara (1967), *Bureacracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, Ralph Miliband (1969), *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York.

con los cambios de gobierno, y donde los esfuerzos de formación y capacitación se pierden al vaivén de las vicisitudes políticas. Por el lado de los trabajadores, el sistema se caracteriza por una gran inestabilidad laboral, dado que la permanencia en el puesto, y la posibilidad de hacer carrera no depende de méritos, habilidades y capacidades, sino de la fidelidad al jefe de turno. Los efectos sobre el servicio a los ciudadanos son también negativos, pues éstos deben afrontar permanentemente una administración pública ineficiente y arbitraria, así como a un funcionariado orientado más a responder por fidelidad partidaria, que por el cargo y la población. La lentitud e incertidumbre en las respuestas a la gestión de negocios, así como la corrupción, son otros tantos efectos derivados de la situación actual.

Por ello, la legislación sobre el servicio civil ha sido vista como una necesidad imperante por distintos actores y la ciudadanía en general, y que se le ha agregado actualmente la urgencia, puesto que el proceso de reforma institucional promovido desde la cooperación internacional, ha considerado que la modernización de la gestión de los recursos humanos es un factor fundamental para las instituciones públicas.

La importancia de regular la función pública, radica en la necesidad de ordenar la actividad de las personas que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos del Estado. Se requiere de un régimen jurídico que establezca aspectos tan fundamentales como: deberes, derechos y

responsabilidades de las personas encargadas de la función pública; los mecanismos de ingreso; las políticas de promoción interna o ascensos; los métodos de evaluación del desempeño; el sistema retributivo entre otros, que forman parte de la función pública.

También, entre las llamadas “condicionalidades” impuestas a Nicaragua por la cooperación internacional, se encuentra la aprobación de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que tenga como finalidad lograr la profesionalización de los servidores públicos, los que por vía de este instrumento estarían solo subordinados a la Constitución y a las leyes, con el propósito de suministrar servicios básicos eficaces y adecuados a las necesidades del mercado y la población.

Un breve recorrido por la historia normativa del país nos muestra el largo camino que se ha tenido que recorrer para lograr la aprobación de una ley en tal sentido.

Antecedentes

Aunque ya desde la Primera Constitución de Nicaragua como Estado Independiente aprobada en 1826, aparecen algunas regulaciones para los funcionarios públicos, nunca durante todo este largo período se promulgó una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a pesar de que, como veremos a continuación, algunas constituciones lo establecían.

Así, en la Constitución de 1939, aparece por primera vez el mandato constitucional de “crear un Servicio Civil organizado con los funcionarios que no tengan carácter político” (Artículo 321), en un Título dedicado a los funcionarios públicos.

La Constitución de 1950 mantiene un artículo similar al de la de 1939, decretando también la creación de un “Servicio Civil organizado con los servidores públicos que no tengan carácter político” (Artículo 299).

Ese mismo mandato de 1939 y 1950 se retoma en la Constitución de 1974 en su Artículo 268.

La Constitución de 1987, actualmente en vigencia, establece la Carrera Administrativa, a regularse por la ley respectiva, sin mencionar el de Servicio Civil (Artículo 131). Sin embargo, la reforma constitucional de 1995 dice expresamente de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Artículo 130), y que serán regulados. (Artículo 131).

Ley N° 70: Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1990

La falta de una ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa emitida por los mandatos constitucionales solo será subsanada en 1990, a través de la Ley N° 70, la que forma parte de una serie de normas y regulaciones que se dieron durante el proceso de transición del gobierno revolucionario sandinista al de la Unión Nacional Opositora.

Dadas las características del gobierno sandinista que amplió las funciones del Estado hacia la economía y que estableció una política social amplia, y una administración desconcentrada con gobiernos regionales y municipales, el aparato estatal era muy numeroso. Con la aprobación de esta ley el gobierno sandinista le daba estabilidad a sus partidarios en los cargos de la nueva administración. Aunque estaba basada en una concepción moderna, que establecía el mérito para el nombramiento de los trabajadores del Estado, al estabilizarlos amenazaba no solo con heredar una burocracia sumamente grande al nuevo gobierno, sino también con dejar instalado un importante control sandinista sobre el Estado. Por otro lado, la nueva administración, con una visión neoliberal del Estado, requería manos libres para proceder a una reforma que le permitiera una reducción radical del personal y funciones del Estado. En estas condiciones, una ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que procuraba una alta estabilidad y aún cierta inamovilidad al personal público, era lo menos conveniente para el nuevo gobierno.

En consecuencia uno de sus primeros actos, fue suspender la aplicación de esta ley a través del Decreto Ley N° 8-90: Decreto de Suspensión de Aplicación de la Ley N° 70 y de Revisión de Convenios Colectivos. La razón esgrimida para tal suspensión, fue que dada la necesidad de un ordenamiento jurídico acorde con los planes y programas impulsados por el nuevo gobierno, para resolver la difícil situación social y económica del

período de transición, consideraba que la Ley N° 70 era un obstáculo para la reorganización adecuada del Poder Ejecutivo. El Decreto establecía la no aplicación de esta ley mientras no fuera reglamentada. Ya antes de este decreto, el nuevo gobierno había aprobado una Ley de Reformas a la del Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley N° 101 de mayo de 1990), ampliando el concepto de personal de confianza, lo que le facilitaba la remoción de trabajadores sin los obstáculos pertinentes de la legislación laboral.

Esta suspensión fue recurrida a través de un recurso de inconstitucionalidad en contra de la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional la suspensión de la Ley N° 70 (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia N° 71 del 18 de julio de 1990). Sin embargo, la ley no entró en vigencia dada su falta de reglamentación, tarea que le correspondía al propio Poder Ejecutivo.

Nuevamente en el marco de un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo por la reforma constitucional de 1995, que le era desfavorable al primero, la Asamblea Nacional aprobó la Ley N° 251, que derogaba la N° 101, con el propósito de otorgarle a la N° 70 toda su vigencia y decretar su ejecución inmediata, ordenando al Ejecutivo la reglamentación de dicha ley en un plazo no mayor de 15 días. El incumplimiento del Ejecutivo permitiría al Legislativo poner en vigencia la reglamentación respectiva. Sin embargo, esta vez fue el

Ejecutivo quien recurrió a la Corte Suprema de Justicia, que, a su vez, a través de la Sentencia N° 1 del 7 de enero de 1997, declaró inconstitucional el Decreto Legislativo N° 1598 que reformaba el Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, declarando nulo todo lo actuado por la misma, por lo que la Ley N° 251 nunca entró en vigencia.

Anteproyecto de la Ley actual

La nueva Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa tiene como antecedentes un Convenio de Crédito del Gobierno de Nicaragua con la Asociación para el Desarrollo Internacional, IDA, del Banco Mundial (Convenio IDC 2690-NI), donde se incluía un componente de reforma del servicio civil.

A través de este Convenio y de 1996 a 1998, por medio de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, y el apoyo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP, se contrató una firma internacional que realizó un proceso de transferencia metodológica a los sistemas de gestión de los recursos humanos. Se partió de un diagnóstico y luego se diseñó y ejecutó un plan de capacitación de las áreas de

recursos humanos del Estado, con el propósito de desarrollar capacidades técnicas que permitieran la aplicación de la ley que establecería la implantación del Servicio Civil sobre la base del mérito.

En esta etapa entre otras cosas, también se preparó un Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa y su Reglamento, el que fue revisado a lo interno del Estado y enviado a la Asamblea Nacional para su dictamen y aprobación, el 7 de diciembre de 1999. Sin embargo, siguió sufriendo modificaciones.

En abril del 2000, y con un nuevo crédito del Banco Mundial (Crédito Modernización para la Gestión Económica. EMTAC 3314-NI) se creó la Unidad Ejecutora del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, dependencia del MHCP, la que jugó un papel importante en los procesos de modificaciones del Anteproyecto de Ley, incorporando aportes del Ministerio del Trabajo y de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, presentándose en junio del 2001 una nueva versión. Paralelamente se inició un proceso de consulta con las organizaciones sindicales de la administración del Estado, con el propósito de que fueran tomados en cuenta. Este proceso de consulta se amplió al Consejo Económico y Social, CONPES, y otras organizaciones, lo que provocó que a junio del 2002, se hubieran elaborado 16 versiones del Proyecto de Ley por parte del gobierno.³

Este anteproyecto no cubre al personal municipal, por lo que desde

3. CFR. Gustavo Guerrero y Gustavo Collado. Análisis del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en Nicaragua, Managua, 2003.

1993, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, y la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC, habían venido trabajando en un Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal, y consultado con especialistas, alcaldes, concejales, técnicos y otros funcionarios. El mismo fue concluido a inicios de 1996 y remitido a la Asamblea Nacional el 24 de febrero del 2000. Paralelamente se vino trabajando en un Sistema Nacional de Capacitación Municipal, SINACAM, y otros aspectos necesarios para la aplicación de la ley. El 30 de setiembre del 2003, la Comisión de Asuntos Municipales dictaminó este Anteproyecto, explicando que una de sus tareas fue armonizar ese Anteproyecto con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del Gobierno Central: "De las recomendaciones fundamentales expresadas durante la consulta fue la armonización del Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal con el Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del Gobierno Central, para que una vez aprobada esta ley no se dieran contradicciones en su aplicación, el sistema de ingreso y retiro, permanencia, capacitación, promociones y el procedimiento disciplinario. En tal sentido se contrató los

servicios de consultores especialistas en Derecho Administrativo y Carrera Administrativa".⁴ Este Anteproyecto a pesar de haber sido dictaminado no ha tenido la prioridad de la Ley del Gobierno Central, por lo que es bastante probable que no logre ser aprobado sino hasta en la próxima legislatura.

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y los organismos multilaterales

En la exposición de motivos de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa,⁵ se identifica la necesidad de una administración del Estado que se caracterice por: transmitir credibilidad, estabilidad y confianza, tanto a los ciudadanos como a los agentes económicos nacionales y extranjeros; dar seguridad en la aplicación de las normas y en la actividad que desarrolle; gestionar los intereses públicos de forma eficiente y capaz; promover la eficiencia social y proporcionar seguridad a los administrados; establecer relaciones de empleo con su personal que se sustenten en sistemas y reglas claras que, con vocación de carrera estable, estén basadas en el mérito.

La aprobación de la ley en mención, además de ser una necesidad para el proceso de modernización del Estado, constituye uno de los requisitos de los organismos internacionales para que Nicaragua ingrese a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados, HIPC,⁶ (por sus siglas en inglés).

4. Asamblea Nacional. Comisión de Asuntos Municipales. Dictamen. Managua, 30 de setiembre de 2003.

5. Versión del 12 de diciembre del 2001.

6. Entrevista con Orlando Tardencilla, Presidente de la Comisión Parlamentaria de Justicia. "La Prensa", 8 de setiembre 2003.

La reforma del Estado en general y la iniciativa de una ley que regule la función pública en particular, es parte de las medidas promovidas desde los principales organismos multilaterales (Banco Mundial, BM; Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Fondo Monetario Internacional, FMI). Específicamente el BM en su informe sobre el desarrollo mundial de 1996, indicaba claramente “los males generalizados” de las administraciones centralizadas y las “recetas” para constituir una administración pública que responda a “las necesidades del mercado”.

“El desempeño cuenta más bien poco a la hora de fijar las remuneraciones y decidir los ascensos. En cambio, las lealtades personales y las consideraciones políticas tienen todavía gran peso en las decisiones cotidianas que determinan el desarrollo profesional y el avance en la carrera. No resulta sorprendente que en la administración pública de muchas economías en transición, el desaliento, el absentismo, el pluriempleo, la baja productividad, las pequeñas corruptelas y la fuga del personal bien preparado al sector privado sean males generalizados”. (Banco Mundial, 1996: 135).

“Estos problemas no son de fácil solución, pero la orientación que deben tener las reformas necesarias es clara. Deben aplicarse criterios más flexibles y basados en los méritos para determinar las remuneraciones, las contrataciones, los ascensos y los despidos... como elemento de especial importancia en las economías en

transición, los gobiernos deben despolitizar el cuerpo de funcionarios públicos, establecer mecanismos sistemáticos de avance profesional y vincular éste a la adquisición de los conocimientos necesarios para una economía de mercado, e integrar la contratación de funcionarios públicos en la planificación del presupuesto y de los gastos salariales”. (Banco Mundial, 1996: 135).

El organismo en mención, en su informe del 2000-2001, indicaba la forma en cómo las economías de mercado debían asumir la lucha contra la pobreza; asimismo, la forma de regular la función pública: “Cuando hay incentivos adecuados al rendimiento, mejora la prestación de servicios públicos. Los principales incentivos son la contratación basada en el mérito personal, una clara especificación de las tareas, las recompensas del desempeño profesional y la protección contra una presión política excesiva. Estos factores, junto con la existencia de tecnócratas debidamente capacitados y la estrecha colaboración con la comunidad empresarial, forman parte de lo que se ha denominado el Estado desarrollista”. (Banco Mundial :100).

Así, la iniciativa de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa es una expresión de la coexistencia de dos fenómenos: Por un lado la presión que desde los organismos internacionales se ejerce sobre países empobrecidos y endeudados como el nuestro. Se plantea entonces como panacea para salir de la pobreza, la creación de un “clima” propicio para la

inversión extranjera, esto es la institucionalidad y la creación de un régimen jurídico que permita la inserción de Nicaragua al mercado internacional. Por otro lado, la necesidad evidente de desarrollar instituciones del Estado que además de eficientes y modernas sean despolitizadas, ya que es por todos (as) conocido la apropiación de los cargos y puestos del estado de cada partido que logra el poder. Y en consecuencia, el escaso o nulo fortalecimiento de los recursos humanos al servicio del Estado. En este último fenómeno confluyen los intereses de los organismos internacionales con los trabajadores del Estado, y la sociedad civil de nuestros países. No necesariamente los intereses de los partidos, que sienten en esta normatividad de la función pública una pérdida de poder.

Contenido de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Se distingue por ser de carácter general y de orden público, y tiene por objeto establecer y regular el Régimen del Servicio Civil, entendiéndose como tal la relación integral que mantiene la administración del Estado con los servidores públicos.

La igualdad, el mérito, la capacidad y la legalidad constituyen los principios normadores, los que son conceptualizados para efectos de la auténtica aplicación de la ley y están

presentes en la exposición de motivos de la misma.

Los principios reguladores exigibles en el desempeño de la función pública contemplados en la Ley son los siguientes: cultura de servicio a la ciudadanía; sometimiento a la Constitución, a la Ley y al Derecho; lealtad a la administración pública; objetividad e imparcialidad en sus actuaciones; adaptabilidad de los servicios públicos a las necesidades de la población.

Dentro de las disposiciones comunes, la ley define el concepto de servidor público y sus distintas categorías: funcionario público o empleado público. De igual forma establece los ámbitos del Régimen del Servicio Civil el cual comprende a los funcionarios y empleados civiles que están al servicio de la administración del Estado, estableciendo también las excepciones.

La Carrera Administrativa es definida como parte del Servicio Civil, la que tutela a funcionarios y empleados públicos que mantienen una relación de empleo permanente en la administración del Estado. La Ley contempla también a servidores públicos que son parte del Servicio Civil, pero no son de la Carrera Administrativa, éstos son: funcionarios y empleados transitorios; de proyectos y de confianza.

En el Capítulo III de la Ley de Servicio Civil se establecen los Órganos del Servicio Civil y son los siguientes:

- a. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (ente responsable de dictar políticas y normas relativas a los recursos humanos de la administración del Estado).
- b. Comisión Nacional del Servicio Civil (órgano colegiado de carácter consultivo, actuará como asesor al MHCP sobre políticas y normas relativas al Servicio Civil). Se contempla la forma de integración de la Comisión y las atribuciones.
- c. Instancia rectora del Servicio Civil.
- d. Instancia rectora de recursos humanos de cada institución.

Estos dos últimos órganos son los responsables de la aplicación de los sistemas de clasificación y de gestión del Servicio Civil.

Así también en la Ley de Servicio Civil se indican los Sistemas de Clasificación de Cargos y los de Gestión del Servicio Civil. El Capítulo V está destinado a prescribir derechos, deberes, prohibiciones y disciplina de los servidores públicos, en el VI se establece el Procedimiento Disciplinario y en el VII las relaciones laborales.

En el Título 3 se estipula La Ley de Carrera Administrativa. Se define los funcionarios y empleados de la Carrera Administrativa, así como sus excepciones. Se indica el Sistema de Gestión, el de Capacitación, el de Evaluación del Desempeño y el Retributivo. En el Capítulo X se definen las situaciones administrativas en las que pueden encontrarse los funcionarios y

empleados de Carrera. En el XI se contempla la Reubicación y Traslados del Personal. El XII y final, contiene Otras Disposiciones.

Ley de Carrera Administrativa Municipal

La propuesta de reglamentación de la carrera municipal de forma general recoge los postulados de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa antes descrita. Los postulados que la rigen siguen siendo los mismos que guían los esfuerzos a nivel central: surge ante la necesidad de la creación y desarrollo de una administración municipal moderna, fuerte y eficiente. Que cuente con servidores públicos que accedan y desarrollen su profesión con base a los principios de igualdad, méritos y capacidades, que actúen con imparcialidad, guiados por una cultura de servicio hacia los pobladores, con lealtad al Gobierno Municipal y en permanente adaptación técnica y organizativa que las realidades locales requieran.

Una administración como la señalada requiere de una regulación legal propia, que norme las relaciones y situaciones jurídicas de empleo con sus funcionarios y empleados, y que establezca el Sistema de Carrera Administrativa Municipal.

Cabe señalar que la Constitución Política de Nicaragua le otorga competencia a la ley, para crear y normar el empleo de las funciones públicas, y la Ley N° 40-261 Ley de Municipios, preconfigura la Ley de Carrera

Administrativa Municipal, la que tiene por objeto establecer los requisitos y procedimientos para el ingreso, estabilidad, promoción y retiro de los funcionarios y trabajadores de los municipios que están clasificados como de Carrera, de conformidad con el Artículo 34, numeral 16 de la Ley de Municipios. Establece los principios de selección y de actuación de los funcionarios públicos municipales, de igual forma los ámbitos de excepción de la Ley.

Esta Ley indica la Organización de la Carrera Administrativa Municipal; la clasificación de los cargos y puestos de trabajo; prescribe normativas de ingreso y retiro del sistema; la evaluación, capacitación, promoción y traslado de los funcionarios y empleados municipales; establece los derechos, deberes y obligaciones, así como el régimen y procedimiento disciplinario. Como se ha señalado esta ley ha sido dictaminada recientemente y se espera su aprobación en la próxima legislatura.

Obstáculos encontrados en el proceso de elaboración de la Ley

Guerrero y Collado señalan cómo el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa, se caracterizó por enfrentar múltiples

obstáculos. Ellos los clasifican como técnicos, políticos y culturales, existiendo una estrecha relación entre los mismos.

Técnicos

Se refieren a imprecisiones conceptuales, que se evidencian en las múltiples versiones de la Ley en men- ción, al 14 de enero del 2003, se con- taba con la versión N° 16; sin embargo, reflejaban dificultades de consenso.

Parte de esas imprecisiones se dieron en la definición misma de los conceptos de Servicio Civil y Carrera Administrativa. A juicio de estos inves- tigadores, ello mostraba una falta de comprensión por parte de los proyec- tistas de la naturaleza jurídica, el alcance y magnitud de estos sistemas; aunque ambos conceptos se encuen- tran estrechamente relacionados, son muy diferentes el uno del otro, por su ámbito de aplicación y por las disposi- ciones normativas que comprenden, por lo que no se podían usar de manera indistinta.

Agregan que el Anteproyecto de Ley carecía de definiciones de Siste- mas de Gestión, tales como: Sistema de Provisión de Plazas, Sistema Retri- butivo, Sistema de Capacitación y Sis- tema de Evaluación del Desempeño. Algunas de estas imprecisiones fue- ron subsanadas en el debate posterior.

Políticos

Estaban referidos a la falta de una visión de nación por parte de los distintos actores involucrados. Ello ha obedecido a la predominancia de la cultura política tradicional que ha dividido la función pública. La permanencia de esta cultura dificultó el proceso de discusión y aprobación del Anteproyecto de Ley. Éste sigue siendo uno de los mayores impedimentos en la implementación de la ley.

Laborización de la ley

Consistió en pretender establecer en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derechos y deberes de carácter laboral ya existentes en el Código del Trabajo. Los servidores públicos no dejan de ser trabajadores ni de estar protegidos por el mismo. Los autores señalados indican que la razón aparente de fondo, es poder transgredir los derechos laborales de los trabajadores, contemplando derechos limitados y condiciones generales de trabajo restringidas, referentes a las jornadas laborales, descansos, permisos, vacaciones, salario, décimo tercer mes y trabajo de las mujeres, e incluso el derecho de huelga.

Como se verá más adelante, uno de los puntos más polémicos en esta ley ha sido el derecho de huelga. Éste aparece en un documento del Banco Mundial como uno de los derechos a eliminarse en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Nicaragua. En el derecho al ejercicio de la huelga

por parte de los funcionarios y empleados públicos, se debe reconocer la legitimidad de los dos extremos de esta controversia; por una parte, existe la obligación de carácter constitucional del Estado de prestar los servicios básicos a la población, por tanto, los servidores públicos como componentes esenciales de la administración del Estado comparten esta obligación. Sin embargo, los funcionarios y empleados públicos como trabajadores que son, también gozan de la protección constitucional del derecho a la huelga, garantía establecida de forma irrestricta en la Constitución Política, pero reglamentada en el Código del Trabajo. Por lo tanto, la Ley de Servicio Civil no podrá restringir este derecho, más allá de lo dispuesto en el Código aludido. En este caso como en el de la Ley de Carrera Administrativa Municipal, el derecho de huelga se reguló "estableciendo la obligación de prestar servicios mínimos o de emergencia."(Asamblea Nacional. Comisión de Asuntos Municipales. Ley de Carrera Administrativa Municipal. Dictamen).

Culturales

Collado y Guerrero señalan que si bien es cierto los aspectos formales de las instituciones pueden ser transformados a través de normativas, reglamentaciones, etc; sin embargo, los informales presentan mayores dificultades para el cambio, porque forman parte de la denominada Cultura Organizacional. Ésta comprende el conjunto de valores, creencias y actitudes que determinan los

comportamientos individuales y colectivos, dentro de una organización y son parte del entorno o contexto social en que ésta se inserta.⁷

“Es preciso cambiar también aspectos como la cultura, los valores y los estilos de trabajo, que tienen repercusiones en la eficacia y efectividad del funcionamiento de la administración del Estado, y en la prestación de sus servicios” (MHCP, 2001).

Estos elementos culturales también han incidido en la falta de concreción del Anteproyecto de Ley, ya que significa transformar lo que se ha hecho hasta hoy y que se encuentra “enraizado” dentro de la costumbre, tales como el nepotismo, favoritismo, prebendas, coimas, etc.

El debate actual sobre la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Los antecedentes de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa muestran, que el camino para el establecimiento de regulaciones sobre el

personal empleado en el servicio público estatal, ha sido muy sinuoso y accidentado. Señalamos antes las contradicciones con la primera propuesta de ley de marzo de 1990, que terminó en el congelamiento de la misma, por contradicciones políticas internas, pero sobre todo con la aplicación en ese momento de políticas neoliberales de reforma del Estado, que se verían obstaculizadas si la ley se aprobaba.

Esas reformas tenían que ver con la reducción radical del Estado, en sus funciones y de personal, lo que se oponía a la aprobación de una ley que daba estabilidad a los trabajadores del Estado. Posteriormente fue objeto de enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo por razones de desacuerdo entre ambos sobre la reforma constitucional que reducía las competencias del primero y las ampliaba al segundo. En el marco de este enfrentamiento el Legislativo había vuelto a poner en plena vigencia la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, lo que fue recurrido por el Ejecutivo. La Corte Suprema de Justicia dirimió en ambos casos las diferencias entre estos poderes del Estado. El resultado

empleados en una institución, sino que tiene aspectos negativos sobre el ambiente o clima organizacional, la eficiencia y efectividad del funcionamiento institucional y en la calidad integral de sus productos o resultados.

En el Plan de Capacitación 2000-2001 dirigido al personal técnico de las instancias de recursos humanos de las instituciones del Estado, se definieron seis programas, uno de ellos fue: Introducción del Enfoque de Género en la Reforma del Servicio Civil (MHCP, 2001: 9).

7. Ligia Gutiérrez y Hermida Soto en el estudio realizado dentro del marco del Proyecto Promoción de Políticas de Género de la GTZ en Nicaragua, titulado “Gerencia de Recursos Humanos y la Equidad de Género en la Administración Pública”, indican que las organizaciones se estructuran, funcionan y actúan dentro del marco de los valores y esquemas sociales vigentes, parte de ellos son los esquemas de género... La vigencia de esquemas de género, no solamente afecta a las mujeres y los hombres

había sido el aplazamiento de la constitución del Servicio Civil y la Carrera Administrativa hasta la fecha.

El tema fue nuevamente puesto en agenda por la cooperación internacional, incluyéndolo como un condicionante para que el país pudiera tener acceso a las ventajas de la llamada Iniciativa de Países Altamente Endeudados. Sin embargo, los consensos se hicieron difíciles. Por más de dos años se intentó lograrlo con la participación de sectores de sociedad civil presentes en el CONPES,⁸ sindicatos, partidos, gobierno y aún organismos multilaterales como el BM.

La administración del Presidente Enrique Bolaños (2002-2006) asumió las condicionantes de la cooperación internacional, entre ellos esta ley, como parte de su plan de gobierno. En efecto, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa aparece entre la agenda legislativa de interés del Poder Ejecutivo, presentada a la Asamblea Nacional en los primeros días posteriores a la toma de posesión del Presidente Bolaños.

La aceptación de esta ley no ha estado exenta de nuevos enfrentamientos. A pesar de que el nuevo Proyecto de Ley ha sido aprobado por la

Asamblea Nacional el 18 de noviembre del 2003, la falta de consenso sobre su contenido amenaza con recurrirla por inconstitucionalidad. La razón de tal posibilidad tiene que ver con posiciones políticas internas encontradas, en buena parte derivadas de presiones de los organismos multilaterales que han querido imponer contenidos de la ley, por encima de los consensos logrados por las fuerzas políticas y sociales representadas en el Parlamento.

Las mociones del Banco Mundial

En medio de las premuras por cumplir para el 19 de diciembre del 2003, las condicionantes del FMI y el BM para acceder a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados, aprovechando la reunión de ambos organismos en esas fechas, se han producido una serie de enfrentamientos entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento y las organizaciones sindicales. Por parte del Partido Liberal Constitucionalista, PLC, su estrategia ha sido utilizar sus votos en la Asamblea para condicionar la libertad de su líder, el ex Presidente de la República Arnoldo Alemán, acusado de delitos de corrupción y lavado de dinero. El Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, por su lado, ha presionado su colaboración a la agenda legislativa gubernamental, al cumplimiento por parte del gobierno, de la privatización de seis empresas acordadas desde hace más de dos años a favor de los trabajadores. Ello independientemente de que todas las

8. El Consejo Nacional de Planificación Económico y Social, CONPES, es un órgano de consulta de las políticas del gobierno de Nicaragua con diversos sectores de la sociedad civil. Su origen es constitucional y su funcionamiento se hizo realidad a partir de acuerdos posteriores al paso del Huracán Mitch por Nicaragua.

bancadas habían logrado un consenso sobre la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Este acuerdo se rompió cuando la discusión de la Ley de Servicio Civil generó a principios de noviembre del 2003, un enconado debate entre los diputados liberales y sandinistas, debido a que estos últimos reclamaron por la presentación a última hora de un documento del gobierno, conteniendo 29 mociones para incorporarse a la iniciativa legislativa, pese a que el dictamen había sido aprobado de forma consensuada.⁹

Según esta versión periodística: “La controversia se centró específicamente en el punto referido a la creación de una comisión nacional que aplicaría la Ley de Servicio Civil y que estaría presidida por el Ministerio de Hacienda y cuyas autoridades también constituirían la instancia de apelación para los trabajadores afectados por un despido. El diputado sandinista Bayardo Arce, reveló que en la reunión con Bolaños reclamaron la ruptura intempestiva del Poder Ejecutivo, del diálogo con su partido por el sometimiento de las mociones, y dijo que el secretario jurídico de la Presidencia, Julio Vega, les habría explicado que las mismas fueron presentadas a solicitud del Banco Mundial”.

“Uno de los puntos dice que los trabajadores de servicio público no estén regidos por el Código del

Trabajo, ¿Cómo va a violar la Constitución y las leyes del gobierno?”, reprochó Arce.

“Vega garantizó que el gobierno no se dejará chantajear por los sandinistas con la privatización de varias empresas a favor de los trabajadores, y aseguró que la discusión fue suspendida a petición de las bancadas del Parlamento que querían consultar al Banco Mundial las mociones que presentó.” (La Prensa, 7 de noviembre del 2003).

En efecto, la Representante Residente del BM en Nicaragua, Sra. Amparo Ballivian, en carta al Presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, Sr. Jaime Cuadra, le señala que: “...el Banco Mundial viene apoyando la aprobación de una ley que establezca el Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República de Nicaragua desde hace varios años. En este sentido, varios funcionarios del Banco Mundial han tenido la oportunidad de revisar y enviar los comentarios a las numerosas versiones del proyecto de ley y el Banco ha (sic) financiado la contratación de consultores, visitas de los responsables nicaragüenses a otros países, seminarios de intercambio de experiencia y muchas otras actividades encaminadas a lograr que Nicaragua cuente con la mejor y más moderna legislación posible sobre la materia, tomando en cuenta las experiencias acumuladas en otros países”.

Seguidamente en la misma carta la Sra. Ballivian indica que desde 1999 el BM ha definido un contenido mínimo que debe incluir la ley nicaragüense y

9. Cfr. La Prensa, Edición No.23277, 19 de noviembre del 2003.

le “ruega” interponer sus buenos oficios para asegurarlos: “Es así que, desde el año 1999 se remitió a las autoridades nicaragüenses una lista de contenido mínimo de la ley que permitirá al Banco Mundial considerar que ha sido satisfecha la condición respectiva para el punto de culminación de la iniciativa HIPC y para la preparación del próximo crédito de apoyo a la balanza de pagos (PRSC) del Banco Mundial. Adjunto le remito una copia de dicho contenido mínimo, rogándole interponer sus buenos oficios a fin de asegurar que los mismos sean incluidos en la versión final de la ley”. (El subrayado es nuestro).

El listado a que hace referencia la Sra Ballivian es el siguiente:

“NICARAGUA. Principales características acordadas para la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (7 de diciembre de 1999)

1. Cobertura: Todo el Servicio Civil y la Carrera Administrativa
2. Tres instituciones rectoras:
 - a- Comisión Nacional de Servicio Civil
 - b- Institución Rectora (Dirección General en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
 - c- Unidades de Recursos Humanos en cada entidad pública.
3. Una instancia normativa y de supervisión en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Capacidad consultiva y de asesoramiento en la Comisión Nacional de Servicio Civil (no operativa ni con poder de decisión)
5. Capacidad de implementación en las Unidades de Recursos Humanos de las entidades públicas.
6. Establecimiento de procedimientos transparentes para el reclutamiento, contratación y promoción de los servidores públicos basado en criterios de profesionalidad y mérito.
7. Metodologías claras y uniformes para la clasificación de puestos aplicables a todas las posiciones de la Administración Central.
8. Estructura salarial competitiva basada en el monitoreo del mercado privado pero dentro de los límites de capacidad presupuestaria del Estado.
9. Convocatoria pública abierta para todas las posiciones de la carrera administrativa.
10. Prohibición de huelga y suspensión de servicios básicos de atención a ciudadanos y de funcionamiento del Estado.
11. Creación del Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC.
12. Mayoría de voto para elección de representantes sindicales y para convocatoria a huelga.
13. Inaplicabilidad del Código Laboral a los servidores públicos.

14. Resolución de asuntos disciplinarios (ej. despidos y retiro de funcionarios) a cargo de instancias administrativas independientes distintas a las Cortes Laborales o de Trabajo. Resolución de última instancia en la Corte Suprema".

Si se observa la fecha de remisión original de estos contenidos coincide con la de remisión del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional. Por ello, el objetivo claro de la remisión era asegurar que en el dictamen y el debate de la ley, estos contenidos fueran avalados. A juicio del BM, el proceso de consenso no logró en todos los casos este objetivo, por lo que a última hora presionó fuertemente al Gobierno de la República y al propio Presidente de la Asamblea Nacional, para que la ley que se aprobara garantizara que incluía los puntos de interés de ese organismo multilateral.

La ruptura del consenso interno en aras de la uniformidad global

De ahí que pasando por encima de consensos previos conseguidos por sectores políticos y sociales del país en un largo proceso de consulta, el BM impuso a última hora algunas mociones que generaron una reacción contraria de algunas de esas fuerzas. La uniformidad global que requieren las demandas transnacionales volvieron a imponerse por encima de los procesos e intereses internos.

Veamos algunas de las reacciones a la aprobación de la ley.

Representantes sindicales. De acuerdo a los diarios nacionales, la reacción negativa del sector sindical y del FSLN había tenido que ver con la ruptura del consenso, según lo expresa Gustavo Porras, dirigente sindical y miembro de la Dirección Nacional del FSLN: "esta Ley había sido trabajada por los sindicatos, incluso hasta hubo un consenso en la Comisión Laboral del CONPES, que posteriormente fue trasladado a la Comisión Parlamentaria de Justicia. En ese consenso están involucrados todos los sindicatos del Consejo Permanente de los Trabajadores, CPT; el Frente Nacional de los Trabajadores, FNT, y organizaciones sindicales independientes. Tanto el gobierno como la UCRESEP estaban en total desacuerdo con este consenso porque se respetaba el concepto de servicio civil como algo autónomo. Pero ellos (el gobierno) han estado luchando porque esa ley esté bajo el mando directo del Ministerio de Hacienda", indicó. Calificó esta intención de "absurda" porque el MHCP se convertiría en juez y parte, y añadió que "UCRESEP y Julio Vega, Asesor Jurídico de la Presidencia, deformaron el consenso inicial, ejerciendo un papel de legisladores" (El Nuevo Diario, edición 8353, 18 de noviembre del 2003).

En el mismo sentido se expresaron los representantes de la Unión Nacional de Empleados, UNE, quienes se retiraron incluso de la Asamblea Nacional. Así lo consigna uno de los diarios del país: "(...) Los sindicalistas de UNE y trabajadores estatales

hicieron fuertes reclamos a los diputados, y llegó un momento en que la portátil de CCN entró en choque con los sindicalistas, situación que tensó el plenario, que estuvieron a punto de convertir la Asamblea en un ring de boxeo”.

Antes de que concluyera la aprobación de la ley, los dirigentes de UNE y trabajadores estatales decidieron retirarse del Legislativo, porque consideraron que sus protestas no tuvieron eco, pero anunciaron que recurrirán por inconstitucionalidad contra la referida ley.

Los diputados suplentes Ricardo Robleto y José Antonio Zepeda colocaron al frente del estrado de la Junta Directiva una gigantesca manta, reclamando a los legisladores aprobar una ley que beneficie a los 90 mil trabajadores del Estado y no a los intereses del FMI.

“Los sandinistas rechazaron la imposición de haber dejado al Ministerio de Hacienda como la institución que aplicará la ley, lo que a juicio de los rojinegros es convertir ese ministerio en juez y parte”. (El Nuevo Diario, edición 8355, Año XXIV, 20 de noviembre del 2003).

Sin embargo, el mismo Diputado Porras señala que la ley aprobada es mejor que el proyecto original. Así expresa, según el Diario La Prensa: “Porras destaca entre los aspectos positivos de la nueva ley, el hecho de que se logró que se respetara el derecho de huelga y se garantice al servidor público el acceso a la apelación por diferentes vías sin menoscabo de

que pueda recurrir a los tribunales laborales. Menciona al menos una decena de artículos que fueron modificados y a los cuales se les incorporaron las modificaciones de la bancada del FSLN y del FNT. Pero advierte que el Frente Nacional de los Trabajadores podría recurrir de inconstitucionalidad porque en la ley se designa al Ministerio de Hacienda como organismo rector para definir las políticas de manejo de recursos en el Estado y hacerlas cumplir en los diferentes poderes” (La Prensa, edición No. 23281, 23 de noviembre del 2003).

Otros sectores de la sociedad civil. El mismo periódico reporta las reacciones de otros sectores: “Sindicalistas, educadores y activistas de derechos humanos y miembros del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, CONPES, criticaron que para la aprobación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa no tomaron en cuenta sus aportes, y ahora ésta no es coherente con otras leyes”.

José Luis Velásquez, Secretario Ejecutivo del CONPES, expresó que desde el año pasado este organismo multisectorial de consulta del gobierno, insistió en la revisión de la iniciativa de ley, sin que al final se registraran cambios.

“Hasta publicamos espacios pagados en los diarios para que la Asamblea Nacional tomara en cuenta el consenso. Con su aprobación, tal como está, no se quedó bien internamente ni con los organismos

internacionales, pues entiendo que el Banco Mundial envió un reclamo importante sobre esta ley”.

Por su parte, Carlos Emilio López, Procurador de la Niñez y la Adolescencia, mencionó que es cierto que se viene a establecer estabilidad laboral a los empleados públicos durante los cambios de gobierno, dejando atrás la política de “la escoba”,¹⁰ sin embargo, la ley es incoherente.

Indicó que a la Procuraduría de Derechos Humanos le preocupa el tema de las edades, ya que el Código de la Niñez establece que las empresas públicas o privadas pueden contratar mano de obra a partir de los 14 años. Así también el Convenio Internacional sobre la Edad Mínima para el Empleo señala los 15 años para laborar.

“Los legisladores deben ser coherentes con los convenios internacionales y las leyes internas. Hace aproximadamente un mes, la misma Asamblea hizo una reforma a la Ley Laboral eliminando el trabajo infantil a menores de 14 años, estableciendo el trabajo adolescente,” dijo el Procurador López.

Por otra parte, está la Ley N° 212 de Equiparación de Oportunidades, que obliga al Estado a que, dentro de

las nóminas de las instituciones y empresas públicas haya un mínimo de empleados con discapacidad física, por lo tanto, no se puede establecer lo contrario en una ley posterior, y se debe sostener un ordenamiento jurídico. La Ley quedó oliendo a fascismo.

Sergio Bonilla, Coordinador de la Comisión Social del CONPES, indicó que hay efectos que serán positivos, pero la ley tendrá que ser mejorada, pues el MHCP no puede ser juez y parte de la situación laboral, cuando ya existen el Ministerio del Trabajo y el Código Laboral.

La idea es compartida por el sindicalista Ramón Luna Castro, representante del Congreso Permanente de los Trabajadores, quien señaló que es injusto que el Ministro de Hacienda sea el rector de los asuntos laborales del Estado.

“Aunque la ley tiene sus ángulos positivos, los efectos pueden violentar los derechos de los trabajadores. Nosotros discutimos con los diputados el consenso de 112 artículos de los 130 de la ley, pero esto no se tomó en consideración, afectándose el trabajo adolescente y para las personas con limitaciones físicas,” dijo Bonilla. (El Nuevo Diario. Año XXIV/edición 8356, viernes 21 de noviembre del 2003).

Las fuerzas políticas. El Partido Liberal Constitucionalista ha manifestado estar totalmente de acuerdo con la ley aprobada. El Diputado Luis Benavides indica: “Nicaragua necesitaba esta ley, para que haya un ordenamiento correcto y que los

10. Alude a la práctica tradicional de los partidos políticos de “limpiar” las dependencias públicas de empleados de la anterior administración para incorporar a sus partidarios.

organismos financieros internacionales puedan apoyarnos a ingresar a la HIPC". De manera parecida reaccionó la diputada liberal María Eugenia Sequeira: "esta ley viene a mejorar la calidad y el profesionalismo de los trabajadores del sector público. Viene a darle más credibilidad al pueblo de Nicaragua para su desarrollo y más confianza a la inversión." (La Prensa, edición 23281, 23 de noviembre del 2003).

El Ministro de Hacienda, Eduardo Montealegre, consideró que "la aprobación de la ley es un paso importante para el país, no solo por ser clave para alcanzar la HIPC, sino porque regula los derechos y obligaciones del Estado y de los trabajadores que no estarán sujetos a vaivenes políticos, además de ser un triunfo de la Administración Bolaños, y de los diputados de las bancadas liberal,

Camino Cristiano y Azul y Blanco por liderar esa aprobación, apoyada en último momento por el Frente Sandinista". (La Prensa. El Diario de los Nicaragüenses. Edición 23278, jueves 20 de noviembre del 2003).

Sin embargo, hay un sector crítico de la ley aprobada y ellos son miembros de distintos partidos y corrientes políticas, incluyendo sandinistas, miembros de la bancada Azul y Blanco y disidentes del Partido Camino Cristiano, como el Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional y a la vez Presidente de la Comisión de Justicia, que dictaminó esta ley, Orlando Tardencilla, que ha sido uno de los críticos más acérrimos a la ley aprobada (Cfr. La Prensa, edición 23280, 22 de noviembre del 2003). Un resumen de las principales críticas a la ley se encuentra en el siguiente cuadro.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CRÍTICAS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

1. El Artículo 81 de la ley es "segregacionista y fascista" al impedir el ingreso a un puesto de trabajo a ciudadanos con alguna discapacidad y a jóvenes de 16 años de edad. Este mismo artículo es incongruente con regulaciones del Ministerio del Trabajo que establece como edad para laborar en el campo los 14 años, y legislación internacional que lo contempla a los 15 años de edad. Pero además es inconstitucional al contradecir el Artículo 48 de la Carta Magna que reza: "Es obligación del Estado eliminar todos los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país."

Continúa...

En el Artículo 81 de la referida legislación se consignaron como los requisitos generales para poder trabajar en las instituciones gubernamentales y las municipalidades del país los siguientes: 1. Ser nicaragüense; 2. mayor de 18 años y menor de 65 años en el momento de la contratación; 3. Reunir los requisitos establecidos para desempeñar el puesto a proveer; 4. Estar en pleno goce de sus derechos individuales; 5. Estar física y mentalmente habilitado para el desempeño del puesto.

El Diputado Orlando Tardencilla criticó este artículo. Dijo que éstos (los que no reúnen requisitos de edad y los discapacitados) “de forma automática y por aplicación de esta ley van a tener que ser despedidos y no sé cuántos centenares de trabajadores con ese rango de edad estamos hablando.

También esto fue un cercenamiento de los derechos constitucionales, porque hubo una lamentable confusión entre los derechos políticos y los laborales. Los derechos políticos comienzan a los 16 años y los laborales comienzan desde que sos ciudadano reconocido por los códigos de la Niñez y del Trabajo”.

“Parece ser que en algunos colegas (diputados) hay una regresión en cuanto a desconocer que el nicaragüense de 16 años, que algunas veces tiene hasta mujer e hijo, también tienen derecho a trabajar, en base al principio constitucional que manda al Estado a eliminar todos los obstáculos que impidan de hecho el derecho a trabajar”. El Nuevo Diario, Año XXIV, edición 8342, 7 de noviembre del 2003, La Prensa, edición No. 23280, 22 de noviembre del 2003).

Los sandinistas alegaron que la Constitución determina el derecho al trabajo y que el Artículo 47 de la misma, estipula que los jóvenes son considerados mayores de edad a los 16 años, entonces no era congruente que se les quitara el derecho de obtener un empleo a partir de esa edad.

“Es una política absolutamente discriminatoria, porque le decís a los jóvenes que pueden ser jornaleros, pero que no pueden ser funcionarios públicos”, opinó Fidel Moreno, diputado sandinista. (El Nuevo Diario, Id).

Continúa...

2. El establecimiento de tarjetas de débito para el pago de salarios contradice la Constitución que establece que el salario debe pagarse en moneda de curso legal. Además, se alega que no existen las condiciones de equipamiento y tecnología para garantizar cajeros automáticos en todo el país, única manera de utilizar tarjetas de débito. Esta disposición ha sido criticada porque además se considera como un nuevo negocio del sistema financiero, que cobra comisiones por el servicio de la tarjeta. (Nuevo Diario, Año XXIV, edición 8342, 7 de noviembre del 2003).

3. Es inconstitucional porque somete en lo laboral a los Poderes del Estado al Ejecutivo, al establecer al MHCP como el organismo rector y administrador del Servicio Civil, lo que le permitirá imponer políticas, normas de recursos humanos y definición de la estructura orgánica, violentando el Artículo 129 de la Constitución que establece "la separación y autonomía de los poderes del Estado. Los tres poderes del Estado, que son independientes según la Constitución, por esta ley pasan a ser subordinados del Ejecutivo desde el punto de vista laboral"(id).

Pero además, de acuerdo al Artículo 65 la Comisión de Apelación sería una instancia del MHCP, reafirmando el rol de este como juez y parte en caso de despido de cualquier funcionario del Estado.

No obstante, en este caso se introdujo una moción en la que se establece que el empleado tiene la opción de recurrir al Ministerio del Trabajo, como instancia facilitadora y mediadora en cualquier conflicto laboral, si el denunciante lo estima conveniente.

4. Atenta contra los derechos de los trabajadores al incrementar la jornada laboral de 40 horas (como lo establece la normativa laboral actual del Ministerio del Trabajo) a 48 horas semanales, incluyendo los sábados como días laborales. Se considera además que esta medida incrementará los gastos administrativos del Estado, por mayor consumo de bienes y servicios.

5. Deja en inseguridad a más de 40 mil trabajadores del Estado que ocupan puestos temporales o laboran en proyectos de contrapartida, pues no entran en la categoría de trabajadores protegidos por esta legislación (Domingo Pérez, Presidente de UNE. Nuevo Diario, Año XXIV, edición 8342, 7 de noviembre del 2003).

6. Tiene contradicciones con otras leyes, como las ya señaladas en los párrafos anteriores.

Conclusiones y recomendaciones

Todos los actores sociales y políticos del país están de acuerdo, en que es un avance histórico indudable en el país la aprobación de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Los antecedentes que hemos reseñado muestran muy claramente, que la creación del Servicio Civil y la normación de la carrera administrativa, ha tenido una historia muy larga y que es hasta ahora que se consigue realizar.

También coinciden en que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, suponen una serie de beneficios para el país. Entre los más evidentes que se señalan se encuentran la profesionalización de la función pública, el mejoramiento de los servicios estatales, la estabilidad laboral de los trabajadores del Estado, la posibilidad real de acumulación de experiencia, formación y capacitación entre los funcionarios públicos, y el ahorro de recursos en capacitación.

El marco en el que se aprueba la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y se dictamina la Ley de Carrera Administrativa Municipal, es el de la modernización y reforma del Estado, impulsado y urgido por los organismos multilaterales y de cooperación bilateral. Más aún, forman parte de las condiciones del FMI y el BM para que el país tenga acceso a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados, lo que supone la condonación del 80% de la deuda externa contratada por el gobierno de Nicaragua hasta 1998.

El proyecto de ley acusa por tanto, variados intereses nacionales y globales, y que no siempre armonizan. Por un lado, el interés del gobierno es cumplir con los requisitos de la HIPC para lograr la condonación de la deuda, pero también generar un clima de profesionalismo en la administración pública que permita una mayor eficiencia y "vender" el país a la inversión extranjera; el interés de los trabajadores del Estado de contar con estabilidad laboral independientemente de los gobiernos de turno, pero sin perder derechos ya conseguidos; el interés de la población de contar con una administración más sensible a sus intereses que a las lealtades partidarias, pero a la vez de menos riesgo por la rotación que imponen los cambios políticos; el empeño de la cooperación internacional interesada en la profesionalización de la administración pública, que ajuste el funcionamiento del Estado a la economía de mercado lo más eficientemente, que cree condiciones más favorables a la inversión y haga eficaz la inversión de recursos en capacitación en los funcionarios del Estado.

Sin embargo, en un país con tan alta dependencia de la cooperación externa como Nicaragua, los intereses globales tienden a imponerse por encima de los de los actores internos. Más aún, los gobiernos se inclinan a responder más a los organismos cooperantes que a las demandas internas de sus propios votantes. Aparte de otros intereses particulares de las fuerzas políticas, es un hecho que la intromisión de mociones no consensuadas en el Plenario de la Asamblea

Nacional por parte del BM, generaron una serie de contradicciones y reclamos que en realidad expresan un cuestionamiento sobre los espacios reales de decisión y ejecución, que tienen los consensos internos en el juego democrático del país.

Resulta igualmente importante no desestimar los señalamientos de los trabajadores del Estado en el sentido del regateo de derechos ya conseguidos por otras legislaciones. El hecho de que sientan que sus derechos no han quedado debidamente protegidos, introduce obstáculos a la implementación futura de esta ley.

Esta ley significa una ruptura profunda con la cultura política y administrativa tradicional prebendaria, autoritaria, clientelista y caudillista que predomina en las élites del país; sin embargo, es un hecho que no basta la ley para garantizar el cambio; se requiere un alto consenso de los actores para garantizar que las resistencias van a ser vencidas. De ahí que resulta importante revisar la justeza de las críticas, y realizar las reformas necesarias que adecúen la ley a la realidad del país y a nuestro ordenamiento jurídico. Una vez más, la imposición de la uniformidad puede resultar funcional a los intereses transnacionales, pero no para los actores internos excluidos del consenso.

Por ello esta ley tiene una serie de retos que aún no están claramente resueltos. Uno de ellos es la necesidad de acercar más las

posiciones y profundizar y ampliar los consensos.

Otro de singular importancia vendrá después con la implementación. El gobierno con apoyo de la cooperación internacional y el BM, ha venido preparando las condiciones técnicas para que ello pueda realizarse con la mayor fluidez y celeridad posible. Aunque no se puede decir que están dadas todas las condiciones, se ha venido avanzando en tal sentido.

Pero hay otros retos que deben enfrentarse, y que no son de corto plazo ni de fácil solución. La profesionalización de los funcionarios del Estado, su formación y capacitación, la carrera administrativa en sí, suponen incentivos y competitividad salarial. Es un hecho que los trabajadores del Estado tienen salarios más bajos que el sector privado. La capacidad real del Estado de cambiar esa situación es prácticamente inexistente en el corto plazo, y muy limitada en el mediano. Nuevamente tenemos el peligro de que los requerimientos de la democracia que incluye la normalidad y profesionalización de la función pública, y que supone inversión de recursos, se topen contra la racionalidad de la política del ajuste, y que ésta termine por someter la institucionalidad a su muy estrecho marco. Los beneficios que supone la aplicación de esta ley para el país amerita revisar con detenimiento sus condicionantes económicas, y buscar alternativas que permitan hacerla realidad.

Bibliografía y entrevistas

- Asamblea Nacional. Comisión de Asuntos Municipales. Dictamen Ley de Carrera Administrativa Municipal, Managua, 30 de setiembre del 2003.
- Banco Mundial (2001) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, Lucha contra la pobreza, Washington D.C.
- _____. (1997) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, El Estado en un mundo en transformación, Washington D.C.
- _____. (1996) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996*, De la planificación centralizada a la economía de mercado, Washington D.C.
- Calderón Gutiérrez, Fernando. La reforma de la política. Deliberación y desarrollo. ILDIS-FFEBert-Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Calderón, Fernando; Hopenhayn, Martín; Ottone, Ernesto. Esa esquiua modernidad. Desarrollo, Ciudadanía y Cultura en América Latina y El Caribe. Nueva Sociedad, Caracas, 1996.
- Diario La Prensa, Varias ediciones, noviembre del 2003.
- Documento *Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*. Mimeo, 2001, Managua.
- Documento *Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal*. Mimeo, 2003, Managua.
- El Nuevo Diario, varias ediciones, noviembre del 2003.
- Gobierno de la República de Nicaragua. Incontables desafíos. Una sola Voluntad. Managua, s.f.
- Gobierno de Nicaragua. Plan Nacional de Desarrollo, Managua, 2003.
- Guerrero, Gustavo; Collado Gerardo (2003) *Análisis del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*, Facultad de Ciencias Jurídicas, Managua.
- Gutiérrez Soto (1996) *Gerencia de Recursos Humanos y la Equidad de Género en la Administración Pública*. Proyecto de Políticas de Género, GTZ, Managua.
- Saldomando, Ángel. Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado. Centro Editorial de la Mujer, sl, 2002.
- UCRESEP (2001) *Detección de necesidades de capacitación del personal de las áreas de recursos humanos de la administración del Estado*, Managua.
- _____. (2001) *Avances del Servicio Civil de Nicaragua*. Mimeo.

Varios. Léxico de la Política. FLACSO, SEP-CONACYT, HEINRICH BOLL STIFTUNG. FCE, México, 2000.

el 7 de diciembre de 1999. Versión 13.10.

Entrevistas

Velásquez, Álvaro (2003) *Administración pública y servicio civil en Guatemala*. Mimeo

Diputada Emilia Torrez, 18 de noviembre del 2003.

Vicepresidencia de la República. Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Reforma del Servicio Civil. Informe Final. "Detección de necesidades de capacitación del personal de las áreas de recursos humanos de la administración del Estado." Managua, setiembre del 2001.

Sr. Alejandro Bravo, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC, 21 de noviembre del 2003.

Sr. Alejandro Fiallos, Ministro del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, 14 de noviembre del 2003.

Sr. Domingo Pérez, Secretario General de la Unión Nacional de Empleados (UNE). 24 de octubre y 20 de noviembre del 2003.

_____. Unidad de Coordinación para el Programa de Reforma del Sector Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Reforma del Servicio Civil. Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Anteproyecto de Ley enviado a la Asamblea Nacional

Sra. Fátima Reyes, Directora General de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 22 de noviembre del 2003.

Sra. Vidaluz Meneses, Enlace Nacional Coordinadora Civil. 19 de noviembre del 2003 ♦

DESCRIBE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE NICARAGUA, LAS BASES DE SU ELABORACIÓN, CONTENIDOS, COBERTURA, ÁMBITOS Y LOS SUBSISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS QUE INCORPORA, APROBADA RECIENTEMENTE EN EL 2003.

Introducción

La aprobación de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa marca un hito en la historia de la administración pública de Nicaragua, que evidencia la firme decisión del gobierno de profesionalizar el empleo público sobre la base del mérito, y contribuir con ello a combatir y erradicar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción, que a la postre también

constituyen causales importantes de pobreza.

En el desarrollo del proceso de modernización del Estado, la administración pública ha identificado la importancia relevante que tienen los recursos humanos para lograr la efectiva y sostenible transformación que se produce en los diferentes ámbitos: conceptuales, estructurales, tecnológicos, de los procesos, pero sobre todo de la cultura organizacional, siendo este último elemento, el que realmente asegura la efectividad de los procesos de cambio: de valores, actitudes, formas de relación, estilos de dirección, y de trabajo y, en consecuencia, de comportamientos de las personas y de la administración pública.

Desde esta perspectiva, los funcionarios al servicio de la administración pública son considerados como el elemento fundamental con que ésta cuenta para su transformación, ya que de ellos depende el avance y

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

desarrollo de las instituciones y de la administración pública en su conjunto, motivo por el que la implantación de un Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito, se constituye en un instrumento de vital importancia para lograrla.

Una efectiva implantación del Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito, tendrá como resultados el mejoramiento de la capacidad de gestión, el incremento de los niveles de rendimiento, y una mejor utilización de los recursos del Estado, expresados en la prestación de servicios públicos de calidad, en respuestas a las demandas y necesidades de la población, contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad y del sistema democrático.

La aprobación de la Ley N° 476: Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y su publicación en el diario oficial "La Gaceta", permitió contar con un régimen jurídico que regula de forma específica la relación de empleo entre el Estado y las personas en el servicio público, la que constituye la base fundamental para la implantación del Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito, tarea que le corresponde dirigir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, a través de la Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP.

El MHCP, como instancia rectora del Servicio Civil, tiene el compromiso de asumir la responsabilidad que la historia le ha asignado, para la efectiva implantación del Régimen, y lograr el cumplimiento de los objetivos y fines que se persiguen.

Antecedentes

Las relaciones de empleo entre los servidores públicos y el Estado, en Nicaragua han estado reguladas por el Código del Trabajo, elaborado en 1945 y modificado en 1996. El tratamiento que los servidores públicos reciben en el mismo es el de trabajadores ordinarios, sin que éste establezca regulaciones especiales para ellos, a pesar de que la Constitución Política de la República publicada en 1987 y reformada en 1995, en su Artículo 131, orienta la regulación específica del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, a través de una ley.

Esa es la razón jurídica en que se fundamenta la creación de la primera Ley del Servicio Civil, "Ley N° 70: Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", aprobada el 5 de diciembre de 1989 y publicada el 19 de marzo de 1990, a pocos meses de que se produjera un cambio de gobierno. Esta Ley, de conformidad al Artículo 1° establece como objetivos:

- Instituir el Sistema de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.
- Garantizar la eficiencia de la administración pública.
- Ordenar y racionalizar funciones y procesos.
- Contribuir al desarrollo del Estado y de los empleados públicos como personas.
- Proteger a los empleados como servidores públicos.

Por ser de carácter específico, esta Ley separa la regulación del empleo público del Código del Trabajo, y establece diferencias entre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, definiéndolos como:

- *Servicio Civil*: normas que regulan las relaciones generales entre servidores públicos y el Estado.
- *Carrera Administrativa*: normas jurídicas del Sistema de Mérito, estabilidad y promoción de los servidores públicos cubiertos por la Ley

Además, establece la creación de los Órganos para la conducción del Sistema de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, definiendo su forma de organización, competencias y atribuciones, así como los requisitos para formar parte de los mismos. Estos Órganos son:

- Dirección General de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Comisión de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Oficinas de Personal y Recursos Humanos Institucionales.
- Comités de Conciliación Institucionales.

Merece especial mención el hecho de que la Ley ubica a la Dirección General de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa como un órgano adscrito a la Presidencia de la República, y asigna el nombramiento de su Director General al Presidente de la República, al igual que el de los

integrantes de la Comisión de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

No obstante, la Ley N° 70 fue suspendida por el nuevo gobierno, mediante el Decreto Ejecutivo 8-90 del 10 de mayo de 1990, el que fue declarado inconstitucional en sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia, el 18 de junio de 1990. Posteriormente, fue reformada mediante la Ley N° 101: Ley de Reforma a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aprobada el 19 de mayo de 1990, y publicada en La Gaceta N° 98 del 23 de mayo del mismo año.

A pesar de lo anterior, la Ley N° 70 estuvo vigente desde 1990 hasta el 8 de junio del 2004, fecha en que fue derogada, con la entrada en vigencia de la Ley N° 476: Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, pero nunca fue aplicada debido a que:

- No se crearon los órganos de competencia, pues su creación fue suspendida mediante la Ley N° 101: Ley de Reforma del Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Nunca fue reglamentada, ni por el Presidente de la República, ni por el Ministerio del Trabajo, institución a la que éste le podía delegar la responsabilidad, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 101.
- No era viable económicamente, debido a que establecía dos meses de salario por cada año laborado, en concepto de indemnización por años de servicio.

Para la elaboración de la Ley N° 476: Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, además de la Ley N° 70 que constituye el insumo fundamental, fueron consideradas como fuentes jurídicas otras leyes nacionales, relacionadas con la función pública y el comportamiento de los servidores públicos, entre las que se destacan:

- *Código del Trabajo*: instrumento de regulación del empleo que ha regido las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos durante 59 años, y que establece los derechos y garantías básicas de los mismos, por lo tanto constituye una fuente fundamental para la Ley.
- *Ley de Probidad*: por su naturaleza regula la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, con el objeto de prevenir y corregir hechos que afecten los intereses del Estado. Es también una fuente importante pues establece en su contenido: principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades del ejercicio de la función pública, así como faltas y sanciones para las mismas, indicando las causales de despido y las faltas que se someterán al procedimiento disciplinario.
- *Código de Ética del Funcionario Público*: que igualmente regula la conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

- *Ley de Contrataciones del Estado*: establece normas y procedimientos para la adquisición y/o contratación de bienes y servicios diversos en nombre del Estado, incluyendo servicios profesionales o de consultoría. De acuerdo a su objetivo, también establece sanciones para los servidores públicos que incurran en violaciones a la misma.
- *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*: aunque es de carácter específico que regula el funcionamiento de esta institución, en su contenido establece regulaciones de la conducta de los servidores públicos, así como las sanciones a las que se hacen merecedores por su violación.
- *Código Penal*: establece los procedimientos y sanciones a los que se hace merecedor un servidor público que incurra en violaciones a su contenido.

Otra fuente jurídica nacional importante, la constituye la Ley N° 290: Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento. La Ley en la Organización del Poder Ejecutivo establece las instituciones de cobertura y las funciones involucradas en la aplicación de la Ley: MHCP y Ministerio del Trabajo.

El Reglamento, además de ampliar las funciones de los ministerios involucrados, en las disposiciones comunes puntualiza las Funciones de las Áreas de Recursos Humanos Insti-

tucionales, y en las Definiciones de Áreas Funcionales y Niveles de Organización, determina la ubicación orgánica y dependencia jerárquica de las mismas.

También fueron utilizadas como fuentes jurídicas las leyes de Servicio Civil de otros países de la Región, sobre las que se realizó un estudio comparativo; además se hicieron intercambios de experiencias con funcionarios de Servicio Civil de otras naciones, con el propósito de conocer los avances y dificultades que han enfrentado en la implantación y desarrollo del Régimen del Servicio Civil.

Es importante señalar, que con la finalidad de llegar a un consenso sobre la importancia de la Ley, la necesidad de su aprobación y sobre su contenido, se realizaron diversas actividades, entre las que se destacan:

- Revisiones técnicas y jurídicas del Proyecto de Ley, y análisis de su relación con otras leyes afines.
- Presentaciones a diferentes sectores del gobierno y comisiones de la Asamblea Nacional.
- Seminarios de consulta con diferentes Comisiones y Sindicatos Nacionales, convocados por la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional.
- Seminarios sobre el Proyecto de Ley a diferentes bancadas de partidos representados en la Asamblea Nacional.

Régimen del Servicio Civil

La aprobación de la “Ley N° 476: Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa” y su posterior publicación, marca un hito en la historia de Nicaragua y de forma particular en la de la administración pública, pues además de que significa la culminación de una etapa importante, crea las bases jurídicas para la implantación del Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito, de acuerdo al Modelo de Servicio Civil previamente diseñado, tarea que, de acuerdo al contenido de la Ley, le corresponde dirigir al MHCP, a través de la DIGEFUP, como instancia rectora.

Por las razones antes señaladas, el MHCP a partir de diciembre del 2003, como parte de su estrategia, inicia un amplio Plan de Capacitación y divulgación de la Ley, orientado a lograr que los servidores públicos involucrados en su implantación conozcan su contenido, analicen las implicaciones de su aplicación, identifiquen las posibles dificultades y barreras a las que se enfrentarán en sus instituciones, al igual que las acciones que se pueden desarrollar para superarlas, y asegurar la efectiva implantación del Régimen de Servicio Civil en las instituciones de la administración del Estado, dentro del ámbito de la Ley.

Los resultados del trabajo realizado durante este período (diciembre 2003 - junio 2004), han sido insumos valiosos para la reflexión, dimensionar la envergadura de la tarea de implantación, así como para la elaboración

del Reglamento, mediante la identificación de los aspectos que ameritan ser clarificados y / o ampliados, como también de los que deben ser reglamentados.

Entre los aspectos más relevantes del Régimen de Servicio Civil, de conformidad al contenido de la Ley, se pueden mencionar:

Objeto de la Ley

Su finalidad, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1° es:

“...regular el Régimen de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, establecido en el Artículo 131 de la Constitución Política, para garantizar la eficiencia de la administración pública y los derechos y deberes de los servidores públicos”.

Del contenido de este artículo se desprende que la Ley contiene una regulación específica, para los servidores públicos y el desarrollo de la Carrera Administrativa, fundamentados en un precepto constitucional.

Principios reguladores

En el desempeño de la función pública, la Ley establece, como exigibles, los siguientes:

- Sometimiento a la Constitución, a la Ley y al Derecho.
- Cultura de servicio a la ciudadanía.

- Lealtad a la Nación y Estado de Nicaragua.
- Adaptabilidad de servicios públicos a las necesidades de la población.
- Igualdad de trato y condiciones de trabajo.

La Ley, además establece el principio de estabilidad, el que por su importancia aparece en un artículo independiente. Con relación a éste es importante destacar, que como parte de Régimen de Servicio Civil los servidores públicos tienen asegurada la estabilidad, pero sobre la base del mérito, la capacidad y el profesionalismo, con el propósito de que tengan como meta, convertirse en servidores públicos de carrera.

Conceptos y definiciones

Con el propósito de clarificar los campos objeto de aplicación del Régimen, la Ley establece dos conceptos importantes, además determina algunas definiciones que luego son usadas durante todo el contenido de la Ley, ellos son:

- *Servicio Civil*: el que la ley establece como el conjunto de normas que regulan los derechos, deberes, faltas y procedimientos disciplinarios de los servidores públicos, en su relación integral que mantienen con la administración del Estado.

Desde esta perspectiva el Servicio Civil es un concepto amplio y

de carácter general, que comprende a todos los servidores públicos, salvo las excepciones señaladas en la Ley.

- *Carrera Administrativa*: entendiéndose como tal la normativa jurídica del sistema de mérito para el ingreso, estabilidad, capacitación, promoción, traslados, y retiro de los servidores de carrera.

De acuerdo a este concepto su ámbito es más restringido, y comprende únicamente a los servidores públicos que ingresan a la Carrera Administrativa, excluyendo a los que forman parte de las carreras ya establecidas en la administración pública, y a los que posteriormente se integren a otras carreras que se aprueben.

Las definiciones que la Ley establece para la aplicación del Régimen de Servicio Civil son realmente importantes, pues señalan las categorías de servidores públicos, estableciendo las diferencias entre unos y otros. Las principales definiciones son:

- *Servidores públicos*: todas las personas naturales que por disposición de la Constitución y las leyes, por elección, nombramiento de autoridad o por haber sido contratado de conformidad con la Ley N° 476, y que a nombre o al servicio de la administración del Estado participen en el ejercicio de la función pública.
- *Funcionario público*: toda persona natural que dirige la función

pública, por nombramiento para desarrollar carrera o por contratación temporal, y que ocupan puestos de nivel de jerarquía correspondiente al Servicio Directivo.

- *Empleado público*: Toda persona natural que ejecuta y operativiza la función pública en virtud de una contratación indeterminada, para desarrollar carrera o por contratación temporal.
- *Funcionarios y empleados públicos de carrera*: quedan vinculados a la administración del Estado por una relación de empleo de carácter permanente, e ingresan a la misma cuando reúnen los requisitos de idoneidad para el puesto, y superan los procesos de provisión establecidos.
- *Funcionarios y empleados públicos que no son de carrera*:
 - *Transitorios*: contratados para cubrir temporalmente cargos permanentes, que queden vacantes en un período no mayor de 12 meses.
 - *De Proyecto*: llamados para desempeñar actividades y funciones en programas y proyectos específicos. No son cargos permanentes y se establece una relación contractual por tiempo determinado.
 - *De Confianza*: designados para prestar servicios personales o desempeñar puestos

permanentes, de asesoría y asistencia técnica y/o administrativa directa en los despachos de los funcionarios públicos principales (Artículo 9 de la presente Ley), y los que en virtud de las labores que desempeñan se vinculan directa y personalmente con estos funcionarios, sin perjuicio de lo dispuesto por el Código del Trabajo.

Ámbito de aplicación del Régimen

Su definición constituye un cambio importante con relación a la concepción que se tenía cuando se expuso el Modelo de Servicio Civil, pues únicamente tenía como ámbito el Poder Ejecutivo. Actualmente comprende los Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral; entes autónomos y descentralizados; así como los gobiernos municipales y las regiones autónomas.

Sin embargo, la Ley establece las excepciones que entre éstos no forman parte del ámbito del Régimen, delimitando de forma clara la separación entre los cargos de designación política y los del Servicio Civil. Igualmente establece el ámbito y excepciones de la Carrera, definiendo entre éstas últimas a las instituciones que actualmente posean, o a las que en el futuro pueden poseer sus propias Leyes de Carrera Profesional, en correspondencia a las especialidades y particularidades de las mismas.

Órganos del Servicio Civil

La Ley como marco jurídico del Régimen de Servicio Civil, establece cuatro órganos de competencia, así como la composición y atribuciones de cada uno, definiendo el rol que les corresponde en el proceso de implantación y desarrollo del Régimen. Los órganos cuya creación establece la Ley son:

- *Comisión de Apelación del Servicio Civil*: constituye un órgano de segunda instancia, para conocer y resolver los recursos administrativos interpuestos por los servidores públicos, contra las resoluciones emitidas por las instituciones.

Está integrada por tres miembros que serán nombrados por la Asamblea Nacional, de temas propuestas por el Presidente de la República y por diputados, en consulta con universidades, organizaciones sindicales y asociaciones de abogados. Los candidatos deberán ser, un experto en Derecho Administrativo y dos en Derecho Laboral.

Las materias sobre las que esta Comisión tiene competencia son:

- Despidos.
- Régimen Disciplinario.
- Selección en el Sistema de Provisión.
- Evaluación del Desempeño

- *Comisión Nacional del Servicio Civil:* es un órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito al MHCP, institución que asesora en su carácter de Órgano Rector del Servicio Civil, sobre políticas, normas y procedimientos en esta materia. Integrada por nueve miembros delegados de las instituciones y organizaciones que representan, y que de conformidad con lo establecido en la Ley son:
 - 1 del MHCP, quien la presidirá.
 - 1 de la Asamblea Nacional.
 - 1 de la Corte Suprema de Justicia.
 - 1 del Consejo Supremo Electoral.
 - 1 de la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC.
 - 1 de cada una de las regiones autónomas, nombrado de su seno. (Norte y Sur).
 - 2 de las organizaciones sindicales del sector público, designados por ellos mismos.

Las particularidades de su organización y funcionamiento están siendo establecidas en el Reglamento de la Ley.

- *Ministerio de Hacienda y Crédito Público:* está definido en la Ley como el Órgano Rector del Servicio Civil, por lo que además de las funciones que le establece la Ley N° 290: Ley de Organización, Competencias y Procedi-

mientos del Poder Ejecutivo, se le asignan las atribuciones de:

- Autorizar políticas, normas y procedimientos relativos a la administración y desarrollo de los recursos humanos.
 - Implantar el Régimen de Servicio Civil, a través de la DIGEFUP.
 - Monitorear la aplicación de la Ley y su Reglamento, mediante la Comisión Nacional del Servicio Civil.
 - Recibir, analizar y dictaminar sobre propuestas relativas a las materias sometidas a consideración por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
 - Evaluar la implantación del Régimen de Servicio Civil e informar los resultados de la misma ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- *Instancias de Recursos Humanos:* están definidas como los órganos ejecutores de la implantación del Régimen de Servicio Civil, teniendo como atribuciones:
 - Aplicar la Ley del Servicio Civil y su Reglamento así como las políticas, normas y procedimientos que sobre la materia defina el órgano rector.
 - Implantar el Sistema de Clasificación de Puestos y los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, de

acuerdo a las estrategias, las metodologías y procedimientos definidos por el MHCP, a través de la DIGEFUP.

La asignación de nuevas atribuciones a las instancias de recursos humanos de las instituciones del ámbito de la Ley, demanda con carácter urgente y prioritario el diseño y desarrollo de un plan de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y operativas, con el propósito de habilitar a su personal para que realmente puedan asumir y desarrollar el nuevo rol que la Ley y el Reglamento les establecen. Éste constituye uno de los retos más importantes en el corto plazo.

Deberes y derechos

Con relación a este aspecto es importante señalar que los deberes y derechos son concebidos como las dos caras de una misma moneda, pues en el Régimen de Servicio Civil no se conciben unos sin los otros. El desarrollo de una nueva cultura orientada al cambio de valores y competencias o características personales, propias de los servidores públicos, obliga a que exista entre ambos una relación dialéctica, razón por la que si se tienen derechos también se debe estar obligado al cumplimiento de determinados deberes.

El primer elemento a considerar para la fijación de los derechos de los servidores públicos lo constituye la Constitución Política, razón por la que

se les asegura el respeto a las garantías y derechos que ésta les otorga.

Para la selección del segundo elemento, se parte del principio del derecho adquirido, manteniendo el respeto a los derechos que el Código del Trabajo ya les había otorgado a los servidores públicos, al aplicárseles como instrumento de regulación del empleo, y de las relaciones laborales entre éstos y el Estado.

Además de los anteriores, la Ley especifica otros derechos y deberes, para cuya definición se tomaron en consideración las leyes nacionales relacionadas y referidas anteriormente como fuentes jurídicas.

Régimen Disciplinario

Como elemento importante del Régimen de Servicio Civil, la Ley contiene un conjunto de normas, y disposiciones que establecen y regulan las faltas disciplinarias, los factores para graduarlas y las sanciones que les serán aplicables a los servidores públicos que incurran en ellas, así como el procedimiento a seguir.

El Régimen Disciplinario significa una novedad en tanto por primera vez, los servidores públicos tendrán una manera específica a través de la que se analizarán sus faltas y se les aplicarán sanciones; también mediante el mismo se procura reducir la discrecionalidad en la aplicación de sanciones y brindarles a los servidores públicos sujetos al mismo, la oportunidad de defenderse y estar representados. Con esos propósitos, como

parte del Procedimiento Disciplinario se crea una Comisión Tripartita, integrada por:

- Un representante del servidor público afectado, puede ser un directivo del sindicato al que pertenece, o un representante que éste elija, si no está sindicalizado.
- Un funcionario de la Inspección del Ministerio del Trabajo, responsable de velar por el respeto a los derechos laborales de los servidores públicos.
- Un delegado de la instancia de recursos humanos de la institución donde labora el servidor público.

Otro aspecto de importancia es que el Régimen establece de forma precisa y clara el procedimiento a seguir, indicando los pasos, las instancias involucradas y los tiempos establecidos para cada movimiento y actividad, ofreciendo además la oportunidad de una segunda instancia al nivel administrativo, previo al recurso ante los órganos jurisdiccionales o de la Corte Suprema de Justicia.

Relaciones laborales

A efectos de establecer un conjunto de normas y regulaciones que ordenen las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, en el marco del Derecho Colectivo, la Ley contiene un Capítulo sobre Relaciones Laborales en el que se abordan aspectos generales relativos a: Peticiones,

Derecho de Asociación, Pliegos Petitorios, Aplicación de Convenios Colectivos, Términos y Plazos, así como las Prescripciones, aspectos que están siendo ampliados y regulados de forma detallada y precisa en el Reglamento de la Ley.

Sin embargo, es importante señalar que, en el contenido de la Ley, el tratamiento de estos aspectos es remitido al Código del Trabajo, manteniéndose como instancia rectora de los mismos el Ministerio del Trabajo, por ubicarse estas funciones en el ámbito de sus competencias, definidas a través de su Ley Orgánica, de la Ley N° 185: Código del Trabajo y la Ley N° 290: Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

Sistema de Clasificación de Puestos

De acuerdo al modelo de Servicio Civil diseñado para la administración del Estado de Nicaragua, el Sistema de Clasificación de Puestos, constituye la base fundamental para todos los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, por tal razón la Ley establece a este Sistema como un instrumento organizativo básico de aplicación obligatoria para las instituciones de la administración del Estado.

Está integrado por tres grandes procesos: Análisis y Descripción, Análisis y Valoración y Clasificación de Puestos. Como resultado de la aplicación de este Sistema los puestos de la

administración del Estado de Nicaragua, pueden ser clasificados de diferentes maneras:

- *Por su contenido organizativo:* con base al nivel de complejidad en que se ubica como resultado de la valoración, puede ocupar posiciones en la escala de 22 niveles definida para la administración del Estado.
- *Por la importancia de la función que desarrollan:* los puestos pueden ser agrupados en tramos de contenido homogéneo, que la Ley establece como Servicios, siendo éstos: Directivo, Ejecutivo y Operativo.
- *Por su naturaleza:* en función de la relación que las labores que desarrollan tienen con el quehacer o misión de la institución, los puestos se clasifican en propios y comunes.

Como parte del Sistema de Clasificación, además el Régimen de Servicio Civil establece otras formas de Clasificación que son las familias funcionales y puestos tipo en las que se agrupan diferentes cargos de contenidos homogéneos, las que constituyen insumo fundamental para la definición de rutas profesionales de las carreras propias de la administración del Estado.

Sistema de Carrera Administrativa

Constituye el objetivo fundamental del Régimen de Servicio Civil y de

la Carrera Administrativa, ya que cristaliza y concretiza el establecimiento de un Sistema basado en el principio del mérito, y que, además de asegurar la estabilidad a los servidores públicos, les brinda la posibilidad de recorrer una determinada ruta profesional, en correspondencia a las características y particularidades de la institución en la que se desempeñan.

El contenido de la Ley delimita quiénes son los servidores públicos de Carrera, así como la relación de empleo que se establece entre éstos y el Estado, y las excepciones de la carrera que, básicamente están definidas por la aprobación de otras leyes específicas de Carrera.

Como parte de este Sistema el Reglamento incluye una descripción general de cada uno de los procesos que lo integran: Ingreso, Promoción y Desarrollo y Egreso.

- *Ingreso:* es el proceso mediante el que personas ajenas al Sistema de Carrera Administrativa, acceden a puestos comprendidos en su ámbito y son acreditados como tales, para gozar de los privilegios que esta categoría les otorga.
- *Promoción y Desarrollo de la Carrera:* se entiende como tal el proceso mediante el cual las personas incorporadas al Sistema de Carrera pueden moverse hacia puestos afines, de igual o mayor complejidad y responsabilidad.
- *Egreso:* es el proceso por el que un funcionario o empleado

público, que forma parte de la Carrera Administrativa, pierde esta condición, con base a las causales definidas en la Ley.

Con el propósito de crear condiciones técnicas y operativas para la incorporación de los servidores públicos a la Carrera Administrativa, recientemente el Consorcio HAY desarrolló una Consultoría para el Diseño del Sistema de Carrera, con base a la Ley, al Reglamento y a la realidad de las instituciones de la administración del Estado, obteniéndose las siguientes conclusiones:

- *Definición del Modelo Conceptual del Sistema de Carrera:* como resultado de la consultoría y del trabajo conjunto, desarrollado con el personal del proyecto asignado como contraparte técnica, se puntualiza el Modelo Conceptual del Sistema de Carrera, que comprende:
 - *Perfiles de los Puestos:* se definieron criterios técnicos para su sistematización y homogenización, comprendiendo la elaboración de Perfiles de: Acreditación (Perfil mínimo), Provisión (Perfil deseable) y Competencias.
 - *Rutas Profesionales:* establecieron los criterios técnicos para el diseño de las rutas profesionales de la administración del Estado.
- *Desarrollo del Modelo Conceptual:* con base a estos criterios

técnicos como parte del Modelo Conceptual, se definieron en las siguientes siete instituciones: Perfiles de Acreditación y Perfiles de Provisión de cada uno de los puestos existentes en la institución. Igualmente se trazaron las rutas profesionales de las mismas siete instituciones, identificando los puestos que las integran en las Carreras Propias.

- *Diseño del Proceso de Acreditación:* con base al contenido de la Ley, y con el propósito de garantizar la incorporación de los servidores públicos en servicio activo a la Carrera Administrativa, se diseñó el proceso de acreditación, a través del que se dará cumplimiento a los criterios técnicos definidos como parte del Modelo Conceptual del Sistema de Carrera. El proceso diseñado establece: requerimientos, mecanismos e instrumentos para su efectiva ejecución.

Sistemas de Gestión de Recursos Humanos

Como elemento fundamental del Sistema de Carrera Administrativa, el Régimen de Servicio Civil comprende los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, entendidos como el conjunto de herramientas técnicas que integran los diferentes procesos, y actividades, para lograr un mejor desarrollo y aprovechamiento de las potencialidades, y capacidades de las personas al servicio de las institucio-

nes de la administración del Estado del ámbito de la Ley, con el propósito de lograr eficiencia y eficacia en el desempeño individual y en los resultados de la gestión pública.

Desde esta concepción los sistemas tienen especial importancia, ya que es a través de éstos que las personas podrán lograr un mayor desarrollo que les prepare para asumir puestos de mayor complejidad y responsabilidad, dentro de una misma ruta profesional.

Por tal motivo, la Ley define cada uno de los Sistemas, los principios en que se basan, los conceptos fundamentales, los procesos que comprende, las formas de aplicación y los diferentes actores que intervienen en ésta; aporta además aspectos metodológicos de carácter general, los resultados de su aplicación y las instancias de apelación, en caso de que exista desacuerdo del servidor público afectado con los mismos.

Los Sistemas que la Ley establece son: Inducción, Provisión, Capacitación y Desarrollo, Retribución y Gestión del Desempeño.

Disposiciones transitorias y finales

Con el propósito de facilitar la implantación del Régimen de Servicio Civil, el marco jurídico del mismo establece regulaciones específicas orientadas a dar respuesta a situaciones particulares, que se producen a la entrada en vigencia de la Ley, por lo cual tienen carácter de transitoriedad,

entre las más importantes se destacan:

- ***Implantación del Sistema Retributivo:*** para lo que es necesaria la definición de una política que tome en consideración las variables macroeconómicas y la realidad presupuestaria, así como la situación retributiva en las instituciones de la administración del Estado, pero también las desigualdades.

Establece que su aplicación se hará de forma progresiva, de conformidad a la estrategia que se defina.

- ***Adecuación Salarial:*** Esta disposición precisa que a la entrada en vigencia de la Ley, los servidores públicos que estén percibiendo salarios mayores a los que les corresponde, de acuerdo al Sistema de Clasificación, los continuarán recibiendo. El ajuste salarial respectivo, se hará al quedar el puesto vacante.
- ***Ordenamiento salarial:*** las instituciones del ámbito de la Ley, deberán reportar en el lapso de 90 días después de la entrada en vigencia de la Ley, los salarios y los complementos de los servidores públicos, independientemente de la fuente de financiamiento.

Esta información es de suma importancia para conocer la situación actual, y considerarla al momento de definir una política tendente al ordenamiento y a la equidad.

- *Incorporación a la Carrera Administrativa:* esta disposición establece que para ingresar a la Carrera Administrativa los servidores públicos deben completar los requisitos del puesto, y en caso de que no sea así, se les concederá una prórroga de tres años para hacerlo.

Cumplido este plazo, los servidores públicos que no alcancen estas condiciones, pero que se han desempeñado en los puestos de trabajo, por un tiempo igual o superior a los 10 años, y el puesto se ubica en los servicios ejecutivos u operativos, podrán ingresar a la Carrera Administrativa. Con esta disposición se establece una forma de ingreso extraordinario para los funcionarios públicos en servicio activo al Sistema de Carrera Administrativa, dando especial relevancia a la experiencia.

- *Implantación:* determina la progresividad de la implantación de los Sistemas de Clasificación y de Gestión de Recursos Humanos, disponiendo un plazo máximo de tres años, y supeditándola al plan de acciones que el MHCP elaborará para tal fin.

Las experiencias de otros países y la realidad de la administración del Estado de Nicaragua, indican que este plazo es demasiado corto, y que posiblemente se tenga que requerir de un período mayor, sin embargo se está trabajando en la definición de una estrategia con base a éste.

Retos y perspectivas

El MHCP, como órgano rector del Servicio Civil y la DIGEFUP, en particular, tienen un reto histórico: la implantación del Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito, lo que no es fácil, pues implica cambiar la cultura administrativa y erradicar el sistema de padrinazgo que, hasta hoy, ha imperado en la gestión de los recursos humanos del sector público de Nicaragua, tarea que la sociedad y la historia les ha asignado en un contexto político, social y económico sumamente difícil.

Acreditación de servidores públicos al Sistema de Carrera

Esta tarea constituye un reto fundamental, tiene consecuencias en la credibilidad y confianza en la voluntad política de implantar un Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito, tanto de parte de los servidores públicos como de la sociedad nicaragüense y la comunidad internacional.

Implantación de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos

Conlleva el reto de transformar la cultura administrativa y asumir la gestión y desarrollo de los servidores públicos como una función directiva, en correspondencia a la estrategia de la institución.

Implica además, transformar el rol de las instancias de recursos

humanos de las instituciones de la administración del Estado, las que tienen que centrarse ahora en la gestión y desarrollo de personas, convirtiéndose en especialistas y asesoras, y no en el registro y control.

Fortalecimiento de las instancias de recursos humanos

Labor necesaria y fundamental para garantizar la efectiva implantación del Régimen de Servicio Civil, que demanda de muchos recursos que actualmente no se poseen, y para cuya asignación existen serias restricciones presupuestarias. Entre las principales acciones a desarrollar se encuentran:

- *Transformaciones jurídicas:* para elevar su estatus y otorgarles mayor autoridad y autonomía.
- *Capacitación especializada:* con el propósito de proporcionarles las herramientas técnicas que faciliten su gestión, desempeño y desarrollo.
- *Asistencia técnica sistemática:* para acompañarlas en el proceso de implantación, asegurando la correcta aplicación de la Ley, el Reglamento, las normas, metodologías y procedimientos.
- *Dotación de equipos y tecnología:* que les permitan dinamizar y simplificar los procesos administrativos, para centrarse en los aspectos técnicos de su gestión.

- *Incremento de plazas:* para poder dar respuesta a las nuevas funciones que la Ley y el Reglamento les establecen.

Definición e implantación de política retributiva

La situación económica del país y la dimensión de las incongruencias e inequidades existentes en materia retributiva, constituyen la principal limitación para hacer efectiva la implantación de un Sistema Retributivo, que realmente motive y asegure la retención de los servidores públicos con mayor capacidad, calificación y cualidades.

Por tal motivo, tanto la definición de la Política Retributiva de la Administración del Estado, como su implantación constituyen retos importantes que requieren de mucha objetividad, tacto, prudencia y sentido de justicia, elementos que no son suficientes, cuando la realidad económica crudamente establece las limitaciones.

El reto está definido y estamos asumiéndolo convirtiéndonos en una parte importante de la historia de Nicaragua, de Centroamérica y del mundo, pues aunque nos faltan recursos, existe una gran voluntad de hacer posible la implantación del Régimen de Servicio Civil con base al mérito, profesionalizar el empleo público y contribuir a la efectividad de la gestión pública, como elementos fundamentales para la gobernabilidad democrática, y el desarrollo económico y social de Nicaragua

Implementación de un régimen de mérito en Costa Rica*

Dirección General de Servicio Civil**

CONTIENE UNA BREVE RESEÑA ACERCA DE LA HISTORIA Y LA ORGANIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL EN COSTA RICA, SUS BASES CONCEPTUALES, NATURALEZA Y CARÁCTER DEL MISMO, FUNDAMENTO DEL SISTEMA DE MÉRITOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Existen sistemas de Servicio Civil exitosos, en tanto y cuanto contribuyen a la gobernabilidad democrática de una nación.

Conozca la institución que busca la excelencia en el servicio público y resguarda los derechos de los servidores.

El Régimen de Servicio Civil

Es un sistema jurídico-administrativo, creado para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas y principios filosóficos,

doctrinarios 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 en la administración del empleo público.

* Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en

Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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

Principios fundamentales

- *El mérito* como base fundamental en la administración del personal público.
- *Igualdad de oportunidades* en el empleo público para todo costarricense, sin considerar razones de orden político, religioso o de raza.
- *Igualdad, mérito, capacidad y publicidad* para los concursos de selección de personal.
- *Sistema de competencia* en la provisión de los cargos públicos para que los puestos sean ocupados por los mejores candidatos atendiendo únicamente a sus méritos.
- *Idoneidad y excelencia* en los nombramientos de servidores con exclusión de partidismos políticos, nepotismos o favoritismos de cualquier tipo.
- *Estabilidad no inamovilidad* en el cargo, de modo que el servidor no pueda ser removido, a no ser que incurra en causales de despido debidamente justificados, o por reducción forzosa de servicios.
- *Carrera administrativa*: promociones basadas en la excelencia de los servicios del funcionario y en sus cualidades personales.

Objetivos

Fundamentalmente es garantizar la eficiencia de la administración

pública, con el propósito de brindar un servicio excelente. De éste se derivan los siguientes:

- Proteger los derechos de los servidores públicos nombrados de conformidad con las disposiciones del Estatuto de Servicio Civil.
- Seleccionar, nombrar y promover a los servidores públicos, con fundamento en sus méritos e idoneidad comprobada.
- Garantizar la estabilidad de los servidores públicos, de modo que éstos progresen y se desarrollen en sus cargos y, solo sean destituidos por causa justificada.
- Asegurar el orden y la igualdad de oportunidades en la relación de empleo público.

Evaluación del Régimen: una perspectiva histórica

El desarrollo histórico del Régimen de Servicio Civil, puede visualizarse en varias etapas: una, correspondiente a la década de los cincuenta, en donde se da la creación y asentamiento del Servicio Civil de Costa Rica, posterior de una lucha de casi 30 años para obtenerlo. La situación no fue fácil, ya que se daba un cambio radical en la forma de administrar la planilla del Estado, en donde debían competir los méritos, la idoneidad, la transparencia contra el amiguismo, el compadrazgo y otros vicios.

En los sesentas, denominada período de consolidación, el que fue fundamental, ya que permitió fortalecer el régimen, como una institucionalidad, demostrando que las actuaciones transparentes, bajo el principio de legalidad, tendrían como resultados la eficiencia basada en la tranquilidad y confianza de los servidores.

Los decenios de los setentas y ochentas se consideraron como período de replanteamiento de los principios técnicos y administrativos de la institución. En esta etapa vienen a surgir nuevas corrientes administrativas y técnicas para la gestión de personal, y sobre todo la influencia de tratadistas norteamericanos, así como nuevos sistemas de comunicación y de tecnología informática, que obliga a efectuar cambios sustanciales en las técnicas aplicadas en los diversos procedimientos de la administración.

En estos primeros cuarenta años, la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, órgano administrativo del sistema de recursos humanos del Poder Ejecutivo, va a fungir como una gran oficina de personal, centralizando una importante cantidad de tareas que debieron corresponder a las Unidades de Recursos Humanos.

A mediados de los ochentas se inició un tímido proceso de desconcentración funcional, que fue gradualmente avanzando hasta ensayarse algunos esquemas de descentralización

Finalmente, la década de los noventas se ha perfilado como de pro-

fundas reformas, obligadas por las circunstancias propias de la época.

Implementación del estatuto y nacimiento del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica

En 1953 en Costa Rica se presentaba una inquietud de carácter técnico y legal, la que representaba una disyuntiva de determinar la conveniencia o no, de proceder con la inclusión de los servidores con plenos derechos, o bien, implementar un proceso que llevara a la definición de quiénes permanecerían dentro de un régimen, y los que no deberían incorporarse a él.

La decisión de nuestros gobernantes de esa época fue ingresar al Régimen de Servicio Civil a la totalidad de los puestos, así como a las personas o servidores que en ese momento los ocupaban, debiéndose tener al menos un modelo de clasificación de puestos que estableciera las diferencias entre ellos, así como los aspectos salariales.

No hubo en ese inicio un proceso de reclutamiento, ni de selección que pudiese establecer quién se quedaba con el puesto o quién tenía que irse, sino que ese tema quedó obviado. Este accionar en nuestro país, puede considerarse una decisión sensata tomando en cuenta varios aspectos, aunque quizás para esta época, o bien para otros países, se podría creer que el proceso llevado a cabo en Costa Rica no fue el óptimo. Sin

embargo, algunos elementos fundamentales que influyeron para tomar esa decisión, fueron, entre otros:

- Necesidad de iniciar el proceso, sin que mediaran dificultades posteriores o entrambamientos de carácter técnico o de otra naturaleza.
- Lograr el mejoramiento de los instrumentos técnicos de la administración, así como establecer un reglamento apropiado para la implementación del Régimen.
- En esos años, el sistema educativo en general, tanto en Costa Rica como en los otros países del Área, no ofrecían el suficiente personal calificado, que brindara a la administración candidatos con niveles de educación que pudiesen ser competitivos, o bien, dispuestos a trabajar para la administración pública.
- Bajo esa misma perspectiva señalada anteriormente, las diversas actividades o funciones del Estado, se sustentaban, en gran medida, en personas de experiencia, y por ello era necesario que continuasen en sus puestos por un tiempo.
- Nuestro país no contaba con sistemas válidos de selección o de medición de la idoneidad requerida, por lo que se debió incluir dentro de los aspectos prioritarios para el sistema.

Acciones que fortalecen o preocupan a un Régimen de Servicio Civil

Ley de Carrera Docente (1970)

Para el 4 de mayo de 1970 se adiciona la Ley No. 4564, que establece la incorporación de un Título Segundo al Estatuto de Servicio Civil, denominado sobre la "Carrera Docente". Este articulado implicó la incorporación del personal, del técnico y administrativo docente al Régimen de Méritos.

Este paso marca sin duda un hito en la historia, y sobre todo es un manifiesto de la intención de las autoridades de gobierno de fortalecer un régimen, que había venido colaborando con la gobernabilidad y la democracia de nuestro país, basado en funcionarios públicos escogidos por mérito, y sin intervención político-partidista.

Al establecerse esta Ley, las autoridades de gobierno ante la disyuntiva de buscar la fórmula ideal para su implementación, tomó una decisión similar a la que se había tomado 20 años atrás, la que consistía en incorporar todos los puestos docentes (llamado magisterio nacional) al Régimen de Servicio Civil, y con ello a los funcionarios que venían laborando en esos cargos.

Es importante destacar que en este caso, las características de administración o de la gestión de los recursos humanos, difiere con respecto a los denominados personal del Título I (puestos administrativos).

Estas diferencias se presentan entre otros elementos, en el diseño de la estructura ocupacional en donde por ley se da la clasificación de los puestos, así como el sistema de salarios que se debía establecer en el Sistema de Méritos para la Carrera Docente. El sistema de clases se define por rangos y está basado en la formación académica de los docentes, y por ende el sistema salarial es de forma horizontal, el que se incrementa, de acuerdo al crecimiento profesional de cada servidor, es decir, entre mayor formación académica tenga (diplomado, bachiller, licenciatura, etc.) mejor será su salario (base).

En lo que respecta al proceso de reclutamiento y selección, se presentan variantes, pues deben considerarse los periodos lectivos de nuestro país, esto con la finalidad de no contrariar el proceso de educación de los niños y jóvenes educandos. De igual manera, el proceso de calificación en lo referente a la selección, está determinado por un orden descendente, según el interés de los oferentes, y en donde la ley señala la obligatoriedad de escoger al mejor calificado de acuerdo con sus prioridades.

Es necesario señalar, que si bien es cierto, esta incorporación fortalece a un Régimen de Méritos, también es importante indicar algunas deficiencias para su administración al pasar de los años. Tal es el caso de que al haberse establecido por ley el proceso de clasificación, el sistema salarial, así como el proceso de selección, se presenta la inconveniencia de no poder modificar el sistema, por lo que se

pierde en ciertos momentos la agilidad del proceso.

Las instituciones descentralizadas

Regresando a la década de los setentas, período importante por el resultado posterior del empleo público en nuestro país, en Costa Rica se crea en el Estado una estructura organizacional paralela a la que se tenía dentro del Poder Ejecutivo, cubierto por el Régimen de Servicio Civil. Por su naturaleza se definieron como instituciones autónomas, o bien descentralizadas.

Una característica de estas organizaciones, se refiere a que no son del Régimen de Servicio Civil. Además, su esquema organizacional define que será la autoridad superior una Junta Directiva, y también se nombrará un Presidente Ejecutivo que debe seguir los lineamientos establecidos por la Junta Directiva.

En lo referente a la gestión de los recursos humanos, se presenta una coyuntura interesante por su composición. Estas instituciones en sus albores usaban los principios fundamentales del Régimen de Servicio Civil de transparencia, igualdad, publicidad, idoneidad.

Lo sobresaliente, es que las diversas instituciones descentralizadas, que eran creadas por una ley, seguían o bien tomaban de base lo establecido por la DGSC para las

organizaciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, y en un momento dado muchas de ellas, hasta se consideraban homólogas a las instituciones del Régimen, principalmente en lo referente al aspecto de análisis ocupacional y salarial.

A finales de los setentas y mitad de los ochentas, la DGSC brindaba la asesoría técnica para el desarrollo de la gestión de los recursos humanos a estas organizaciones. La participación se circunscribía al establecimiento de diversas herramientas para el desarrollo administrativo, concierne a la estructura organizacional requerida, la funcional y ocupacional. Además se participaba en el establecimiento de modelos de análisis ocupacional, salarial y de los procesos de selección del personal, sin obviar lo referente a la evaluación de desempeño y de reglamentos autónomos de servicio.

No obstante, la situación tuvo un viraje, el que se inicia con una marcada diferencia en las diversas acciones, principalmente en lo que se refiere al aspecto salarial y algunos componentes como beneficios de otra naturaleza, producto de resultados de diversas prácticas dentro de las instituciones descentralizadas, que no se dan en los entes centralizados del gobierno, como las convenciones colectivas, permitiendo establecer una serie de desigualdades en la materia de recursos humanos, siempre en beneficio de los servidores de esas organizaciones.

El aspecto salarial

Generalmente la problemática de un gobierno en torno a los salarios es compleja. En Costa Rica se generan controversias, discrepancias y discusiones en los diversos sectores del país, llámese autoridades de gobierno, gremios, asociaciones, diputados, sociedad civil, medios de comunicación e inclusive en los grupos de apoyo o de asesoría que conforman el gobierno.

Para nuestro país, de acuerdo con la información de la Oficina de Presupuesto Nacional, el rubro de "servicios personales" podría consumir cerca del 38% del Presupuesto del Gobierno Central, lo que determina que es uno de los renglones de mayor contenido.

Dentro del Régimen de Servicio Civil, en lo referente al sistema de salarios, durante varias décadas se ha podido mantener lo que se ha denominado un equilibrio interno en su sistema, buscando hacer justicia a la importancia relativa de los puestos, aceptando que todos los trabajos son importantes y necesarios para la organización en la consecución de los objetivos, descuidando en muchas oportunidades el equilibrio externo, por ser sistemas abiertos, centrando su accionar casi siempre en el marco del presupuesto y finanzas del gobierno.

El sistema en el que interactúan las actividades de administración de salarios o de compensaciones, proceden, impactan y se retroalimentan

en una interrelación de aspectos como la presupuestación, finanzas, motivación y el desempeño. No debe olvidarse la demanda de los empleados, el control gubernamental sobre los salarios, la acción de los gremios, y la capacidad financiera de la organización, entre otros.

Las negociaciones salariales

Para el sector privado se conforma la Comisión Nacional de Salarios, compuesta por el gobierno (Ministro o Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, quien la preside y convoca a reunión); por los representantes de los patronos, y de los Trabajadores.

Las propuestas de alza salarial, se presentan por separado y por cada sector (generalmente se toma en cuenta la inflación), y por votación se determina el incremento (en algunos casos no es por consenso). Esta fijación es la que se publica en el diario oficial, considerándose como el salario mínimo para el trabajador del sector privado.

En el sector público el mecanismo es algo diferente. La mesa de negociación, que se define como la "Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público", está compuesta por dos grupos, el gobierno, cuyos representantes son el Ministro o Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, quien la preside, de Hacienda, de Economía, de la Presidencia y el Director General de la DGSC. Por parte del sector de los trabajadores se

apersonan las diferentes agrupaciones y asociaciones gremiales, ya sean éstas individuales o en federaciones (generalmente son 20 ó más representantes).

De igual forma que en el sector privado, se presentan las propuestas de alza salarial y otros puntos a revisar por la Comisión. En esta oportunidad, no es importante la fecha de conclusión, ya que el incremento se hace con pago retroactivo.

Efectuadas las reuniones y si se llega a un consenso, se publica el acuerdo como Decreto Ejecutivo y el pago se hará efectivo en el momento en que la DGSC emita las Resoluciones del caso, las que son de pago obligatorio para las instituciones cubiertas por el Régimen, y para las que no están incluidas, la Autoridad Presupuestaria (quien las regula), emitirá resolución extensiva de las emanadas por el Servicio Civil, o bien efectúa las propias para algunas de ellas. En todo caso, el incremento (por disposición del gobierno hoy en día), no puede ser diferente al establecido en la negociación salarial.

Los 'pluses' salariales

Uno de los mecanismos que se ha venido utilizando en nuestro país para disfrazar los incrementos salariales, cuando éstos por diversos motivos han perdido la estructura interna, es la asignación de *pluses* salariales. Esta misma fórmula es usada para conceder a los diversos niveles ocupacionales, grupos de disciplinas, o

simplemente a un grupo de servidores con características diferentes, que a criterio de autoridades, grupos gremiales o por ley se les otorgan, estableciendo con ello un desequilibrio, tanto interno como externo en el sistema salarial.

Se mencionan algunos de ellos sin ninguna indicación, por cuanto requiere de una explicación aparte. Así, nos encontramos con el aumento anual (antigüedad), prohibición, carrera profesional, salario escolar, incentivo de 200 días, disponibilidad, peligrosidad, riesgo policial, riesgo por altura, incentivo por confidencialidad, incentivo legislativo, horario alterno, triple jornada y otros.

Las convenciones colectivas

Costa Rica en su Constitución Política, establece que las convenciones colectivas tienen fuerza de ley, siendo también ratificado en la Ley General de la Administración Pública, que éstas están por encima de las leyes nacionales. Esta forma de administración viene a establecer grandes diferencias en el manejo de las diversas instituciones, y sobremanera en lo referente a la gestión de los recursos humanos, en donde se dan privilegios a quienes tienen convención colectiva, sobre las que por diversos motivos no ha sido posible establecerlas, siendo estas últimas principalmente las del Gobierno Central cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.

Dentro de las instituciones que poseen convención colectiva, inclu-

sive existen diferencias en sus acuerdos, motivados por la forma, en el momento o tiempo en que se dan, quienes las negocian, y los intereses que se persiguen, lo que ha permitido que se establezcan también grandes diferencias.

Reflexiones

Se resumen los siguientes elementos:

- Por ser un régimen creado hace 50 años y establecido en la Constitución Política, el funcionamiento ha sido exitoso en la administración de un sistema de méritos.
- Con la visión a largo plazo, de quienes tuvieron la decisión de definir en ese momento, que la implementación considerara la inclusión de todos los puestos del Poder Ejecutivo, y al resto de los funcionarios, permitió la posibilidad de que el Régimen se fortaleciera y fuese un instrumento válido para la democracia y gobernabilidad del país.
- Al incluirse todos los puestos al Régimen, facilitó posteriormente que cada uno de los puestos que se crean en las diferentes instituciones, también sean introducidos, permitiendo cada vez más su fortalecimiento y de sobremanera la credibilidad en el sistema.
- Lo importante en Costa Rica es su consolidación durante medio

siglo de existencia, aunque en varias oportunidades aparecieron sus detractores aprovechando algunas debilidades, que siempre existen en un sistema.

- Un logro importante ha sido que la credibilidad como institución fue creciendo, convirtiéndose en una organización muy particular, cuya fortaleza radica en el reconocimiento de las diferentes agrupaciones, como la institución técnicamente responsable de la gestión de los recursos humanos en el sector público, y legalmente la que por delegación tiene el deber de regular aspectos como el análisis ocupacional, la selección de personal y el sistema salarial del sector público centralizado.
- El Régimen de Servicio Civil, ha sido fundamental para el desarrollo de los diferentes sistemas, para la gestión de los recursos humanos.

Mediante asesorías directas o bien mediante la colaboración de distintas formas, se han establecido estos sistemas, en las instituciones descentralizadas, siguiendo los esquemas de análisis ocupacional, salarial y de selección de personal, así como sus diversos sistemas de *pluses*.

En el Poder Legislativo, por ley expresa, el personal administrativo está bajo el Régimen de Servicio Civil, siendo esto también una muestra del fortalecimiento de éste.

Con respecto al Estatuto de Servicio Exterior, así como el Policial, la participación de la DGSC fue relevante, en el tanto en que participó no solo en la redacción de la Ley, sino en su implementación.

Actualmente, si bien es cierto no es obligatorio, a los Gobiernos Locales (más del 70%) se les ha dado asistencia técnica, como una muestra más de las virtudes y beneficios del Régimen de Servicio Civil, el que ha sido notorio en el sistema de control y aprobación de los presupuestos por la Contraloría General de la República.

Lecciones aprendidas

Las lecciones que se aprenden por experiencia, no son solo válidas con respecto a las virtudes o beneficios que se presentan, sino también de aquellas que se toman de los problemas, deficiencias o contrariedades acaecidas en la aplicación de un sistema o de un régimen. Por eso señalo algunas de ellas:

- Cuando la ley es rígida, no da oportunidad de desarrollarse plenamente, y esto aunado al pensamiento de las personas que ejecutan los modelos, circunscritos a un pensamiento totalmente legalista, que no permite la flexibilidad, resulta ser aún más difícil.
- El copiar un sistema, sea éste de selección, análisis ocupacional, o normalmente de evaluación de

desempeño, presenta dificultades de aplicación, en el tanto que no siempre se tienen las mismas características, o se dan en ambientes organizacionales y culturales diferentes a las de origen.

- Establecer *pluses* salariales, para justificar deficiencias en el sistema, o bien para ocultar el salario real de los servidores.
- El fijar incentivos salariales ligados a la evaluación de desempeño de los servidores, provoca desvirtuar la finalidad o filosofía de su establecimiento (aumento anual, carrera profesional).
- Efectuar un proceso de descentralización, sin haber desarrollado las diferentes herramientas, así como el modelo requerido para el buen funcionamiento.

Observaciones generales

Por lo expuesto se señalan algunas observaciones que pueden permitir una mejor implementación y desarrollo de un régimen que está en sus inicios.

- Buscar que la redacción de la ley sea general y no específica en las diversas áreas de desarrollo del Régimen. No incluir detalles en la ley, sino que para eso es el reglamento, tales como sistemas

de salarios, de clasificación o de selección de personal.

- Que la ley al ser general, también no debe ser rígida, sino que debe haber un ingrediente fuerte de flexibilidad para su interpretación y ejecución, y sobre todo con claridad.
- Incorporación de los puestos en su totalidad al Régimen de Servicio Civil.
- Establecer un reglamento que permita la efectividad en la respuesta ante los cambios administrativos, ambientales y otros.
- Evitar hasta donde sea posible los nombramientos temporales o interinos, solo los necesarios.
- Mantener la equidad en los salarios de toda la administración pública.
- Eludir el establecimiento de *pluses* salariales innecesarios.
- Impedir incentivos salariales, y si los hay no ligarlos a la evaluación del desempeño.
- Buscar siempre las mejores prácticas, pero no copiarlas, sino adaptarlas.
- Con respecto a la evaluación del desempeño debe indicarse lo que se pretende evaluar, nunca sus factores y menos las ponderaciones, esto debe ir vía resolución o decreto.

Aportes a la gobernabilidad democrática

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

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

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

nales, sino también regionales y mundiales.

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

Este encuentro es oportuno, y cobra especial relevancia en un momento en que se nos presenta una valiosa coyuntura para acercarnos más a los niveles de desarrollo humano que deseamos alcanzar, ahora que el poder ya no se encuentra en la tierra, ni en la riqueza mineral, ni en la industrialización, sino en el conocimiento y en la capacidad de las personas, porque es en ellas en donde está nuestra riqueza, en su capital social.

La evolución de los recursos humanos, entendidos éstos en un sentido amplio, reflejan lo que está pasando en todos los ámbitos: cuestiones que afectan a la gente, a las organizaciones y al propio desarrollo de un país. La función de los recursos

humanos ocupa cada vez más una misión paralela a los grandes cambios y tendencias recientes que afectan el desarrollo.

El viejo modelo de Estado empezó a evidenciar fallas en la década de los ochentas, como la excesiva burocratización que absorbe un porcentaje muy alto de recursos financieros, una rigidez institucional para adaptarse a las necesidades de las comunidades; duplicidad de funciones o descoordinación entre las instituciones encargadas de brindar servicios sociales; alejamiento y una mala prestación de servicios a la comunidad; y la negativa concepción de que los ciudadanos son “beneficiarios”, y no “participantes” en la determinación de necesidades y búsqueda de soluciones. En definitiva, hablamos de estructuras gubernamentales mecánicas, rígidas, y fragmentadas.

Es importante hacer un alto y reflexionar sobre lo actuado, y pensar en lo que a nivel mundial se ha considerado sobre la reforma del servicio civil, como uno de los elementos o componentes indispensables para la modernización del Estado. Constituyéndose asimismo, como pieza fundamental del Estado Democrático de Derecho.

Papel de los recursos humanos en el marco de las tendencias actuales

Debemos ser cuidadosos y no caer en la trampa de defender un servicio civil, basado en mantener prácti-

cas de sistemas uniformes, inflexibles y con estructuras rígidas para la gestión de los recursos humanos, que no permiten en muchas ocasiones el desarrollo institucional, ni del potencial humano.

Todo ello, nos permite a los que hemos estado en esta lucha por más de tres décadas, tratar de comprender su importancia dentro de la organización del Estado, pero también debemos ser conscientes de la necesidad de lograr su modernización o su reforma, para enfrentar los cambios propios de los tiempos actuales.

En este sentido, se señalan cinco aspectos que desde mi perspectiva deben estar presentes en la estructura del Estado, y de esta forma comprender el papel que deben desempeñar los recursos humanos.

- *El Estado al Servicio de la Persona*

La democracia participativa hace necesaria la descentralización para promover la división del poder y el surgimiento de más centros para la toma de decisiones, para que más personas tengan acceso al poder y nos puedan obligar a los gobernantes a rendir cuentas para evitar la concentración y el abuso del poder.

- *El Fomento de la Descentralización y la Participación Ciudadana*

La participación como el elemento esencial para impulsar el desa-

rollo y la democracia en el mundo. Los beneficios de adoptar diseños participativos en la programación, en la gestión y la evaluación de programas.

- *Recuperar la Gobernabilidad*

La pérdida de confianza y credibilidad de los ciudadanos en las instituciones políticas, obedece en buena medida, a que las funciones esenciales de éstas se han venido desnaturizando. En consecuencia estas instituciones se ven imposibilitadas de cumplir satisfactoriamente con las demandas y aspiraciones de los ciudadanos.

- *Impulso de una Cultura Solidaria*

Los recursos humanos deben inculcar líderes y seguidores comprometidos en una relación dinámica, de interacción, pero líderes que infundan la libertad para toda actividad creativa y positiva, para toda forma de auto expresión y de auto conocimiento.

- *Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas*

La corrupción, además de las pérdidas materiales que causa, genera una ira absolutamente justificada. Estas pérdidas exceden la suma del beneficio personal que el corrupto obtiene a través de la misma. La corrupción entonces distorsiona la economía en su conjunto, y hemos visto como en gran parte es responsable de que se descuiden necesidades fundamentales, como alimentación, salud y educación; erosiona la justicia; aleja la inversión extranjera; y estigmatiza a muchos funcionarios públicos honrados con el sello de corruptos. Por último, quizás lo más importante, es que arremete los valores y principios de nuestro pueblo.

No cabe duda que la ética y la moral de las instituciones debe estar fundamentada en una educación cívica de alta calidad, en una actitud responsable y vigilante, y en la transparencia de la acción gubernamental con el respaldo de la sociedad civil ◇

EXPLICITA LA CONCEPCIÓN QUE ORIENTARÁ EL QUEHACER DE LA ONSEC EN GUATEMALA, REVISANDO A NIVEL CENTROAMERICANO LA INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL SERVICIO CIVIL EN LAS CARTAS MAGNAS DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN; LAS NORMATIVAS Y LEYES QUE REGULAN LOS DIFERENTES SUBSISTEMAS; LA MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN REQUERIDA PARA ENFRENTAR LOS RETOS ACTUALES; Y LA AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL.

El Servicio Civil comprende una materia en permanente evolución y por eso no resulta extraño hablar siempre de su reforma y de su modernización. Como todo órgano vivo, está constantemente adaptándose a los cambios que los tiempos exigen, pero no siempre cuenta con la estructura

legal y material requerida para ello. El Servicio Civil en su versión introspectiva comprende todo el conjunto de los recursos humanos con que cuenta el Estado y sus dependencias; y extrospectivamente representa además, la atención que el Estado da primariamente a sus servidores, tanto activos como pasivos y sus dependientes, pero también al resto de la sociedad. Hay países, como es el caso de Guatemala, en los que el Servicio Civil también comprende la administración del régimen de clases pasivas y de pensiones; en cualquier caso, los servidores públicos ya en situación de retiro también deben recibir el beneficio de la modernización y de la eficiencia institucional.

En este contexto, hubo consenso en el Diálogo Regional de Políticas, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en el

* Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Presidencia de la República de Guatemala.

2000, en Washington, D.C.¹, cuando se afirmó que la definición de Servicio Civil incluye la integración de los dos sentidos en que puede entenderse: por un lado, es más profundo de carácter institucional, que hace del Servicio Civil un componente esencial del Estado democrático de derecho, como el conjunto de reglas que garantizan la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, y que incluyen el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso, la carrera y la remoción; y, por otro lado, el sentido instrumental del Servicio Civil, como el conjunto de políticas y técnicas de gestión de los recursos humanos que trabajan para el Estado y que deben ordenarse para que su utilización sea lo más eficiente posible y responda a la satisfacción de las necesidades sociales que el Estado tenga planteadas en cada momento, lo que implica adoptar las técnicas más modernas de manejo de los recursos humanos en las organizaciones.

En primer lugar, la modernización del Servicio Civil significa hacer su organización simple, sencilla, fácil de administrar, controlable, justa, eficiente y especialmente segura, tanto para los intereses del Estado, como para los de los usuarios, tomando en cuenta que el propósito del Servicio

Civil es la administración del recurso humano al servicio del Estado.

En los países centroamericanos los principios generales del Servicio Civil, se encuentran contenidos en sus Constituciones Políticas, y luego la legislación ordinaria desarrolla su regulación completa. A continuación, una breve referencia de cómo están enunciados tales principios.

La Constitución Política de la República de Guatemala (de 1985), dice en su Artículo 113 que: "Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez". Asimismo, el Artículo 107 dice: "Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna". Y en el Artículo 108 dice: "Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas, que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservarán ese trato".

Por su parte, la Constitución de la República de El Salvador (de 1983), dice en su Artículo 218: "Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán

1. Diálogo Regional de Políticas. *Minutas de la Reunión del Grupo Impulsor de la Red de Transparencia y Gestión Pública: Servicio Civil*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Washington, D.C., 27 de noviembre del 2000.

prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga, será sancionado de conformidad con la Ley". Asimismo, en el Artículo 219 dice: "Se establece la carrera administrativa. La ley regulará el servicio civil y en especial, las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; asimismo, garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo. No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios".

La Constitución de la República de Honduras (que data de 1982), por su parte, expresa en su Artículo 256 que: "El Régimen de Servicio Civil regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores, fundamentados en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad. La administración de personal estará sometida a métodos científicos basados en el sistema de méritos. El Estado protegerá a sus servidores dentro de la carrera administrativa". En el Artículo 257 dispone que: "La ley regulará el Servicio

Civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración pública; las promociones y ascensos a base de méritos y aptitudes; la garantía de permanencia, los traslados, suspensiones y garantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten".

La Constitución de Nicaragua (emitida originalmente en 1986, pero reformada en varios de sus artículos en 1995), contiene una referencia al servicio civil más breve que las constituciones de sus vecinos. En efecto, en su Artículo 131 dispone que: "Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. (...) Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por la violación de la Constitución, por falta de probidad administrativa y por cualquier otro delito o falta cometida en el desempeño de sus funciones. También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo. Las funciones civiles no podrán ser militarizadas. El servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por la ley". (subrayado nuestro).

La Constitución Política de la República de Costa Rica (de 1949),

contiene la siguiente regulación: el Artículo 191 expresa que: "Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración". Asimismo, el Artículo 192 dispone que: "Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada, y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".

Al transcribir las disposiciones superiores relativas al Servicio Civil contenidas en las constituciones de los países centroamericanos (que demuestran ser más o menos coincidentes), pretendemos evidenciar que no hace falta buscar otra clase de fundamento para impulsar la modernización de los sistemas de administración de los recursos humanos públicos, y servicios derivados, de los países del área centroamericana. A partir de las normas constitucionales se originan las leyes ordinarias que regulan propiamente cada materia y, específicamente, todo lo relacionado con el Servicio Civil, leyes que podrán irse actualizando y simplificando para regularlo de mejor manera.

Un aspecto fundamental, por lo tanto, es que las leyes y reglamentos relacionados con las oficinas, departamentos o dependencias encargadas del Servicio Civil, deben ser justas, sencillas, breves, fáciles de consultar,

y especialmente de entender, pues las leyes son consultadas no solo por abogados o por personas versadas en leyes, sino también por el público en general, en cuyo servicio realmente trabajamos. Por lo tanto, si las leyes relacionadas con el servicio civil son muy antiguas, éstas deben ser actualizadas y sustituidas por leyes nuevas, modernas, versátiles, que garanticen y propicien el cambio para bien de las personas y de las instituciones. Las normas (aquí comprendemos, tanto las leyes como los reglamentos), deben ser depurados de cualquier relación injusta que contengan, y así quedar armonizados dentro de los principios de la filosofía general laboral. Esto cobra especial importancia por oportunidad, toda vez que en las condiciones actuales de competitividad laboral, la estabilidad y continuidad que caracterizan la carrera de administración pública se ven desplazadas por una mayor demanda de recursos humanos capacitados, que pueden ser reclutados indistintamente por uno u otro de ambos sectores, de manera que el elemento calificado encuentra ofertas atractivas en diversas fuentes, lo que puede llevar a la decisión de abandonar su posición pública, por respetable que ésta sea, si su futuro laboral encuentra mejores horizontes en otro sector o subsector. La desventaja aquí es para el Estado, toda vez que el costo de formación de un solo elemento calificado (tiempo más recursos), es alto y dadas las complejidades del sistema presupuestario público, las entidades públicas no pueden invertir demasiados recursos económicos en la preparación de sus servidores.

Por otra parte, los procedimientos también deben simplificarse. Tradicionalmente los trámites relacionados con la administración de los recursos humanos públicos, son lentos y requieren de muchas verificaciones. En principio es justificable que esta clase de trámites tengan que pasar por un sistema confiable de comprobación; sin embargo, ello no debería implicar una larga espera, porque la tecnología y las comunicaciones nos dan la solución para realizarlo todo en forma breve y segura. Por ejemplo, antes los bancos tomaban mucho tiempo para autorizar un crédito y otorgar financiamiento para toda clase de proyectos por montos razonables y normales. Hoy en día, el trámite y obtención de financiamiento es tan fácil, que se puede hacer en cualquier agencia bancaria y en cuestión de minutos. Pues igualmente debería ser la realización de cualquier trámite en materia de servicio civil. Naturalmente, ello requiere de capacitación permanente del personal y del equipo necesario (especialmente de cómputo), para procesar la información.

Por lo tanto, la modernización del Servicio Civil debe incluir la automatización de la información que maneja esa dependencia, así como la facilitación y la simplificación de los procedimientos y de los trámites que los usuarios hacen.

Al decir automatización de la información que maneja la dependencia encargada del Servicio Civil, debe entenderse que todo el proceso de recabar, procesar, clasificar y utilizar información (principalmente docu-

mental), externa e interna, debe hacerse en forma automatizada, conservada en archivos digitales para mayor seguridad. Esto implica la elaboración de los programas adecuados para tener la capacidad de almacenamiento, consulta y obtención de la información.

El reclutamiento de los recursos humanos, siguiendo los principios generales, debe basarse en capacidad, idoneidad y honradez, tal como lo hemos visto expresado en las constituciones centroamericanas, pero luego del reclutamiento cobra vigencia el postulado también general de la estabilidad, la retribución, la capacitación, la profesionalización y formación constantes, la evaluación del desempeño, la seguridad social, la verificación de la aplicación de políticas de género y la adecuada y eficaz instrumentación de los ascensos e incentivos; eso propiciará que el capital humano esté dispuesto al cambio constante que la evolución exige, y a la asimilación de una nueva cultura de procedimientos, organización y resultados. Todo ello, además, garantizará un mejor rendimiento y la plenitud de los ideales de honestidad y superación, en directo beneficio para el Estado y para la sociedad.

Un aspecto que conviene inculcar y cultivar en los servidores públicos es la iniciativa personal, aspecto bastante desconocido en nuestra Región, debido posiblemente a la falta de incentivos, o quizás, de respuestas ante propuestas e iniciativas de los servidores públicos. Al decir "iniciativa", queremos resaltar la capacidad de creatividad e impulso que tenga un

empleado o funcionario público para hacer propuestas a sus superiores, que tiendan a mejorar el servicio. Una de las premisas para demostrar la validez de esta afirmación, es que quien mejor conoce el trabajo es quien lo realiza y, por lo tanto, él sabrá cómo puede mejorarse. A veces se requiere solamente una orden o una resolución del órgano superior, otras veces de una disposición de mayor jerarquía y hasta de una ley, pero la conveniencia de fomentar sugerencias y propuestas a los mismos servidores queda demostrada y justificada con creces, cuando se les da a los empleados y servidores públicos la oportunidad de participar en el mejoramiento del servicio.

La modernización del Servicio Civil, está directamente asociada a la modernización general del Estado. En este sentido, es posible afirmar que por la expansión del denominado "Gobierno Electrónico", la administración de los recursos humanos públicos, también ha tenido que incorporarse a la era de la nueva tecnología informática, para facilitar y simplificar su gestión, mejorar los servicios que le corresponde dar al público y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más seguro y transparente. A este respecto es oportuno mencionar, que un Servicio Civil modernizado y formado en principios y valores, constituye una garantía de transparencia para la erradicación de la corrupción, tal como nuestros países han afirmado al suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción, y la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la V Conferencia

Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. No solo desde una perspectiva nacional, sino también en función de la globalización, se han ido asimilando ciertos principios como rectores de la función pública, entre los que podemos citar los siguientes:

- La igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- El mérito, buen desempeño y alta capacidad como criterios orientados al acceso, la permanencia, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- La eficiencia en la realización de la actividad pública, la disponibilidad para atender el servicio público y la observancia de las cualidades del trabajo profesionalizado.
- La transparencia, la objetividad y la imparcialidad.
- El pleno sometimiento a la ley y al régimen general de la administración pública.

La Carrera Administrativa es un ideal asequible, alcanzable del Servicio Civil, que requiere el esfuerzo de la administración de los recursos humanos del Estado, para garantizar la eficiencia de la administración pública, y ofrecer igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, a la capacitación, la estabilidad en

los empleos y la posibilidad de ascenso.

Servicio humano

Nos encontramos con el componente humano del Servicio Civil. Debemos destacar que en nuestras labores estamos fundamentalmente en contacto con seres humanos, todos ellos con diversas circunstancias y necesidades no siempre bien definidas.

Pero el ser humano también está en constante evolución, y eso demanda la correspondiente evolución del servicio que satisfaga sus necesidades.

Dentro del elemento humano debe tomarse en cuenta, tanto el personal activo, como el pasivo y, dentro de este último, aquellas personas que por razones de edad, de enfermedad o de accidente, se encuentran en situación de incapacidad.

La facilitación y simplificación de los procedimientos y de los trámites que se realizan en las oficinas de Servicio Civil, a todo nivel, por lo tanto, significa que la atención al público debe ser positiva y accesible, de manera que los usuarios no tengan necesidad de acudir a los servicios de tramitadores (que tan malas experiencias han dejado), sino que lo podrán hacer ellos mismos y, en casos calificados, desde su casa. No olvidemos que todos, tarde o temprano, necesitaremos de los servicios de la institución

para la que ahora trabajamos. Por lo tanto, sentemos las bases para que el servicio de hoy sea útil y fácil a los demás, y así llegará el día en que dicho servicio nos beneficie a todos.

Uno de los componentes de la modernización será el aspecto social-humano, pues existen varios casos de ex-servidores públicos que se encuentran incapacitados (ya sea por enfermedad, por accidente o simplemente por vejez), para salir de su casa y algunos de ellos carecen de familiares o personas amigas que los puedan trasladar a las oficinas del Servicio Civil. Para la atención de estos casos, la propuesta incluye la conformación de un Equipo de Servicio Social, cuya misión sería la visita domiciliaria, tanto para recabar la información que se necesite como para facilitarle sus trámites a quienes en tal situación, lo requieran. Es, además, importante recolectar la información de las condiciones en que viven los ex-servidores públicos.

Esto es modernización, comprendido el término en su acepción profunda de actualización y perfeccionamiento institucional y, sobre todo, humano.

Bibliografía

Bozeman, Barry (coordinador). *La gestión pública (su situación actual)*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Admi-

nistración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Servicio Civil. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, D.C., 27 de noviembre del 2000.

Diálogo Regional de Políticas. *Minutas de la Reunión del Grupo Impulsor de la Red de Transparencia y Gestión Pública:*

Klingner, Donald E. *La Administración del Personal en el Sector Público.* Mc Graw Hill, México, 2001

Ley del Régimen del Servidor Público: respuesta de Honduras al proceso de modernización del Servicio Civil*

César A. Cáceres Cano**

EXPONE LA PROPUESTA DE "LEY DEL RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO" SOMETIDA PARA SU APROBACIÓN AL CONGRESO NACIONAL DE HONDURAS. DESTACA QUE EN EL MARCO DEL ACUERDO NACIONAL DE TRANSFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO EN EL SIGLO XXI, LA RESOLUCIÓN No. 11 ESTABLECE LA CREACIÓN DE UN SERVICIO CIVIL CENTRADO EN EL MÉRITO. ASIMISMO, SE REFIERE A LOS OBJETIVOS, PRINCIPIOS Y CAPÍTULOS QUE INCORPORA LA PROPUESTA DE LEY ALUDIDA.

Introducción

En el 2002 durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y Recursos Humanos del Istmo Centroamericano" celebrada en Panamá, tuve la oportunidad de exponer ante

su egregia comparecencia, la ponencia denominada "El Proceso de Modernización de Servicio Civil en Honduras", la que contenía desde las sombras de nuestra realidad de aquel entonces, hasta la luz de la inteligencia y de la conspicua consideración de nuestros hermanos Directores, la situación del Servicio Civil en Honduras.

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Director General del Servicio Civil.

Hoy, en el corto plazo transcurrido desde entonces, concurre nuevamente ante ustedes, para compartir nuestra nueva visión y esperanza de lo que aspiramos para que el Servicio Civil sea esa suma de voluntades en que rijan los principios y objetivos de transparencia, de equidad, de ética pública, del mérito, de la igualdad de oportunidades, de la capacitación, honestidad y responsabilidad del servicio público que todos anhelamos,

sea a favor de la colectividad ciudadana. Quizás hoy nosotros estemos dando, como país, como gobierno y como administración pública, un paso gigantesco en lo que debe ser “el servidor público y la carrera administrativa”; nos encaminamos por un nuevo horizonte de nuestra propia historia, con una ley renovada, novedosa, de profunda transformación y modernización.

No es ni debe ser, desde luego, el punto final de nuestros esfuerzos, pero sí es un punto de partida para vislumbrar a corto, mediano y largo plazo, las metas que anhelamos.

En países como el nuestro, situados como espectadores en el ajedrez del impacto de la recesión económica mundial, y su consecuente inflación, aprieta con más rigor los cinturones de la pobreza y echa a perder gran parte de nuestras legítimas aspiraciones; pero esto, no debe traducirse en óbice para luchar por cambiar todas aquellas estructuras actuales arcaicas, pues son parte de la columna vertebral de un país, como lo es la administración pública.

Bajo esta égida de pensamientos, de aspiraciones y esperanzas, vengo en esta ocasión a informar y exponer al seno de esta Asamblea, los logros y avances que en el lapso de dos años, hemos obtenido en materia de Servicio Civil y Administración Pública, específicamente sobre la nueva ley denominada: “Ley del Régimen del Servidor Público”, reconociendo que nuestro mejor y mayor recurso natural son nuestros recursos humanos.

Antecedentes

En la ciencia de la administración pública es ampliamente reconocido que el tratamiento de los recursos humanos es indisoluble de la organización a la que sirven, y que por ello, hay que evitar leyes que contemplen exclusivamente el ámbito de la función pública, porque solo se estaría regulando un enfoque parcial como en el pasado.

Es también reconocido a nivel nacional, que la falta de eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública, ha incidido también en el crecimiento de la pobreza en Honduras, por lo que para garantizar la sostenibilidad de la estrategia de reducción de esa pobreza, se hace necesario e imperativo el logro de la modernización de la administración pública en esta área.

La importancia de regular apropiadamente la relación del servidor público con el Estado, ha sido preocupación constante de la Nación. Es así que en setiembre del 2001, los cinco partidos políticos, el gobierno y más de 30 organizaciones de la sociedad civil, concertaron el “Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI”, que constituye una alianza para la transparencia y eficiencia de la gestión pública, conviniendo en su Resolución No. 11 “Compromiso para la Modernización del Estado” en “establecer un servicio civil moderno y centrado en un sistema de méritos, el cual deberá ser la piedra angular de la administración pública fundamentada en el diseño e

implementación de políticas públicas con enfoques prospectivos”.

Por otra parte, el marco de referencia del actual gobierno, contempla como uno de los temas que deben tratarse para la profundización de la democracia y la gobernabilidad, en materia de lucha contra la corrupción, el de:

- “Mejorar la gestión pública y el accionar de los servidores públicos, en un marco de profesionalización y ética que permita alcanzar mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos”.
- Fijar como metas el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, de un código de ética de los mismos.
- En materia de modernización del Estado, las reformas a la gestión pública para hacerla más dinámica, en un marco de eficiencia y transparencia, teniendo entre otros objetivos específicos: “apoyar la reforma del Régimen del Servicio Civil en todas sus modalidades, así como la modernización de los sistemas para la administración y control del recurso humano, y mejorar las capacidades de planeación, monitoreo y evaluación del sector público”.

En ese contexto de intenciones o propuestas, se prevén medidas con respecto a la Ley de Servicio Civil, y la promoción de un marco jurídico general que asegure la igualdad de derechos a todos los servidores públicos,

teniendo como meta una nueva ley, una reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil, y el mejoramiento de la eficiencia de los servidores públicos. (Plan de Gobierno 2002-2006).

En el 2003, el Gobierno de la República convoca al Gran Diálogo Nacional, donde sectores significativos de la sociedad, suscribieron acuerdos demandando del gobierno actual y a los futuros, tomarlos como guía de acción. Entre éstos, destacamos los siguientes:

- Los relativos a la eficiencia del Estado, en los que se consignan los de “Crear la Carrera del Empleado y Funcionario Público” que garantice profesionalismo, eficiencia y conciencia como servidor del pueblo; y que su desempeño sea sometido a evaluación por auditoría social externa.
- Emitir una ley de Responsabilidad del Funcionario Público y/o se reglamenten los Artículos 321, 326 y 327 de la Constitución de la República, referentes a la responsabilidad del Estado y sus servidores, con la finalidad de poderles deducir responsabilidad penal y administrativa.
- Emitir un Código de Ética del Funcionario Público.
- Consensuar nueva Ley del Servicio Civil, entre diferentes sectores vinculados.
- Garantizar la equidad salarial de los servidores públicos.

Con todas estas metas idealistas del sector gobierno y privado, sin soslayar la retórica de influencia y control ineludible de la esfera de dominio del Fondo Monetario Internacional, FMI, y del Banco Mundial, BM, sumadas a ellas los desafíos y avances de la administración de recursos humanos en el nuevo milenio, en las que Honduras deviene obligado a ser un actor activo, debemos acordar, que el derrumbamiento de las arcaicas estructuras de la administración pública es algo que tiene y debe acontecer cuanto antes, si aspiramos a estar en el concierto mundial de la globalización y de los nuevos cambios tecnológicos, erigiendo una nueva ley que asegure a la ciudadanía un eficiente y eficaz servicio público, transparente, honesto, ético y simplificado.

Sinopsis histórica de la ley

En el 2003 con el asesoramiento del connotado Consultor, Don Peter Gregory, y basados en el diagnóstico auspiciado por el BM en 1995; del “Proyecto de Diseño de los Sistemas de Administración de los Recursos Humanos del Gobierno Central”, y “Proyecto de Implantación de los Sistemas de Clasificación y Retribución”, llevados a cabo por la firma Consorcio Cincorp Hay, más la participación de distinguidos profesionales del medio, se elabora el primer Anteproyecto de la nueva Ley de Servicio Civil, la que contemplaba la regulación de todos los servidores públicos del Estado, incluyendo los sectores sujetos a regímenes especiales (estatutos) y los

órganos desconcentrados. Además establecía la Normativa del Sistema Retributivo.

Sin embargo, en el mismo año, los estatutos instituidos como un Nudo Gordiano de la precaria economía del Estado, carente de un Alejandro que rompiera el mismo, los dirigentes del sector salud y de educación principalmente, so pretexto de verse afectados, imponen sus intereses gremiales privilegiados con los estatutos bajo la amenaza de paralizar el país, y el anteproyecto de ley, muere sin haber nacido.

No obstante lo acontecido, se continúa trabajando en el Anteproyecto, pero ya bajo una perspectiva de limitación, aunque se sostienen los fines, principios, alcances y objetivos esenciales de la ley, quedando fuera de la misma los servidores públicos regidos por estatutos, pero quedan incluidos los órganos desconcentrados del Estado que regulados por leyes específicas, establecen notorias y discriminatorias diferencias salariales y de otros beneficios, con los servidores de los órganos centralizados del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, ante las presiones de los entes internacionales, el Poder Legislativo en diciembre del 2003, emite a través del Decreto No. 220-2003 la “Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central”, la que tiene por objeto ordenar de manera equitativa los distintos regímenes salariales de los servidores públicos del Gobierno Central y de los órganos desconcentrados, y se inscribe a la Secretaría de Finanzas, para

su control y dictamen sobre cualquier cambio que se pretenda hacer en el Sistema Retributivo, que no podrá exceder el techo presupuestario que esta ley determine para la totalidad de remuneraciones de estos servidores.

En nuestro criterio, lo ideal hubiera sido que no se desligara de la Dirección de Servicio Civil la potestad de asignación salarial de los empleados, en virtud de que es la institución encargada de desarrollar los sistemas de clasificación y elaboración de las estructuras salariales, cuya técnica permite establecer una terminología uniforme de los puestos para la asignación de salarios equitativos, debido a que no puede separarse la parte salarial del estudio de cada uno de los puestos.

Consecuentemente, nos veremos limitados a la aprobación de nombramientos y ascensos de acuerdo a lo presupuestado en cada puesto, solo pudiendo promover y proponer los ajustes dentro de los límites que establece el citado cuerpo de leyes, que sin lugar a dudas pondrá en precario el principio constitucional de que "a trabajo igual corresponde igual salario".

No obstante, creemos, que con el tiempo y una mayor madurez, esta situación cambiará.

Antesala de proyección del Anteproyecto de Ley del Régimen del Servidor Público

Siguiendo las premisas del Gran Diálogo Nacional y considerando que

las leyes no deben ser impuestas, sino que escuchando previamente a todos los sectores involucrados, nos impusimos la tarea de presentar el Anteproyecto de Ley, en primer lugar al Foro Nacional de Convergencia, FONAC, cuyas autoridades la acogieron con beneplácito, coincidiendo en la necesidad de socializarla y consensuarla de forma transparente.

Es así, que fue socializado con representantes del sector privado, con los colegios profesionales, universidades, sociedad civil, jefes de bancada de todos los partidos políticos y con el Presidente del Congreso Nacional, y particularmente, se consensó con sindicatos y gremios del sector público. Con estos últimos, fue aprobado un 95% de sus propuestas, y seguirán interviniendo en la elaboración posterior del Reglamento respectivo.

Finalmente, el 31 de mayo del 2004, se logró presentar el Proyecto de Ley del Régimen del Servidor Público, al seno del Honorable Congreso Nacional, para su consideración, dictamen y aprobación.

La Ley del Régimen del Servidor Público como instrumento para propiciar la eficiencia y eficacia del servicio público a satisfacción de la ciudadanía e impulsar el desarrollo nacional

A continuación expondré un breve resumen de los fines, principios, alcances, naturaleza, objetivos y estructura de la Ley, que se consideran novedosos respecto a la Ley de

Servicio Civil aún en vigencia, y que constituyen el marco conceptual y filosófico, que deberán orientar el comportamiento y aptitud del funcionario público en el servicio de calidad que debe brindar a la ciudadanía, y en su aporte al desarrollo de Honduras. Entre otros, merecen destacarse como sustentos y elementos innovadores de la presente Ley, los siguientes:

1. Se crea un Sistema Nacional de Administración del Servidor Público, como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, que no podrá ser vinculada sectorialmente a ninguna Secretaría de Estado en órganos desconcentrados (Artículo 1°).

Este Sistema tendrá autonomía técnica, administrativa y financiera, que permita asegurar la aplicación de la Ley (Artículo 1°).

2. Incluye bajo el régimen de esta Ley a los órganos desconcentrados, buscando que exista una igualdad y equidad de los servidores públicos (Artículo 2).
3. Son principios regulados del Sistema, entre otros:
 - Servicio exclusivo a los intereses de la colectividad y no de parcialidad a intereses particulares o partidarios (Artículo 3, inciso b).Vale la pena hacer un corto paréntesis en este principio y es que el mismo configura despolitizar el sistema y que no sea la administración

pública “el botín natural de los políticos”, como ha sucedido en nuestro país y en todos los países del mundo, pues ahora se pretende que todo ciudadano o ciudadana pueda optar a la carrera administrativa por convocatoria pública y concurso por oposición, sin discriminación de ninguna naturaleza, y no que acceda a un puesto por “recomendación política”.

- Reconocimiento del derecho que tiene todo ciudadano o ciudadana a desempeñar cargos públicos (Artículo 3, inciso c).
 - Igualdad de oportunidades sin discriminación de ninguna naturaleza (Artículo 3, inciso e).
 - Capacitación y perfeccionamiento permanente (Artículo 3, inciso g).
 - Honestidad y ética en el desempeño (Artículo 3, inciso h).
4. Uno de los objetivos esenciales de la Ley es la “transparencia” y “simplificación” de sus sistemas y procesos, y la incorporación de nuevas tecnologías (Artículo 4, inciso b).
 5. Instituye que el fin, principios y objetivos de esta Ley, son de observancia general, y deberán guiar la regulación de los sistemas de administración de recursos humanos en toda la administración pública del Estado

(Artículo 5, párrafo primero, Artículo 9).

6. Se regula parcialmente y en algunos aspectos específicos de la Ley, a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción (figura que sustituye a los llamados "puestos excluidos"). (Artículo 6).
7. Se establece una mayor cobertura para la Carrera Administrativa, sobre puestos que actualmente son excluidos, a fin de profesionalizar al servidor público, y que tenga un mayor aliciente, dentro de la Carrera Administrativa, en sus aspiraciones de ascender (ver Artículo 6 párrafo segundo, Artículos 8 y 20). Ejemplo: Gerentes de Recursos Humanos, Director Legal, Director de Planeamiento y Evaluación de la Gestión, Subgerentes de Presupuesto, Subdirectores o Asistentes con funciones de Subdirección, etc.
8. Se establece el derecho a la carrera administrativa y estabilidad, inspirada en los principios de reconocimiento de mérito, evaluación de desempeño, capacidad e igualdad (Artículo 12). Asimismo en el inciso d), le da el derecho de impugnar, conforme a la ley, las decisiones administrativas que afecten situaciones relativas a su ingreso, evaluación, promoción o retiro, o aquellas que deriven de recursos disciplinarios.
9. Dentro de las prohibiciones contenidas en el Artículo 14 se establecen, entre otras, las siguientes:
 - Utilizar bienes inmuebles, muebles o recursos públicos en objetivos políticos, particulares o de cualquier otra naturaleza que no tenga relación directa con el ejercicio de sus funciones.
 - Hostigar o acosar sexualmente a sus subalternas o subalternos o compañeros de trabajo.
10. Se introduce el Capítulo de Ética Pública, como un principio fundamental que debe observar el servidor público en general, sin excepción alguna (Artículo 15).
11. La Carrera Administrativa es en base a convocatoria pública y concurso por oposición para todos los ciudadanos y ciudadanas (Título III, Artículos 18 al 23; Artículos 26 al 33).
 - No forman parte de la Carrera Administrativa:
 - Los transitorios o interinos.
 - Los bajo contrato.
 - Los de libre nombramiento y remoción.
 - Los de nivel operativo que no requieran servicios especializados.
 - Los pagados por sistema de planilla o jornal.

12. Se crea un Comité Especial, encargado de la selección y reclutamiento para ocupar vacantes, integrado por:
- El Director Ejecutivo del Régimen del Servidor Público o su representante.
 - El Gerente de Recursos Humanos o responsable del órgano en función equivalente en los órganos desconcentrados o su representante.
 - Un representante de la autoridad nominadora.
13. Se establece el Sistema de Clasificación de Puestos del Régimen del Servidor Público para el ordenamiento jerárquico de los mismos (Artículos 34 y 36), bajo los conceptos siguientes:
- Puesto
 - Nivel
 - Grupo
14. En consonancia con la Ley de Reordenamiento Retributivo del Gobierno Central, se introducen sus conceptos de: salario ordinario, salario integral y salario promedio; subordinándose a dicha ley. (Artículo 44).
- No obstante, la Ley establece que debe observarse siempre el principio constitucional de que “a trabajo igual corresponde salario igual”, por lo que la Dirección Ejecutiva promoverá y propondrá los ajustes presupuestarios que sean necesarios para una mejora salarial de los servidores que mediante las evaluaciones tengan el mérito.
15. Se introduce el concepto de “Movilidad de Personal” como resultado de la experiencia vivida con la Ley de Servicio Civil.
16. Es materia preponderante la capacitación continua del personal, por lo que se contempla que sea anual y basada en la detección de necesidades institucionales existentes, y las carencias del mismo personal. (Artículos 53-55).
17. En la cesantía se presenta como nueva medida, el acaecimiento de “innovaciones tecnológicas” (Artículo 58, inciso b).
18. Se crea el “Sistema de Información del Régimen del Servidor Público” que tendrá como objetivos principales:
- Diseñar, desarrollar, implementar y facilitar un moderno sistema de planilla, para una mejor administración de los recursos humanos y los puestos.
 - Mantener registros actualizados del ingreso, reingreso, promociones, traslados, permutas, capacitación, desarrollo profesional, evaluación de desempeño, sanciones, remoción y otros movimientos de personal.
 - Mantendrá y establecerá sistemas de información gerencial, incluyendo el segui-

miento del desempeño administrativo de las Secretarías de Estado y de los órganos desconcentrados.

- Todo servidor público tendrá derecho a acceder a los datos que el Sistema tenga sobre él y sobre el puesto que desempeña.

19. Las categorías de puestos son:

- De libre nombramiento y remoción
- De Carrera Administrativa
- Los que no son de Carrera Administrativa.

20. Se instituyen los órganos del Régimen del Servidor Público así:

- Ejecutivo
- Consultivo
- Aplicación y Apoyo (Artículo 73)

Órgano Ejecutivo, corresponde al Director Ejecutivo, que será asistido por un Subdirector:

- Es el órgano rector encargado de la aplicación de esta ley.
- Sus requisitos son aplicables a los dos y su duración en el cargo es de cinco años, renovables solo para el Director.

Dentro de las atribuciones del Director Ejecutivo se destacan:

- Normar las relaciones entre las Secretarías de Estado,

sus dependencias y órganos desconcentrados y sus servidores públicos.

- Instituir, desarrollar y supervisar los sistemas de clasificación y valoración de puestos y evaluación del desempeño.
- Elaborar y proponer políticas y normas sobre la administración y desarrollo de los recursos humanos.
- Gestionar estudios del mercado retributivo que coadyuven a definir la política retributiva del Estado.
- Asesoramiento técnico a las gerencias de recursos humanos.
- Proponer al Presidente de la República sistemas de información gerencial.
- Adoptar nuevas tecnologías para mejorar los procesos administrativos.
- Orientar a toda la administración pública del Estado en la observancia de los fines, principios y objetivos de esta ley.
- Instruir a las Secretarías y desconcentrados sobre las directrices que deben observar en las relaciones de empleo y función pública.
- Administrar la Carrera Administrativa.
- Presentar propuestas al Ejecutivo sobre el Sistema Retributivo.

Limitantes para optar al cargo de Director Ejecutivo:

- Que tenga cuentas pendientes con el Estado.
- Que sea contratista o concesionario del Estado.
- Que sea miembro directivo de un partido político o lo haya sido durante el año anterior a su nombramiento, o que desempeñe cargo de elección popular o lo haya ocupado el año anterior.
- Que sea cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado o de los titulares de los órganos desconcentrados.
- Que sea legalmente incapaz.
- Que haya sido condenado mediante sentencia firme por delitos contra la propiedad, contra la fé pública, cohecho, enriquecimiento ilícito, defraudación fiscal, etc.
- Que haya sido objeto de sanción administrativa firme en dos o más expedientes para infracción tributaria durante los últimos cinco años, mientras no cumpla con la sanción impuesta.

Se crea el Comité de Selección de Candidatos para la Dirección Ejecutiva, que previa convocatoria pública, seleccionará una

terna, de la cual el Presidente de la República designará al mismo.

Este Comité estará integrado por:

- Un miembro de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, a través del Coordinador de la Carrera de Administración Pública.
- Las universidades privadas a través de un rector representante de las mismas.
- FONAC, a través de su Secretario Ejecutivo. Artículos 74-86.

21. *Órgano Consultivo:* es un organismo asesor del Presidente de la República por medio del Director Ejecutivo.

Sus funciones, entre otras, son:

- Brindar asesoría en administración de recursos humanos.
- Opinar sobre el programa de trabajo anual del Director Ejecutivo.
- Revisar y opinar sobre propuestas de actualización del Sistema Retributivo.
- Recomendaciones sobre aspectos de modernización o reformas al Régimen del Servidor Público.
- Elaborar y proponer el Código de Ética.

Estará integrado por:

- El Secretario o Subsecretario de Estado del Despacho Presidencial.
 - El Secretario o Subsecretario de Finanzas.
 - El Secretario o Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social.
 - Un representante designado por los rectores de las universidades privadas.
 - La UNAH por medio del coordinador de la Carrera Administrativa o su representante.
 - Un representante nombrado por el sector sindical-gremial, cuya designación se hará conforme lo establezca el Reglamento de esta Ley.
22. *El Órgano de Aplicación y Apoyo.* Lo constituyen los gerentes de recursos humanos, quienes son responsables de la aplicación de las normas, políticas, sistemas y procedimientos de gestión del recurso humano contenido en esta Ley. (Artículo 89).
- Serán seleccionados previa convocatoria pública y concurso por oposición efectuado por la Dirección Ejecutiva, quien propondrá una terna a las Secretarías de Estado o titulares de los órganos desconcentrados.
- Los gerentes de recursos humanos quedan sujetos y amparados por el régimen de esta Ley.
23. Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de esta Ley,
- se encuentren desempeñando cargos de la Carrera Administrativa y que no hayan ingresado por concurso de oposición previa convocatoria pública, deberán someterse y aprobar un examen de capacidad:
- Los que no aprueben dicho examen, serán separados del cargo y se les pagará la indemnización correspondiente.
 - No harán el examen si antes de esta ley, ingresaron mediante concurso por oposición, ni los que hayan tenido una experiencia de servicio en el cargo de 15 años en adelante. (Artículo 108)
24. Se establece como medida temporal, el asegurar una transición adecuada y de que exista la disponibilidad presupuestaria correspondiente, y de no causar ningún trastorno en la buena marcha de la administración pública, que los exámenes de capacidad que habla el Artículo 108, se practicarán en un plazo de cuatro años, debiendo someterse a este proceso un porcentaje equivalente del 25% anual de los servidores públicos elegibles.

Conclusiones

Como corolario de esta exposición, debo expresar con particular

satisfacción, que la jornada ha sido larga, de mucho trabajo y entrega, pero gracias a ese esfuerzo colectivo, puedo acreditar que la nueva ley es un compendio de normas, fines y principios que llenan las expectativas de todo ciudadano que inspira a la transparencia, la equidad, la igualdad de oportunidades, la ética y el deseo inmanente de que el servicio público sea eficiente y eficaz.

Yo soy uno de esos ciudadanos, que hoy se siente honrado de que se le haya confiado la consecución de tan importante y trascendental proyecto de ley, que de alguna forma representa la aportación de un ladrillo significativo en la construcción de nuestra nueva Honduras.

Agradezco profundamente que ustedes nos acompañen en el preámbulo de la aurora de un nuevo día, de una nueva era para mi país; estoy seguro que con la aprobación de esta

ley, podemos vislumbrar un mejor destino y colocar a nuestra patria en el lugar que le corresponde en el concierto de las naciones que luchan en este milenio, por enaltecer sus valores morales y éticos a través de una carrera administrativa que propicie un óptimo servicio público que, como propone el ilustre Dr. Idalberto Chiavenato, "rompa con las viejas estructuras del pasado y colocar a nuestro país en un mundo globalizado y competitivo en que todos los gobiernos deben reconocer el carácter persistente y universal de las diferencias de conocimientos y de los problemas de información y administración de recursos humanos, sustituyendo las organizaciones mecánicas y burocráticas, verticales y piramidales por organizaciones dotadas de autonomía y flexibilidad". La loable tarea que el gobierno actual se ha impuesto, apenas empieza, tenemos que aspirar a mucho más y seguir caminando ◇

Reflexiones desde una Argentina en crisis para una reforma del Servicio Civil, acorde con el nuevo perfil demandado para el Estado nacional*

Eduardo A. Salas**

DESCRIBE LA SITUACIÓN DE LOS AÑOS NOVENTA EN ARGENTINA Y SUS IMPLICACIONES EN EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL O SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA, SINAPA, SEÑALANDO LAS MEDIDAS QUE SE ADOPTARON, ASÍ COMO LAS TENDENCIAS Y REFLEXIONES DE LAS REFORMAS EN EL MARCO DE LA CRISIS.

Introducción general

El título pretende reflejar las preocupaciones y ocupaciones de muchos, que en la Argentina reflexio-

nan y trabajan en materias ligadas al rediseño y mejoramiento de la gestión de los trabajadores estatales, a nivel Federal.

En especial, preocupaciones que se ligan a la proyección de estas materias para las próximas décadas, de una Argentina que ansía y pretende insertarse digna y convenientemente, en un mundo cada día más integrado, pero recuperando al mismo tiempo, la fortaleza definitiva de su marco institucional de convivencia republicana y democrática que exige, pero que también aporta, a un desarrollo económico razonable que sea solidario, social y regionalmente.

Esta última enunciación quiere afirmar la equivalencia, pero también la simultaneidad de los objetivos nacionales que se derivan de las dimensiones aludidas:

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Director Nacional, Oficina Nacional de Empleo Público, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Integración regional y mundial digna y conveniente.
- Convivencia republicana y democrática.
- Desarrollo económico sustentable y razonable.
- Solidaridad y justicia social nacional, regional e internacional.

Cualquiera que sean los caminos, todos parecen señalar el reclamo y la necesidad de un Estado más activo y competente en su desempeño, más incisivo y un adecuado regulador de la vida ciudadana y, también, mejor garante de las libertades de todos para la colaboración social requerida, que permita convivencias más dignas y seguras.

A poco de andar en este reclamo y demanda, no puede dejar de enfrentarse a uno de los retos principales y más acuciantes de la hora. En efecto, nada de ello será posible sin el concurso activo, honesto, competente y comprometido de nuestros miles de empleados y contratados públicos, de los que están y de los que aún no están. Y éste es uno, sino, el punto focal de la reforma de la administración pública en la actualidad.

Es que de las incapacidades, impotencias e insuficiencias administrativas que nos han dejado la década de los noventas, ésta es una de las más severas y limitantes de cara al futuro. Por encima, por debajo, al costado o a través, de cada ley, de cada política pública, de cada directiva operativa o de cada servicio que brinda

nuestra administración, lo que se constata es la presencia débil y escasa de empleados públicos a cargo de su razonamiento y ejecución, cuando no su ausencia lisa y llana.

Este es uno de los desafíos centrales que en nuestras materias enfrenta el sector público argentino, objeto de estas reflexiones. A esto último se pretende abarcar mediante pasos sucesivos en los siguientes tópicos:

- Elementos o aspectos derivados de las acciones, o inacciones, de los noventas.
- Evolución y tendencias pre y post crisis del 2001 en la materia.
- Quizás, y con mucha suerte, algunos aprendizajes para los propios y también, de utilidad para los demás.

Antes de entrar de lleno en estas cuestiones, permitanme una breve digresión teórica y terminológica, aunque ligada a este nuevo "clima" intelectual y político, relacionado con nuestras preocupaciones, por el Servicio Civil. En este sentido, se prefiere razonar estas preocupaciones, no desde la óptica de los llamados "recursos humanos", pues en concreto, estamos hablando de trabajadores estatales y, quizá, más afinadamente de los desempeños laborales de las personas al servicio de nuestra administración pública. En suma, de cómo mejor organizamos en lo formal, y de cómo impulsamos en el plano de lo institucional, desempeños productivos y efectivos, honestos y meritorios, en un marco de creciente profesionalidad

y dignificación laboral y social de los trabajadores estatales.

Con esta perspectiva en mente, se introducen los tópicos anunciados.

Elementos derivados de los noventas

En esta sección, se esbozan elementos o políticas, explícitas e implícitas, que alimentaron, y lo siguen haciendo, las tendencias profundas que animan al sector de referencia.

No se analizarán las mutaciones profundas e incisivas que se produjeron en la conformación y funcionamiento del Estado, y de la administración pública nacional desde 1989, o, más concretamente, desde la asunción del Dr. Carlos Saúl Menem como Presidente de la Nación. Ello ha sido brillantemente descrito y explicado por otros y, hasta cierto punto, engarzado en la explicación de un ciclo histórico y social más amplio del país que muchos identifican cuando menos, con el golpe militar de 1976.

Lo cierto es que el sector público nacional, es decir federal, de la Argentina fue objeto, pero también instrumento, de uno de los cambios más profundos de los últimos cincuenta años.

La reducción cuanti y cualitativa de la presencia activa del Estado conllevó, en lo que concierne a esta ponencia, y sin perjuicio de otras derivaciones, a una reducción también significativa del número de personal al servicio de esta administración nacio-

nal. Vaiga como toco indicador de la transferencia de decenas de miles de docentes y personal hospitalario, hacia las administraciones provinciales y aún municipales.

Con un sector público nacional más compacto en esos términos, se tornaba altamente viable, tanto a nivel político, financiero, gremial y administrativo, una política más activa en esta materia, que la acontecida durante los difíciles primeros años de la recuperación democrática de 1983 con la Presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, y el desbarbarranco inflacionario que terminó de estallar en 1988.

En este marco, permítase apuntar una serie de elementos y cuestiones que a modo de tendencias de acontecimientos y sentidos, fueron y siguen conformando el escenario en el que se desarrolló la crisis del sector en los últimos años.

I Tendencia: Democratización de las relaciones de trabajo

- La década apuntó a la consagración normativa de un régimen específico de negociación colectiva de trabajo para el sector público nacional.

En efecto, con acuerdo casi unánime de las distintas bancadas partidarias en el Congreso Nacional, la década se estrenó con la sanción de la Ley No. 24.185 a finales de 1992, y su Decreto Reglamentario No. 447 en los primeros meses de 1993.

Se completa así la tendencia iniciada desde el Gobierno del Dr. Alfonsín con la sanción de las Leyes Nos. 23.328 y 23.544, por las que se ratificaron los Convenios Nos. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

También señala un nuevo esquema específico para este tipo de negociaciones, las que no eran desconocidas en el sector público aunque celebradas al amparo de la legislación del sector privado.

- La implantación, aunque parcial y lenta, del primer Convenio Colectivo del Trabajo General, cierra la década con su homologación por Decreto No. 66 de principios de 1999, y el inicio de las negociaciones del primer sector de referencia (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, SINAPA), a partir de julio de ese año.

II Tendencia: Progresiva institucionalización del Régimen del Empleo Público Federal

- La década cierra con la Ley No. 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, consagrada por unanimidad del Congreso Nacional en reemplazo de la No. 22.140 de 1980, producto de una dictadura militar.

La ley llamada, entre otras cuestiones, a ser un "piso" para las

negociaciones colectivas, fue aprobada a *posteriori* de la celebración del primer convenio. No obstante señala, además de la modernización normativa que conlleva, la asunción bajo la democracia recuperada de las responsabilidades constitucionales de los poderes del Estado (Ejecutivo como impulsor y Legislativo como sancionador), para con el Servicio Civil de la Nación.

La tardanza en la aprobación de la ley complicó su adecuada reglamentación oportuna, quedando postergada hasta el segundo semestre del 2002 (Decreto No. 1.421).

III Tendencia: Diseño e implantación de "novedosos" regímenes escalafonarios y de carrera administrativa

La década se inició con la creación de algunos regímenes llamados a tener fuerte influencia sobre el resto. Por un lado, comprende el reducido personal profesional de establecimientos hospitalarios, e institutos de investigación en salud (Decreto No. 277/1991) y, por el otro, cerca de 30.000 trabajadores civiles de la totalidad de la Administración Central, y de buena parte de la descentralizada. Es el caso del SINAPA, aprobado por Decreto No. 993 de mayo de 1991.

La década se cierra con la extensión prescriptiva de los principios consagrados en el SINAPA a otros doce

regímenes escalafonarios, mediante su aprobación en el ya citado Decreto No. 66/1999. También en este año se inicia, sin concluirse, la primera negociación colectiva para el SINAPA tendiente a profundizar sus componentes más meritocráticos.

Cabe señalar en el marco de esta tendencia, algunos acontecimientos complementarios importantes.

- Se inicia en buena medida en 1984 con la preparación del establecimiento de un Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG Decreto No. 2098/87), el que es de una élite de funcionarios generalistas inspirado en el modelo francés, y orientado a la recomposición de las capacidades gerenciales de la administración pública nacional en los albores de la recuperación democrática.
- También se puede mencionar la aparición de regímenes de carrera administrativa en sectores de gran importancia para el país, con netos elementos convergentes con los regímenes citados. Es, por caso, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Resolución No. 347/1991 comprensivo de 3.500 trabajadores).

Importa en este punto señalar la trascendencia de la experiencia de la aplicación efectiva del SINAPA, como un régimen de carrera administrativa con todos sus institutos componentes. No solo por la progresiva reducción

de la brecha de gobernabilidad, entre norma y comportamiento, sino por el efecto de demostración que proyecta influjo y atractivo del modelo hacia otros colectivos laborales federales, e incluso provinciales.

IV Tendencia: Fuerte impulso a la profesionalidad mediante inversiones en capacitación del trabajador estatal

Se mencionó la existencia del programa de formación del CAG, que prosiguió hasta entrados los noventa. La continuidad de este programa iniciado bajo otro signo partidario en el Gobierno Nacional, constituyó por sí mismo, una señal institucional sumamente interesante.

Pero lo más destacable ha sido el programa de capacitación ambicioso, por su volumen e intensidad del Instituto Nacional de la Administración Pública, INAP, a favor de todos los funcionarios del SINAPA y de todo nivel jerárquico. En ese marco, que la capacitación se estableciera como un requisito ineludible para que el funcionario promoviera en la carrera administrativa, constituyó un fortísimo aliciente.

También, aunque más focalizado, el fortalecimiento de cuadros técnicos y profesionales de especialidades críticas mediante organismos tales como la Escuela de Abogados del Estado (1944) y el Instituto Superior de Economistas de Gobierno (1995).

Por último, el establecimiento dentro del SINAPA, de un Agrupamiento Especializado para funcionarios de alto nivel de tecnificación (1994) al lado del Agrupamiento de Personal Científico Técnico (1991) fue otro aspecto relevante.

Frente a estas tendencias que podrán calificarse de "positivas", se encuentran otras de signo opuesto.

V Tendencia: Creciente presencia y trascendencia funcional de personas contratadas sin relación de dependencia laboral

Si bien el fenómeno de las llamadas locaciones de servicios personales o de obra intelectual prestada a título personal no es nuevo, en muchos casos impulsado por organismos internacionales de financiamiento, su irrupción ha constituido una tendencia creciente desde 1995 (cfr. Decreto No. 92/95).

Paralelamente a este fenómeno, aparecen además otras modalidades de vinculación con la administración pública, tales como becas y pasantías educativas con práctica laboral, contratación por vías de fundaciones o entes cooperadores, etc., que configuran una realidad laboral, abierta o encubierta, genuina y espuria al mismo tiempo.

En el caso argentino, se ha efectuado un estudio detallado de las personas contratadas bajo el régimen de locación más importante (Decreto No. 1184/01), que ha permitido conocer y

establecer, no solo su peso cuantitativo sino también cualitativo. Así queda demostrado que estos contratados constituyen en algunos organismos, el colectivo más numeroso de personas, o bien se constituyen como una plantilla paralela con hasta "régimenes" de escalafonamiento y promoción en una suerte de "carrera informal". Pero más grave aún es la constatación de buena parte del personal profesional universitario, joven y muchas veces de especialidades críticas, no son empleados sino contratados a término fijo.

VI Tendencia: Débil encuadramiento laboral del personal de organismos reguladores

La modificación sustancial de los roles de la administración nacional en materia de obras y servicios públicos, mediante la figura de la concesión o privatización de las llamadas empresas del Estado, generó la rápida aparición de organismos reguladores. Interesa observar que su personal, en especial aquél que hace a las especialidades complejas de la regulación y el control de este tipo de actividades, se encuadró en la Ley de Contrato de Trabajo, no negocia colectivamente y, en la mayoría de los casos, ni siquiera cuenta con regímenes de carrera propios. Además, también se registran en esos organismos, numerosas situaciones de personal contratado a término fijo.

Como se podrá apreciar, en los cuadros que se anexan, el personal de

los organismos recaudadores (Dirección General Impositiva, Administración Nacional de la Seguridad Social, Lotería Sociedad del Estado), también se encuadran en la Ley de Contrato de Trabajo y son convenios celebrados con la normativa del sector privado.

VII Tendencia: Heterogeneidad de encuadramientos laborales con relativa obsolescencia y grado de cumplimiento efectivo

La observación anterior permite introducir una última tendencia. En efecto, se constatan las más diversas situaciones en materia de vinculación laboral (pública y privada), y de establecimiento de las condiciones de trabajo (estatutario o negociado), así

como de regímenes escalafonarios y de carrera administrativa (más de 60).

En los próximos cuadros se ofrece evidencia empírica de esta afirmación.

Cabe señalar que además de las consabidas tendencias feudalizantes vía presión gremial, corporativa, política o de los grupos de interés operantes frente al organismo público de referencia, esa diversidad resulta de una política emergente derivada paradójicamente, de la ausencia de una sólida política general en la materia.

A ello contribuye también la relativa debilidad de los órganos políticos y técnicos de la gestión

Cargos civiles para el 2003 = 115.719					
Régimen laboral		Régimen de Negociación Colectiva			TOTAL
		Ley No. 24185 Sector Público	Ley No. 14250 Sector Privado	No convenionados	
Fuera de la Ley No. 25164	Extraescalafonarios			736	736 (0.7)
	Otros			24.468	24.468 (21.1)
Ley No. 25164		41.163			41.163 (35.6)
Ley Contrato Trabajo		2.882	40.195	2.408	45.485 (39.3)
Otras modalidades		62		3.805	3.867 (3.3)
TOTALES		44.107 (38%)	40.195 (35%)	31.417 (27%)	115.719 100%

presidencial en la materia, ahora en manos del Jefe de Gabinete de Ministros conforme al Artículo 100 de la nueva Constitución de 1994.

El único intento registrado para revertir esta tendencia, ha sido consagrado mediante el Convenio Colectivo de Trabajo General citado, pues en su carácter de Convenio Marco, debería obligar a que en buena parte de los restantes regímenes, se adopten los principios fundamentales del SINAPA.

De lo anterior se desprende que:

- El 36% ha quedado comprendido en la nueva Ley Marco, pero otro 39% continúa bajo la Ley de Contrato de Trabajo. Fuera de ambas, el 25%.
- El 73% está habilitado para negociar colectivamente las condiciones de trabajo, solo el 38% bajo el régimen específico del

sector público. El resto, bajo uno común con el sector privado.

- El 27% del total no está habilitado a negociar colectivamente sus condiciones laborales.

Evolución y tendencias desde el 2000

En esta sección se da cuenta de la evolución de las tendencias apuntadas, y de las crisis y situaciones acaecidas desde el 2000. Este año tiene especial significación pues configura la gestión del Dr. Fernando De la Rúa, quien derrotara al candidato del entonces partido gobernante.

El cambio de signo partidario suponía modificaciones en las orientaciones, y diversas políticas durante el largo período del Dr. Menem. Como luego se sabría, también se acentuaba la maduración de los factores

Total cargos presupuestados al 2003 = 266.221				
Otros poderes del Estado Nacional = 30.812		Poder Ejecutivo Nacional = 235.409		
		Personal no civil = 153.103		Personal Civil = 62.306
		Personal Militar	74.983	
⇒Legislativo	10.040	Personal de Seguridad	78.120	
⇒Judicial	17.543	→Policía Federal	35.324	
⇒Ministerio Público	3.229	→Gendarmería	17.857	
		→Prefectura Naval	14.609	
		→Serv. Penitenciario	8.294	
		→Policía Naval y Aeronáutica	2.036	

que desembocarían en la gravísima crisis política, financiera y social de finales del 2001.

La conformación del nuevo gobierno, en el marco de una alianza de diversos sectores políticos y sociales de orientaciones poco convergentes, se expresó también en la asignación de las políticas, responsabilidades y tareas de modernización del Estado al entonces Vicepresidente de la Nación, Lic. Carlos Álvarez, quien finalmente renunciaría a mediados del segundo semestre del 2000, por divergencias políticas con el titular del Poder Ejecutivo.

Esa asignación constituyó una novedad organizativa y política, pues es bien sabido el poder altamente concentrado de nuestras presidencias. Por otro lado, el hecho que las políticas modernizadoras del funcionamiento y organización de la administración, estuvieran a cargo del líder de la fracción minoritaria de la coalición gobernante, y al margen de la Jefatura de Gabinete de Ministros, órgano constitucional obligado de referencia, hacía previsible la debilidad en su despliegue, así como la resistencia que se opondría desde otras áreas.

La renuncia del señor Vicepresidente desbarató buena parte de los trabajos emprendidos, y provocó la reasignación de las tareas en la referida Jefatura de Gabinete a finales del 2000. Ellas continuaron a cargo de funcionarios allegados al renunciante, factor que acentuó la debilidad y la progresiva parálisis de todo el sector.

En el bienio 2000-2001 se pueden señalar las siguientes cuestiones

en cada una de las tendencias presentadas.

I Tendencia

En materia de negociaciones colectivas, se registró una resistencia gubernamental generalizada para avanzar y aplicar el Convenio homologado. A duras penas, se instrumentaron algunos de los órganos paritarios establecidos en este Convenio (en especial, la estratégica Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales).

La negociación sectorial del SINAPA quedó suspendida en el período, aunque cabe precisar que los pactos ya habían quedado frenados desde setiembre de 1999, ante el inminente cambio de gobierno.

II Tendencia

Al igual que en la anterior, la inicial desconfianza hacia lo efectuado en el período anterior, pero también la falta de una política clara y precisa en la materia del nuevo elenco, provocó que la Ley No. 25.164, votada incluso por los que a partir del 2000 estarían a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, quedara sin reglamentar.

III Tendencia

Si bien el SINAPA continuó siendo aplicado inercialmente, se cerró en el 2000, el Instituto Superior

de Economistas de Gobierno y se redujo casi totalmente la actividad de capacitación, poniendo en riesgo la carrera administrativa de miles de trabajadores estatales.

La autorización, por Ley del Congreso Nacional, a desplazar a los funcionarios de carrera de los tres niveles más altos de las direcciones de la Administración Nacional fue utilizada, sin embargo, con relativa mesura y en proporciones muy limitadas.

Asimismo, cabe apuntar a favor, la incorporación de representantes del gremio minoritario a los órganos de consulta y administración del SINAPA, medida que se inserta en la tendencia democratizadora ya citada.

Otros factores también afectaron gravemente a esta tendencia. En efecto, se sancionó el Decreto No. 992/01 por el que se instituye la figura de "Gerente de Programa", tendente a abrir una alternativa a los cargos con funciones ejecutivas, pero cuyos resultados fueron nulos.

Desde el 2000, las leyes de presupuesto dispusieron la prohibición de cubrir los cargos vacantes, reduciéndose la cantidad de concursos a su mínima expresión, con lo que las expectativas de ingreso a la administración y de ascenso a niveles escalafonarios superiores, se vieron severamente frustradas. Consecuentemente, las edades promedio de los planteles administrativos se han elevado peligrosamente. A este cúmulo de factores debe añadirse un Programa de Retiro Voluntario que ayudó a diezmar también, buena parte de los organismos.

La renuencia a convocar a concursos para sufragar los gastos directivos, y aún los que no lo eran, alentó la política de cubrirlos mediante designaciones transitorias o interinas.

Por último, una decisión que costaría daños severos al funcionamiento del SINAPA, y de los demás regímenes, pero más aún a la legitimidad del gobierno, a las finanzas públicas y a la merma del poder de compra de los trabajadores, fue la que dispuso la reducción del 13% de los salarios. Esta medida fue declarada posteriormente inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, y los importes no abonados debieron ser devueltos. En el entretanto, la reducción operada neutralizó las sumas de dinero que miles de trabajadores habían percibido genuinamente, como aplicación de las promociones en el régimen de carrera del SINAPA.

IV y V Tendencias

En el 2000 se disuelve el Instituto Superior de Economistas de Gobierno en el que se venían preparando decenas de funcionarios, con grados de maestría obtenidos en cuatro de las mejores universidades nacionales y privadas del área metropolitana, orientados a cubrir funciones críticas para el manejo de políticas públicas en el ámbito de la economía del país. Nada ni nadie reemplazó esa organización y el programa quedó a la deriva.

La única política en esta materia se liga con la tendencia contractualizadora del empleo público, que

consistió en ajustar el régimen de locación de servicios personales o de obra intelectual preexistente, para orientarlo exclusivamente a la de servicios profesionales (Decreto No. 1184/01). El resultado de este fenómeno ya ha sido descrito anteriormente.

Con relación a las políticas referidas a reforzar los encuadramientos del personal de organismos reguladores, a reducir la heterogeneidad de los regímenes de personal existentes, así como promover su modernización, no se detectaron iniciativas ni acciones significativas.

El estallido de la situación económica y social de fines del 2001 y sus derivaciones son ampliamente conocidas, de allí que sea entendible que las políticas y acciones en el sector de referencia, quedaran desbordadas por los impactos tremendos, que esos sucesos proyectaron sobre el conjunto de la vida nacional. No obstante, el Gobierno del Dr. Eduardo Duhalde a partir del 2002, retomó progresivamente las acciones tendentes a normalizar el funcionamiento general de las políticas bajo análisis, e incluso avanzar en algunas de las tendencias comentadas. En este movimiento, la realidad encuentra al nuevo Gobierno del Dr. Néstor Kirchner.

Período 2002 - 2004

I Tendencia

- Se normalizaron la integración y el funcionamiento de los órganos

paritarios del Convenio Colectivo de Trabajo, y se iniciaron las acciones tendentes a promover la firma de este Convenio por el gremio faltante. (Asociación de Trabajadores del Estado). Esta firma se ha materializado a partir del 1° de abril del 2004.

- La caída abrupta del poder adquisitivo de los salarios como consecuencia de la devaluación del peso argentino, así como la recuperación de las finanzas públicas desde el 2003 a la fecha, han generado las previsibles presiones para recomponer el poder de compra de los trabajadores. Los aumentos concedidos en el sector privado han sido acompañados por aumentos salariales por decreto, tensando las exigencias para resolver este tipo de situaciones mediante negociación colectiva durante el año en curso.

II Tendencia

- En agosto del 2002, se sancionó el Decreto No. 1421/02, Reglamento de la Ley No. 25.164 de regulación del empleo público nacional.
- Se iniciaron las acciones tendentes a sancionar las normas complementarias de los diferentes capítulos de la citada ley y, en especial, del régimen de contratación de personas con relación de dependencia laboral (ver más adelante). En enero del 2004 se

completó la reglamentación del nuevo régimen aprobado a finales del 2002, y se impulsa la progresiva sustitución de las locaciones de servicios por estas contrataciones más ajustadas a derecho.

III Tendencia

- Se activaron los órganos a cargo de las diversas cuestiones contenidas en el SINAPA, pero además se normalizaron los pagos derivados de la aplicación de las promociones en la carrera administrativa del personal.
- La devolución del 13% del salario por prescripción judicial, se efectuó rápidamente a principios del 2002 por lo que, en parte, se compensaron las graves pérdidas en el poder de compra de los trabajadores estatales. Durante este año se dispuso por decreto un aumento de \$150 a los trabajadores estatales que perciban menos de \$1000.
- En materia de capacitación, se comenzó a reactivar la actividad del INAP, y se redujeron las exigencias en materia de créditos para promover de grado en la carrera, de acuerdo con las disponibilidades financieras y administrativas. Con todo se iniciaron las acciones aún en curso, para mejor capitalizar las inversiones en las personas normando y ejecutando la elaboración de planes estratégicos (a tres años prome-

dio) de capacitación en cada jurisdicción ministerial y organismo descentralizado.

IV y V Tendencias

- Lo más relevante del período consistió en la sanción e instrumentación de un régimen específico de contratación de servicios personales, bajo el amparo de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Además de la dignificación de miles de personas contratadas bajo un régimen de locación de servicios muy precario, se busca proteger el interés del Estado frente a las esperables demandas ante la Justicia Laboral. Así también ayudará a fortalecer la recaudación impositiva y previsional a que dé lugar la utilización de esta modalidad de contratación.

VI y VII Tendencias

- No se registraron avances en estas materias, pues el carácter transicional del gobierno saliente en mayo del 2003, necesariamente llevaba a postergar decisiones que, como las de estos tenores, quedaban reservadas al gobierno que surgiera de la normalización institucional prevista para esa fecha. Instalado ya éste último, la atención en estas materias ha quedado focalizada a los aspectos más sustanciales

de la renegociación de los contratos respectivos, habiéndose demostrado palmariamente las debilidades de los órganos reguladores, en buena medida alimentadas por las deficiencias en materia de encuadramiento de su personal en general y del especializado en particular.

Algunas reflexiones para la reforma del Servicio Civil en el marco de la crisis presente

Permítase esbozar a modo de sentencias, algunas pocas reflexiones, enseñanzas y orientaciones para la acción.

- Instalar la problemática de la reconfiguración del Servicio Civil o del Empleo Público en general, como una cuestión de amplia incumbencia social y por consecuencia, de agenda política.

Es en definitiva decisión societaria, determinar si el Servicio Civil debe o no regirse por los principios específicos de la meritocracia, así como la extensión de éstos en los diversos ámbitos y jerarquías de la administración pública.

Informar, alimentar, urgir y promover los procesos sociales y políticos que producen esa decisión, es una cuestión crítica. Incumbe a todos pero, en especial, a quienes hacen de estas cuestiones parte de su responsabilidad y vocación funcionaria y profesional.

Es que esta cuestión no es ni debería ser vista o entendida, como cuestión reservada a la negociación exclusiva de funcionarios y gremios de la administración pública, ni tampoco como una mera cuestión de defensa corporativa de los empleados públicos.

Se hace evidente que la participación de los gremios y la integración de los genuinos intereses de los trabajadores estatales no pueden ni deben obviarse. Por el contrario, habrá que reconocerlos en plenitud, pero en un marco teórico, político y administrativo más amplio que surge de razonar que, si la administración es pública es decir de los recursos que pertenecen y hacen a todos por ser su característica distintiva, su expresión concreta debería contener e integrar esa amplitud de miras e intereses.

En síntesis, si se trata de un proceso histórico político de envergadura superior, y de construcción institucional de la capacidad de gobernabilidad societaria, su éxito y sustentabilidad solo podrá reposar en el marco de un gran acuerdo social que se explicita como una política de Estado.

- Las nuevas exigencias hacia el Estado para las próximas décadas, enfatizan la trascendencia del impacto favorable a esperar del aporte laboral de miles de trabajadores estatales. Ello convoca a razonar ese aporte junto con el costo laboral asociado,

pues son un factor crítico y fuente requerida para asegurar niveles adecuados y necesarios de competitividad global de nuestros países. Hacen al mantenimiento de niveles aceptables de seguridad jurídica, de austeridad fiscal y de efectividad administrativa, pero también de probidad pública y de equidad social. Hacen también al costo nacional que favorece o dificulta la inserción de cada país en la economía mundial.

De ahí que las políticas relacionadas con la gestión estratégica e integrada del desempeño laboral de las personas al servicio de la administración pública constituyan un motor crítico, si no el más crítico, de las políticas de modernización administrativa.

En estos sentidos se impone prestar debida atención sobre:

- La proyección razonable de la cantidad de personas requeridas para atender los nuevos servicios a cubrir, además de los existentes, y de las competencias laborales a exigir y desarrollar en ellas, tanto en el presente como en futuros previsibles.
- La adecuación de la integración de funcionarios permanentes con estabilidad laboral pública, junto con aquellos que por el tipo de contribuciones laborales y vocaciones profesionales, admiten mayor rotación y temporalidad acotada.

Esta cuestión obliga a repensar muy seriamente diversas características del régimen de empleo público y especialmente, los encuadramientos usados para las contrataciones de personal temporario. Así como el primero requiere ser preservado de rigideces y prerrogativas garantistas, muchas veces extremas y corporativas, éstos últimos también deben ser preservados del encubrimiento más o menos abierto de fraude laboral, bajo excusas meramente financieras de corto plazo, y mucho más aún de la reintroducción de las viejas prácticas del clientelismo y caudillaje políticos o del amiguismo de turno.

Simultáneamente, aunque con proyecciones que sobandan el foco de este documento, se hace necesario clarificar y encuadrar con precisión y fondos suficientes, la presencia y colaboración del llamado personal de "confianza", "político" o de "libre designación".

- El fortalecimiento de las competencias directivas de nuestros gerentes y jefes intermedios, para asegurar su progresiva mayor responsabilidad por la conducción efectiva del desempeño laboral del personal puesto a su cargo.

La cualificación del trabajador dirigencial, pero también

la preservación adecuada de grados de autonomía relativa para nuestros cuadros directivos, parecen ser condiciones necesarias, aunque no suficientes, para incrementar sustancialmente las capacidades gestoras de la administración pública, en el marco de un trabajo honesto y encuadrado en el cumplimiento imparcial de la normativa vigente.

Este aspecto, cuyas proyecciones también exceden en mucho la atención focal de este documento, remite a una realidad a veces silenciada y otras tantas incomprendida. Es que detrás de un régimen de alta y media dirección administrativa, se cree que está la aceptación o no de legitimar a un grupo social específico, en el que confiar la gestión de los recursos públicos en el marco de la ley y la ética pública, sin perjuicio de los debidos controles y responsabilidades consecuentes, en el marco de los principios fundamentales del régimen de gobierno democrático y republicano.

- El refuerzo de los incentivos para atraer y retener a personas altamente calificadas para atender situaciones críticas (existentes o nuevas), demandados a la administración pública para garantizar niveles de efectividad y

legitimidad exigidos por la gobernabilidad democrática.

Muchos de esos planteles profesionales tendrán que estar ligados a las tareas de identificación y/o diseño de oportunidades para el desarrollo económico, tecnológico y social, pero también para la gestión, sumamente debilitada, de las políticas de regulación y control de servicios públicos.

- El fortalecimiento, por último, de las capacidades de los órganos centrales de esta gestión estratégica del desempeño laboral, pero también de las unidades de personal en jurisdicciones y organismos descentralizados. La profesionalización y especialización en estas cuestiones de quienes estamos involucrados en estos asuntos, se ha tornado a la luz de lo expresado, en ineludible y perentoria.
- El diseño e implantación de regímenes de escalafonamiento y carrera administrativa lo más simples y transparentes posibles, centrados en el aliciente de la idoneidad técnica y moral, del desempeño efectivo, y en la responsabilización de cada trabajador por su progreso administrativo, es un desafío ya no prorrogable. Pero también es impostergable el compromiso cierto para el cumplimiento cabal de la administración con sus obligaciones como empleadora.

En este sentido, el modelo del SINAPA, puede ser una fuente de genuina inspiración.

En él se han simplificado los niveles escalafonarios a no más de seis, se han establecido mecanismos muy abiertos para los concursos de ingreso o ascenso a niveles escalafonarios superiores, y también se han desplegado reglas de juego muy simples, basadas en la acreditación de actividades de capacitación y del desempeño laboral adecuado para permanecer en el empleo público, y para avanzar en la carrera y en las mejoras salariales esperables dentro del nivel escalafonario por el trabajador, sin necesidad de la intervención de instancias políticas o gremiales.

De manera convergente, su régimen retributivo se ha simplificado al extremo, al componerse de conceptos retributivos en general ligados al desempeño real de funciones concretas. Esa simplificación no solo ayuda a su administración interna, sino a elevar los niveles de transparencia pública acerca de qué, cuánto y por qué se perciben las retribuciones.

Por último, ha ensayado no sin defectos, la consolidación de un régimen de empleo para ocupar funciones de alta dirección administrativa, comprendidas en el sistema de carrera administrativa, basado en los mismos

principios pero con el sustancial aditamento de un derecho específico, a permanecer en esas funciones por un plazo no inferior a cinco años.

Más allá de este modelo ya probado, cabe insistir en la ineludible exigencia de asegurar que cualquiera que se adopte, satisfaga cuando menos que:

- No haya ingreso al empleo público, ni contratación de persona que no se efectúe mediante comprobación fehaciente de la idoneidad requerida para la función a desempeñar, en un marco de igualdad de oportunidades a todo ciudadano de la República.
- No exista promoción ni permanencia en el empleo, o en la contratación obtenida, sino por medio de la comprobación fehaciente de la contribución laboral valiosa y honesta de cada uno de los implicados.
- No se de interferencia política o gremial para el ejercicio del derecho a la carrera administrativa del trabajador, que haya satisfecho los requisitos planteados. Aún en el marco de las estrecheces financieras que nos aquejan presupuestariamente, hay más espacio e instrumentos suficientes para el reconocimiento y la incentivación de los servidores públicos más

competentes y probos de los que a veces se reconocen. En cambio se ha visto que la inyección de recursos monetarios en regímenes mal diseñados, han terminado en más despilfarro que en desempeños laborales más efectivos.

- Para todas estas consideraciones, el diálogo y la concertación permanente para la recreación de un clima de transparencia y de confianza en estos asuntos, ha demostrado ser un ingrediente clave. En el marco de la exigencia legal que Argentina se ha impuesto, en materia de negociaciones colectivas del trabajo estatal es, además, un imperativo ineludible.

La inversión de esfuerzos para divulgar y clarificar posiciones, desarrollar propuestas, develar intereses y exigencias genuinas, y de las otras, es una condición necesaria para elevar calidades del diálogo y de las políticas de los diversos actores involucrados, y para asegurar consensos y compromisos concretos en estas materias. En ello, la mayor iniciativa e impulso ha de ser del empleador bajo riesgo de, al no hacerlo, caer en los viejos planteos puramente reivindicativos y sectorialistas.

La difusión pública de estos asuntos puede contribuir a que, tanto social como políticamente se pueden controlar tendencias y acuerdos más centrados en el

aquí y ahora que en consideraciones más abiertas y estratégicas. Cabría intentar imaginar de qué manera concreta, podría integrarse esta perspectiva en el momento mismo, en que las negociaciones se celebran entre representantes gremiales y gubernamentales.

Así también parece una línea de exploración útil, razonar el diseño y aplicación de instancias de evaluación sistemática y periódica de la calidad y pertinencia del diseño y funcionamiento de los regímenes adoptados, para la gestión estratégica del desempeño laboral de las personas empleadas y contratadas al servicio de la administración pública.

Conclusiones

Las reflexiones ofrecidas pecarán seguramente de incompletas y sesgadas, pero no de infundadas o mal intencionadas. Todas son producto de varios años de estar en contacto, tanto teórico como práctico, con estos asuntos, y aún como gestor público a cargo de alimentar su tratamiento.

Finalizo recordando, recordándome y recordándoles, que hemos contribuido a gestar la declaración titulada "Carta Iberoamericana de la Función Pública", aprobada por nuestros Jefes de Estado y de Gobierno en su

reciente reunión de noviembre del 2003 en nuestra hermana República de Bolivia.

Nos toca ahora a todos bregar para que esos sueños e ideales se hagan realidades concretas para el

mejor desempeño y dignidad laboral de nuestros servidores públicos, pero especialmente para contribuir a la justicia y dignidad que esperan y merecen nuestros pobres y excluidos de toda Latinoamérica

◇

Estadísticas de los funcionarios públicos del Istmo Centroamericano*

Rethelny Figueroa de Jain**

SE PRESENTA INFORMACIÓN CONCERNIENTE A ALGUNAS CARACTERÍSTICAS CORRESPONDIENTES A LA POBLACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA REGIÓN, EN RELACIÓN AL NÚMERO DE EMPLEADOS POR INSTITUCIÓN, SU COMPOSICIÓN POR SEXO, NIVEL ACADÉMICO, OCUPACIÓN, TENDENCIAS DE EMPLEO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, ETC.

Las Direcciones de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano han emprendido esfuerzos orientados a la creación de Sistemas de Información sobre los Recursos Humanos al servicio de los

sectores públicos del Área, en el marco de los programas de Modernización del Estado.

Los avances de los países del Istmo en esta materia son variados, tal como lo muestra la información estadística que se presenta en esta sección, sobre las características de los funcionarios del sector público de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En algunos países como Costa Rica, Nicaragua y Honduras, puede observarse la tendencia del empleo público en los últimos años. En Panamá se puede apreciar la situación actual de los funcionarios públicos cubiertos bajo el Régimen de Carrera Administrativa. Para Guatemala y El Salvador se presenta el número total de funcionarios al servicio de la Administración Gubernamental.

* Documentos presentados durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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

CUADRO N° 1

GUATEMALA

**EMPLEADOS Y SALARIOS DEL GOBIERNO
(Líquido mensual)**

2003

Dependencia	Empleados	Salarios (en quetzales)
Presidencia de la República	690	3.684.621.41
Ministerio de Relaciones Exteriores	299	1.392.884.77
Ministerio de Gobernación	22.800	55.555.994.98
Ministerio de Finanzas Públicas	1.536	6.655.325.56
Ministerio de Educación	58.613	132.576.896.49
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	17.873	37.058.054.24
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	726	1.733.121.46
Ministerio de Economía	303	1.439.090.25
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	437	921.363.84
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2.457	3.401.777.21
Ministerio de Energía y Minas	171	515.855.15
Ministerio de Cultura y Deportes	825	1.592.507.65
Secretaría General de la Presidencia de la República	46	255.706.03
Comisión Presidencial Coordinadora	57	290.493.25
Secretaría Privada de la Presidencia	27	138.702.42
Secretaría de Coordinación Ejecutiva	79	288.806.40
Fondo Nacional para la Paz	7	41.629.67
Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco	2	21.317.14
Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia	60	258.602.40
Secretaría de Bienestar Social	690	1.504.183.93
Secretaría de la Paz	9	84.524.89
Oficina Nacional de Servicio Civil	209	950.432.39
Consejo Nacional de Áreas Protegidas	51	104.183.35
Autoridades para el Rescate del Lago de Amatitlán	2	20.601.09
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	214	1.175.126.37
Consejo Nacional de la Juventud	14	83.036.41
Secretaría contra la Drogadicción y el Alcoholismo	21	105.542.81
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República	92	238.308.44

Continúa...

...viene

Dependencia	Empleados	Salarios (en quetzales)
Secretaría de Análisis Estratégico	96	696.050.49
Secretaría Presidencial de la Mujer	42	235.799.66
Secretaría de Asuntos Agrarios	3	27.165.18
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	269	747.532.08
Contraloría General de Cuentas	589	3.347.226.86
Procuraduría General de la Nación	134	685.941.41
Total	109.443	257.828.405.68

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

CUADRO N° 1
EL SALVADOR
CONSOLIDADO DE NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS Y MONTO
TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS, DISTRIBUIDOS
POR SECRETARÍAS DE ESTADO

2003

Institución	Personas	Salarios (en \$)
Órgano Ejecutivo		
Presidencia de la República	2.459	16.399.650
Ministerio de Hacienda	2.645	25.729.095
Ministerio de Relaciones Exteriores	758	15.198.035
Ministerio de la Defensa Nacional	286	1.621.435
Ministerio de Gobernación	27.275	130.357.730
Ministerio de Educación	38.455	210.100.740
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	17.577	119.780.275
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	581	4.591.755
Ministerio de Economía	2.371	19.830.096
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2.173	12.612.718
Ministerio de Obras Públicas	1.007	7.528.780
Ministerio del Medio Ambiente	226	2.548.710

Continúa...

...viene

Institución	Personas	Salarios (en \$)
Otras Instituciones		
Tribunal Supremo Electoral	1.355	1.644.625
Tribunal del Servicio Civil	18	96.080
Consejo Nacional de la Judicatura	169	2.488.685
Fiscalía General de la República	1.452	14.502.970
Procuraduría General de la República	1.055	9.778.040
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	378	2.317.665
TOTAL	100.240	597.127.084

Fuente: Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRH - Ministerio de Hacienda, julio 2003.

CUADRO N° 2

EL SALVADOR

CONSOLIDADO DE NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS Y MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS, DISTRIBUIDOS POR EL NIVEL ACADÉMICO DEL SERVIDOR PÚBLICO

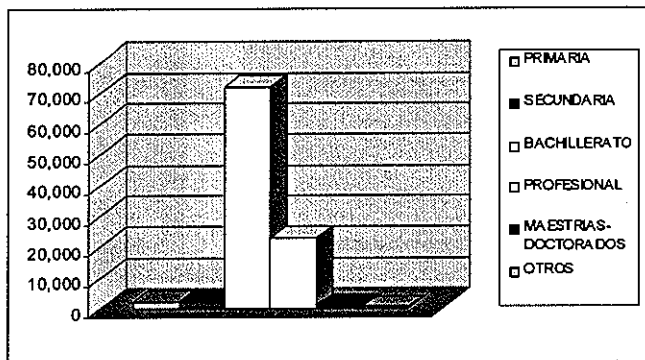
2002

Nivel educativo	Personas	Salarios
Primaria	2.105	17.316.685
Secundaria	2.306	10.748.289
Bachillerato	71.872	413.809.069
Profesional	22.855	137.936.356
Maestrías-Doctorados	802	15.525.304
Otros	300	1.791.381
TOTAL	100.240	597.127.084

Fuente: Sistema de Información de Recursos Humanos, SIRH-Ministerio de Hacienda, junio 2002.

GRÁFICO N° 1
EL SALVADOR
MONTOS SALARIALES POR NIVEL ACADÉMICO
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2002



Fuente: Idem Cuadro N° 2.

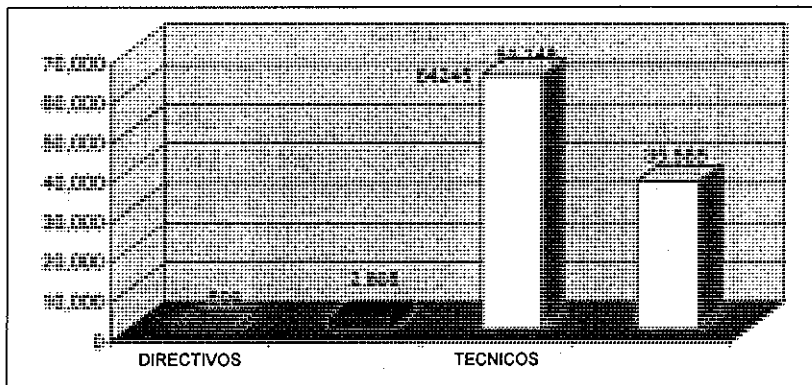
CUADRO N° 3
EL SALVADOR
CONSOLIDADO DE NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS Y MONTO
TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS, DISTRIBUIDOS
POR TIPOS DE PUESTOS

2003

Categoría	Personas	Salarios
Directivos	699	10.748.288
Ejecutivos	2.808	40.007.515
Técnicos	61.148	326.031.388
Administrativos	35.585	220.339.893
TOTAL	100.240	597.127.084

Fuente: Idem Cuadro N° 1.

GRÁFICO N° 2
EL SALVADOR
MONTOS SALARIALES POR TIPOS DE PUESTOS
2003



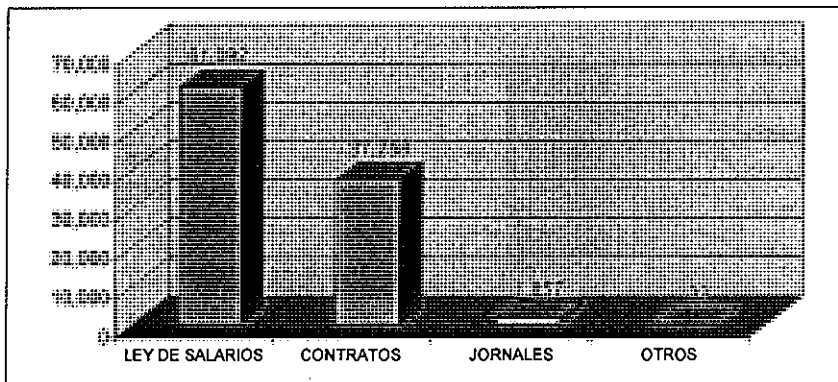
Fuente: Idem Cuadro N° 1.

CUADRO N° 4
EL SALVADOR
CONSOLIDADO DE NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS Y MONTO
TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS, DISTRIBUIDOS
POR RÉGIMEN O LEGISLACIÓN POR LA QUE ESTÁN
REGULADOS O SUJETOS
2003

Régimen	Personas	Salarios
Ley de Salarios	61.092	431.125.755
Contratos	37.258	161.821.440
Jornales	1.857	4.153.489
Otros	33	26.400
TOTAL	100.240	597.127.084

Fuente: Idem Cuadro N° 1.

GRÁFICO N° 3
EL SALVADOR
MONTOS SALARIALES POR TIPO DE RELACIÓN LABORAL
2003



Fuente: Idem Cuadro N° 1.

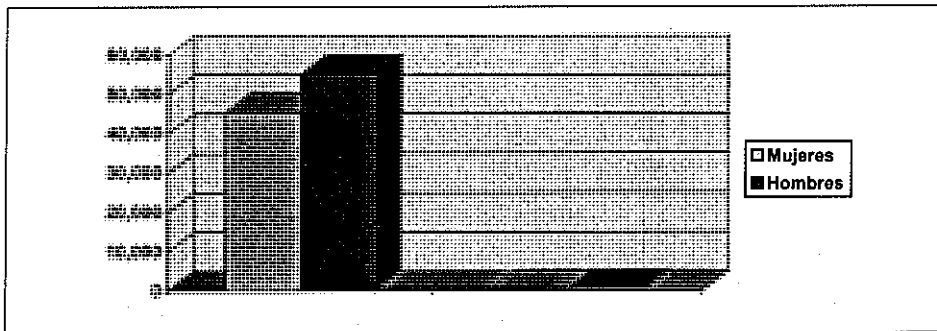
CUADRO N° 5
EL SALVADOR
DISTRIBUCIÓN DE TRABAJADORES DEL SECTOR
PÚBLICO POR SEXO Y MONTO SALARIAL
2002

Sexo	Puestos	%	Monto salarial	%
Mujeres	45.308	45.20	290.144.050	48.59
Hombres	54.932	54.80	306.983.034	51.41
TOTALES	100.240	100.00	597.127.084	100.00

Fuente: Idem Cuadro N° 2.

GRÁFICO N° 4
EL SALVADOR
PUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO POR SEXO

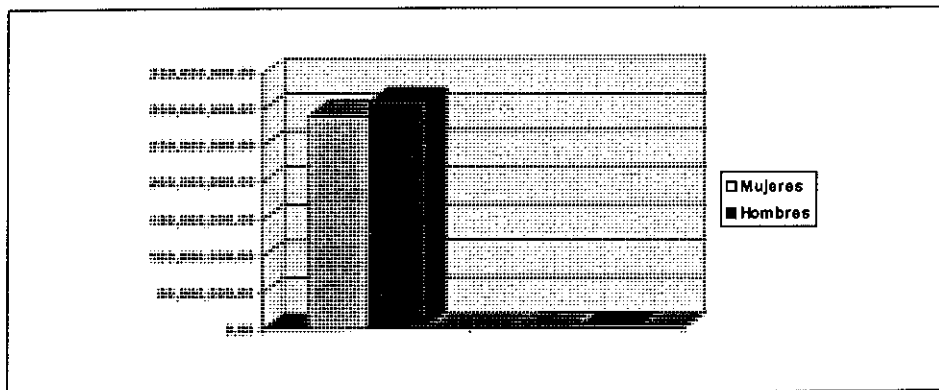
2002



Fuente: Idem Cuadro N° 1.

GRÁFICO N° 5
EL SALVADOR
MONTO SALARIAL POR SEXO

2002



Fuente: Idem Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1**HONDURAS****SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍA
DE ESTADO Y AÑO****2000-2004**

Secretaría de Estado	Año				
	2004	2003	2002	2001	2000
Agricultura y Ganadería	588	581	661	717	723
Cultura, Artes y Deportes	268	276	286	305	305
Despacho de Seguridad	159	158	157	173	487
Despacho Presidencial	120	117	110	153	163
Educación	8.567	8.857	8.692	8.712	8.363
Finanzas	570	583	603	661	685
Gobernación y Justicia	450	453	456	533	497
Industria, Comercio	184	185	217	266	339
Presidencia de la República	24	25	24	36	36
Recursos Naturales y Ambiente	265	271	261	290	292
Relaciones Exteriores	342	343	325	357	354
Salud	15.967	15.891	15.843	16.146	15.627
SOPTRAVI	1.095	1.060	1.135	1.262	1.298
Trabajo y Seguridad Social	552	555	561	577	552
	29.151	29.355	29.331	30.188	29.721

Fuente: Secretaría de Finanzas.

CUADRO N° 2

HONDURAS

SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍA DE ESTADO Y AÑO

Puestos bajo el Régimen de Servicio Civil

2000-2004

Secretaría de Estado	Año				
	2004	2003	2002	2001	2000
Agricultura y Ganadería	579	572	653	708	715
Cultura, Artes y Deportes	263	269	279	298	302
Despacho de Seguridad	148	147	148	162	477
Despacho Presidencial	110	108	101	144	155
Educación	8.364	8.675	8.568	8.624	8.358
Finanzas	542	553	572	633	665
Gobernación y Justicia	422	424	426	522	489
Industria, Comercio	171	172	204	253	328
Presidencia de la República	17	18	18	29	32
Recursos Naturales y Ambiente	253	260	248	278	285
Relaciones Exteriores	328	330	313	346	349
Salud	14.425	14.253	14.222	14.512	14.726
SOPTRAVI	1.080	1.047	1.118	1.246	1.285
Trabajo y Seguridad Social	537	539	544	562	544
	27.239	27.367	27.414	28.317	28.710

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

CUADRO N° 3
HONDURAS
SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍA DE ESTADO Y AÑO
Excluidos del Régimen de Servicio Civil
2000-2004

Secretaría de Estado	Año				
	2004	2003	2002	2001	2000
Agricultura y Ganadería	9	9	8	9	8
Cultura, Artes y Deportes	5	7	7	7	3
Despacho de Seguridad	11	11	9	11	10
Despacho Presidencial	10	9	9	9	8
Educación	203	182	124	88	5
Finanzas	28	30	31	28	20
Gobernación y Justicia	28	29	30	11	8
Industria, Comercio	13	13	13	13	11
Presidencia de la República	7	7	6	7	4
Recursos Naturales y Ambiente	12	12	14	13	7
Relaciones Exteriores	14	13	12	11	5
Salud	1.542	1.638	1.621	1.634	901
SOPTRAVI	15	13	17	16	13
Trabajo y Seguridad Social	15	16	17	15	8
	1.912	1.989	1.918	1.872	1.011

★Puestos de confianza.

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

CUADRO N° 4
HONDURAS
SERVIDORES PÚBLICOS POR NIVEL DE CLASIFICACIÓN
2004

N°	Nivel de Clasificación	Cantidad
1	Directivo	1.673
2	Ejecutivo	1.005
3	Profesional Técnico	16.257
4	Apoyo Administrativo	10.216
	Total general	29.151

Fuente: *Dirección General de Servicio Civil, DGSC.*

CUADRO N° 5
HONDURAS
SERVIDORES PÚBLICOS POR NIVEL DE CLASIFICACIÓN
2004

Secretaría de Estado	Nivel	Cantidad
Agricultura y Ganadería	Directivo	8
	Ejecutivo	27
	Profesional/Técnico	322
	Apoyo Administrativo	231
	Total por Secretaría de Estado	588
Cultura, Artes y Deportes	Directivo	3
	Ejecutivo	12
	Profesional/Técnico	147
	Apoyo Administrativo	106
	Total por Secretaría de Estado	268
Despacho de Seguridad	Directivo	7
	Ejecutivo	13
	Profesional/Técnico	105
	Apoyo Administrativo	34
	Total por Secretaría de Estado	159
Despacho Presidencial	Directivo	6
	Ejecutivo	23
	Profesional/Técnico	70
	Apoyo Administrativo	21
	Total por Secretaría de Estado	120
Educación	Directivo	69
	Ejecutivo	635
	Profesional/Técnico	3.425
	Apoyo Administrativo	4.438
	Total por Secretaría de Estado	8.567

Continúa...

...viene

Secretaría de Estado	Nivel	Cantidad
Finanzas	Directivo	17
	Ejecutivo	34
	Profesional/Técnico	398
	Apoyo Administrativo	121
	Total por Secretaría de Estado	570
Gobernación y Justicia	Directivo	7
	Ejecutivo	31
	Profesional/Técnico	255
	Apoyo Administrativo	157
	Total por Secretaría de Estado	450
Industria, Comercio	Directivo	10
	Ejecutivo	16
	Profesional/Técnico	117
	Apoyo Administrativo	41
	Total por Secretaría de Estado	184
Presidencia de la República	Directivo	7
	Ejecutivo	3
	Profesional/Técnico	10
	Apoyo Administrativo	4
	Total por Secretaría de Estado	24
Recursos Naturales y Ambiente	Directivo	12
	Ejecutivo	9
	Profesional/Técnico	159
	Apoyo Administrativo	85
	Total por Secretaría de Estado	265
Relaciones Exteriores	Directivo	11
	Ejecutivo	21
	Profesional/Técnico	228
	Apoyo Administrativo	82
	Total por Secretaría de Estado	342

Continúa...

...viene

Secretaría de Estado	Nivel	Cantidad
Salud	Directivo	1.501
	Ejecutivo	130
	Profesional/Técnico	10.114
	Apoyo Administrativo	4.222
	Total por Secretaría de Estado	15.967
SOPTRAVI	Directivo	8
	Ejecutivo	34
	Profesional/Técnico	606
	Apoyo Administrativo	447
	Total por Secretaría de Estado	1.095
Trabajo y Seguridad Social	Directivo	7
	Ejecutivo	17
	Profesional/Técnico	301
	Apoyo Administrativo	227
	Total por Secretaría de Estado	552
Total General		29.151

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

CUADRO N° 6
HONDURAS
MONTO EN SALARIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍA DE ESTADO Y AÑO
2000-2004

Secretaría de Estado	Año				
	2004	2003	2002	2001	2000
Agricultura y Ganadería	3.867.364.57	3.502.428.57	3.892.001.81	4.146.379.89	3.935.141.70
Cultura, Artes y Deportes	1.681.433.00	1.643.912.00	1.720.041.00	1.818.482.00	1.538.432.00
Despacho de Seguridad	1.281.404.72	1.197.627.72	1.124.484.00	1.280.784.00	2.148.068.42
Despacho Presidencial	1.171.437.00	1.082.524.00	984.229.00	1.208.969.00	1.185.158.00
Educación	60.270.678.03	59.203.648.86	37.291.444.74	38.859.749.36	31.868.407.78
Finanzas	4.499.677.00	4.317.373.60	4.511.031.00	4.902.204.00	4.712.330.00
Gobernación y Justicia	3.110.670.50	2.943.990.50	2.976.155.00	3.207.073.00	2.691.255.00
Industria, Comercio	1.586.029.00	1.530.105.00	1.799.413.00	2.086.024.00	2.133.121.66
Presidencia de la República	324.738.00	323.890.00	302.920.00	366.058.00	339.489.00
Recursos Naturales y Ambiente	2.101.741.00	2.029.494.00	1.985.000.00	2.105.191.00	1.920.507.00
Relaciones Exteriores	2.735.028.00	2.623.988.00	2.488.422.00	2.676.235.00	2.562.108.00
Salud	132.780.099.33	126.801.459.78	124.387.499.24	118.428.436.83	96.418.571.67
SOPTRAVI	7.007.474.03	6.208.579.03	6.533.881.03	7.160.911.03	6.744.956.00
Trabajo y Seguridad Social	3.467.588.67	3.188.947.67	3.235.617.70	3.289.533.46	2.871.377.19

Años	Salarios
2004	161.068.923.42
2003	189.556.010.57
2002	193.232.139.52
2001	216.597.968.73
2000	225.885.362.85

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

CUADRO N° 7

HONDURAS

SERVIDORES PÚBLICOS POR NIVEL EDUCATIVO

2004

Secretaría de Estado	Primaria	Secundaria	Licenciatura	Posgrado	Total
Agricultura y Ganadería	66	265	242	15	588
Cultura, Artes y Deportes	30	180	50	8	268
Despacho de Seguridad	21	74	46	18	159
Despacho Presidencial	13	36	55	16	120
Educación	1.542	3.755	3.100	170	8.567
Finanzas	117	203	218	32	570
Gobernación y Justicia	112	204	102	32	450
Industria, Comercio	38	51	78	17	184
Presidencia de la República	5	5	8	6	24
Recursos Naturales y Ambiente	51	112	90	12	265
Relaciones Exteriores	60	112	149	21	342
Salud	1.780	8.275	3.364	2.548	15.967
SOPTRAVI	88	584	389	34	1.095
Trabajo y Seguridad Social	69	288	177	18	552
	3.992	14.144	8.068	2.947	29.151

Fuente: *Idem Cuadro N° 4.*

CUADRO N° 8**HONDURAS****SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍA DE ESTADO Y SEXO****2004**

N°	Secretaría de Estado	Masculino	Femenino	Total
1	Agricultura y Ganadería	400	570	970
2	Cultura, Artes y Deportes	137	204	341
3	Despacho de Seguridad	230	207	437
4	Despacho Presidencial	13	14	27
5	Educación	4.199	3.471	7.670
6	Finanzas	491	455	946
7	Gobernación y Justicia	528	657	1.185
8	Industria, Comercio	244	202	446
9	Presidencia de la República	30	21	51
10	Recursos Naturales y Ambiente	211	320	531
11	Relaciones Exteriores	151	65	216
12	Salud	8.399	5.513	13.912
13	SOPTRAVI	765	1.102	1.867
14	Trabajo y Seguridad Social	336	216	552
		16.134	13.017	29.151

Fuente: Idem Cuadro N° 4.

CUADRO N° 9
HONDURAS
SERVIDORES PÚBLICOS POR CONTRATO
Período: enero a junio, 2004

Secretaría de Estado	Cantidad
Agricultura y Ganadería	84
Cultura, Artes y Deportes	84
Despacho de Seguridad	10
Despacho Presidencial	1
Educación	327
Finanzas	13
Gobernación y Justicia	43
Industria, Comercio	4
Ministerio Público	0
Presidencia de la República	0
Recursos Naturales y Ambiente	0
Relaciones Exteriores	107
Salud	0
Trabajo y Seguridad Social	13
	697

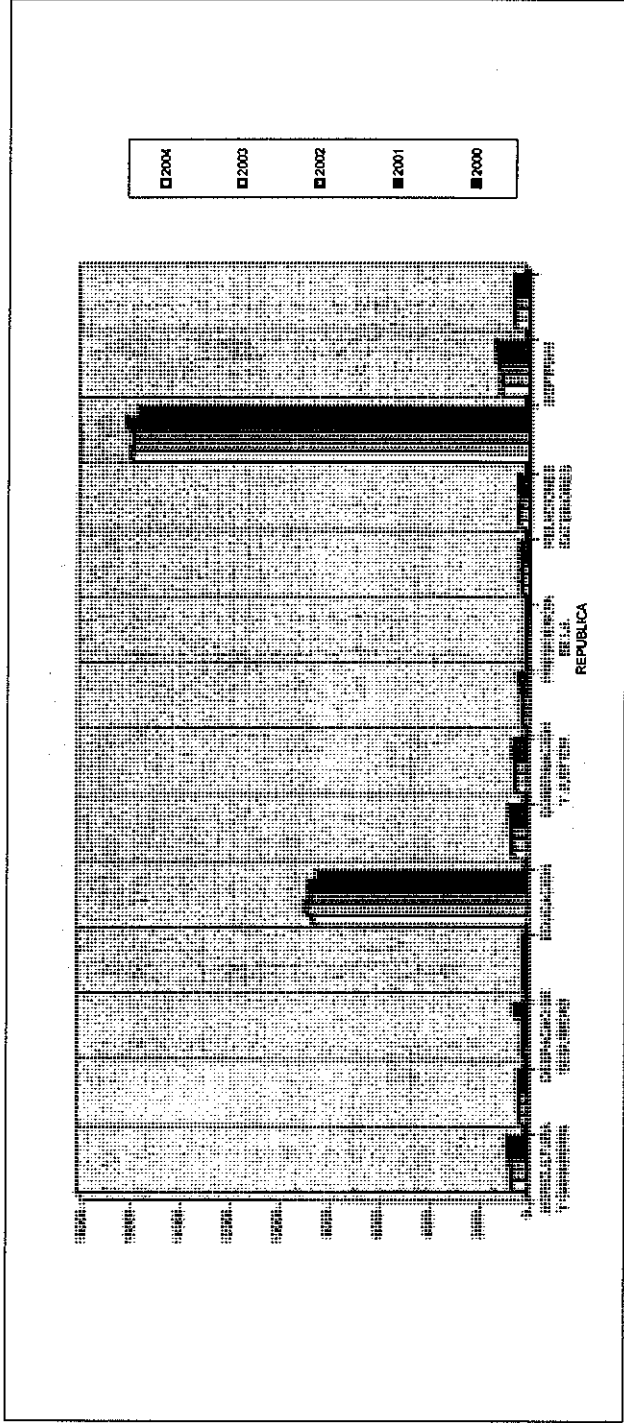
Fuente: Idem Cuadro N° 4.

GRÁFICO N° 1

HONDURAS

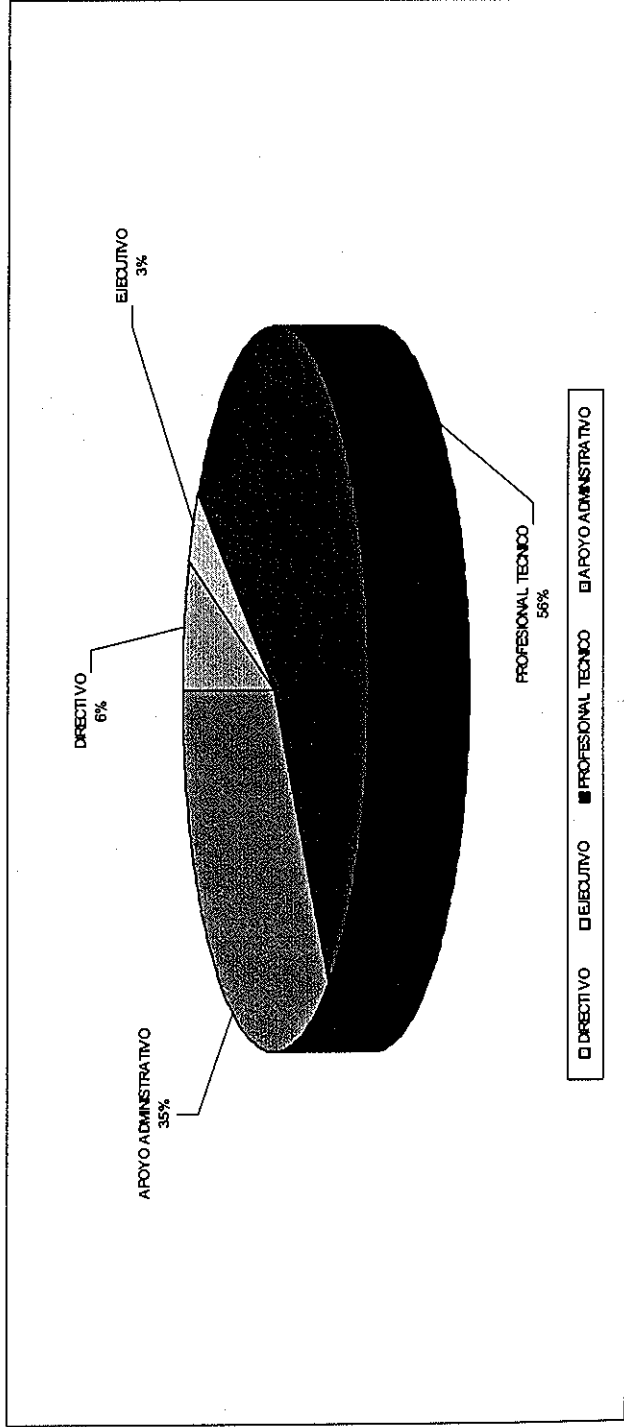
SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍA DE ESTADO Y AÑO

2004



Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

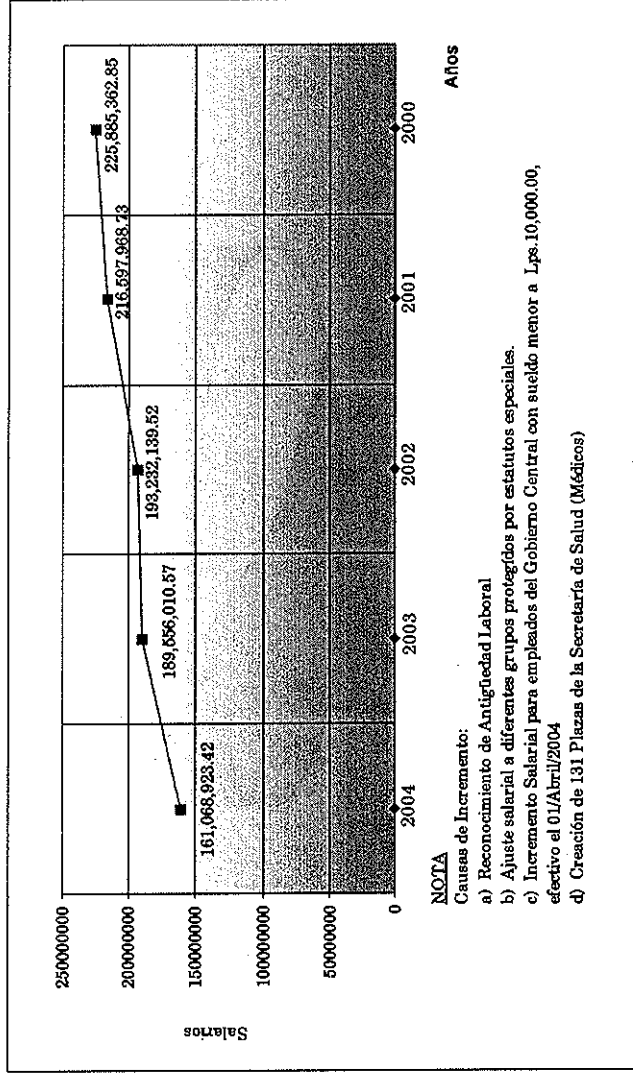
GRÁFICO N° 2
HONDURAS
SERVIDORES PÚBLICOS POR NIVEL DE CLASIFICACIÓN
2004



Fuente: Idem Gráfico N° 1.

GRÁFICO N° 3
HONDURAS

MONTO EN SALARIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍA DE ESTADO Y AÑO
2000-2004



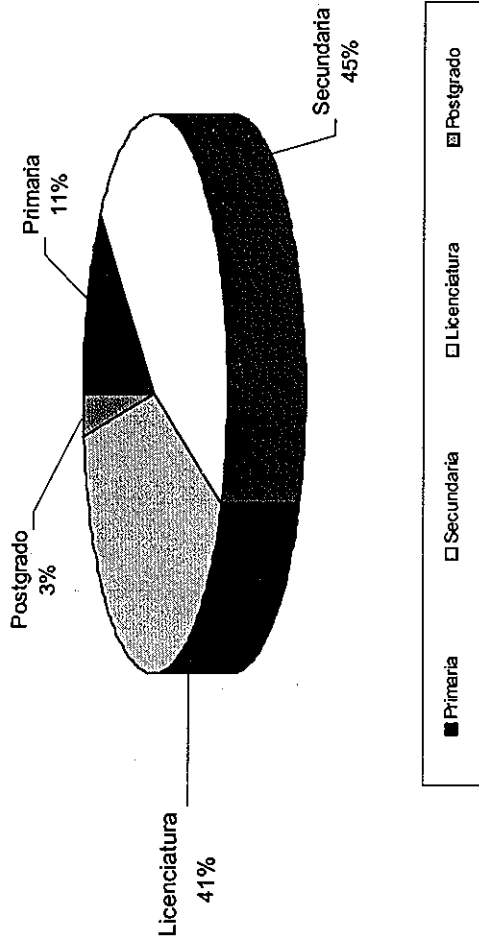
Fuente: Secretaría de Finanzas.

GRÁFICO N° 4

HONDURAS

SERVIDORES PÚBLICOS POR NIVEL EDUCATIVO

2004

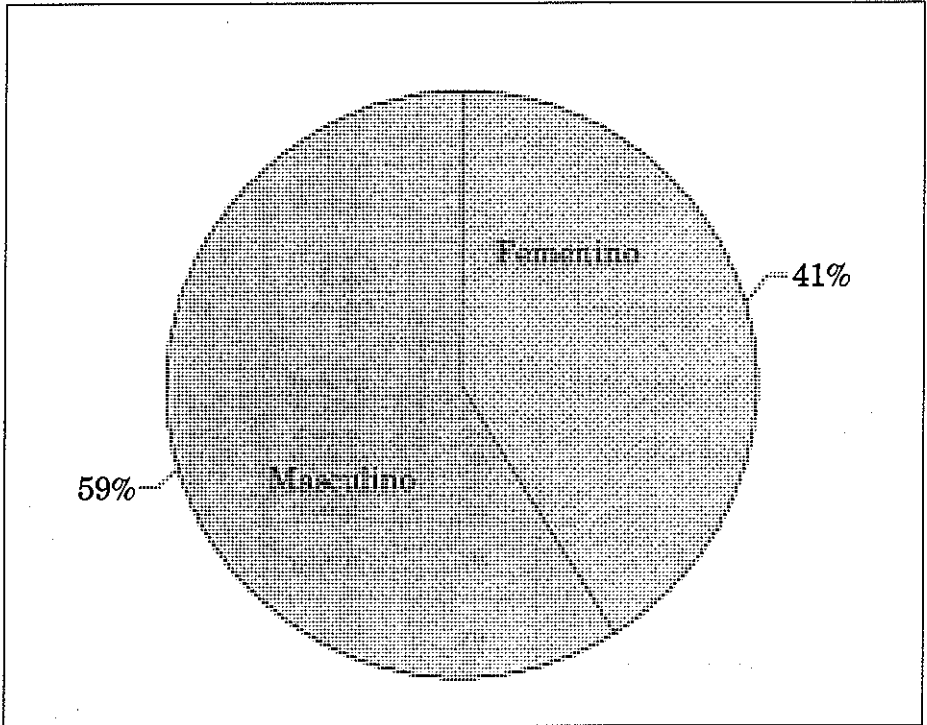


Fuente: Idem Gráfico N° 1.

GRÁFICO N° 5

HONDURAS

SERVIDORES PÚBLICOS POR SECRETARÍAS DE ESTADO Y SEXO



Fuente: Idem Gráfico N° 1.

CUADRO N° 1

NICARAGUA

HISTÓRICO DE COMPORTAMIENTO DE LA OCUPACIÓN Y LOS SALARIOS POR ORGANISMOS DEL GOBIERNO CENTRAL Diciembre 1990-Diciembre 1994

Organismos	1990		1991	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	308	185.569.12	275	126.725.91
Corte Suprema de Justicia	1.277	195.702.70	1.284	284.978.43
Consejo Supremo Electoral	332	54.395.14	245	53.994.83
Contraloría General de la República	263	52.319.20	185	50.766.21
Presidencia de la República	757	145.357.78	468	121.280.25
Ministerio del Trabajo	509	126.201.37	447	75.517.30
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.705	317.100.11	1.913	357.044.04
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	493	92.073.27	251	60.797.02
Ministerio de Transporte e Infraestructura	833	188.604.64	650	129.619.32
Ministerio de Cooperación Externa ^{1/}				
Ministerio de Agricultura y Forestal	1.896	239.663.91	1.157	189.150.63
Ministerio de Relaciones Exteriores	379	103.430.24	216	53.801.04
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	499	100.069.75	420	69.697.24
Ministerio de la Familia				
Ministerio de Acción Social ^{1/}				
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ^{1/}		101.085.03		
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	72	39.441.65	89	27.063.70
Inst. Nicaragüense de Cultura	340	59.665.99	268	37.681.97
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales	657	145.681.97	410	70.272.78
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	134	20.141.08	90	21.503.21
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	327	48.530.91	208	24.217.82
Inst. Nicaragüense de la Mujer			10	3.730.20
Procuraduría General de Justicia	248	57.877.82	179	45.889.48
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ^{1/}				
Consejos y Gobiernos	218	73.725.14	190	44.112.13
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas	42	22.871.10	65	20.476.88
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^{2/}	506	54.841.61	194	19.795.15
Inst. Nicaragüense de Repatriación ^{2/}	61	31.853.11	51	17.183.60
Radio Nicaragua ^{2/}	148	28.072.52	82	12.980.38
Teatro Nacional	54	14.798.71	53	8.678.12
Instituto Ecuestre ^{2/}	17	6.871.78		
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ^{2/}	27	3.170.78		
Instituto de Historia de Nicaragua ^{2/}	61	3.261.47		
Sub-Total	13.163	2.512.167.86	9.400	1.926.957.63
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	32.216	3.073.131.78	30.985	3.100.265.78
Ministerio de Salud	23.011	2.227.314.94	19.864	2.497.685.51
Ministerio de Gobernación			10.838	1.503.995.52
Ministerio de Defensa			2.931	445.886.19
TOTAL	68.390	7.812.614.58	74,018	9.474.890.63

Continúa...

...viene

Organismos	1992		1993	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	291	140.564.96	306	116.192.61
Corte Suprema de Justicia	1.293	368.470.73	1.314	297.890.66
Consejo Supremo Electoral	253	55.864.62	255	81.650.02
Contraloría General de la República	115	45.168.78	127	37.090.54
Presidencia de la República	286	82.766.82	247	55.886.58
Ministerio del Trabajo	481	131.179.55	1.638	209.574.72
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.971	459.206.96	1.926	380.196.01
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	240	65.099.07	287	68.792.97
Ministerio de Transporte e Infraestructura	1.067	200.839.96	1.095	177.466.37
Ministerio de Cooperación Externa ^{1/}	192	65.003.74	197	53.476.69
Ministerio de Agricultura y Forestal	841	189.847.33	533	108.438.22
Ministerio de Relaciones Exteriores	231	72.615.51	228	57.213.86
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	423	91.937.92	424	73.311.21
Ministerio de la Familia				
Ministerio de Acción Social ^{1/}			142	43.575.98
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ^{1/}	278	72.051.62	283	59.165.22
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	102	30.124.24	103	24.158.44
Inst. Nicaragüense de Cultura	265	65.557.88	265	53.708.15
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales				
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	86	19.915.15	87	16.349.82
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	206	46.010.89	206	37.570.55
Inst. Nicaragüense de la Mujer	13	5.226.20		
Procuraduría General de Justicia	190	67.561.84	207	57.438.58
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ^{1/}			119	32.957.75
Consejos y Gobiernos	176	43.629.64		
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas	59	18.994.47		
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^{2/}				
Inst. Nicaragüense de Repatriación ^{2/}				
Radio Nicaragua ^{2/}				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ^{2/}				
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ^{2/}				
Instituto de Historia de Nicaragua ^{2/}				
Sub-Total	9.059	2.337.637.87	9.989	2.042.014.97
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	30.770	3.422.136.44		2.393.742.29
Ministerio de Salud	20.482	2.639.271.84		2.180.687.14
Ministerio de Gobernación	10.627	1.476.607.15		1.124.829.29
Ministerio de Defensa	1.531	238.557.57		185.711.32
TOTAL	72.469	10.114.210.88		7.926.985.01

Continúa...

Organismos	1994		1995	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	311	105.009.64	317	95.872.47
Corte Suprema de Justicia	1.316	265.715.96	1.337	247.224.08
Consejo Supremo Electoral	260	75.613.86	258	81.959.08
Contraloría General de la República	132	34.849.36	134	33.431.94
Presidencia de la República	262	75.419.40	245	65.796.52
Ministerio del Trabajo	1.544	193.599.59	1.508	174.034.92
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.804	332.793.64	1.776	304.798.54
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	277	64.192.66	286	61.510.35
Ministerio de Transporte e Infraestructura	1.011	151.198.43	548	79.652.94
Ministerio de Cooperación Externa ¹¹	180	42.782.44	133	34.439.72
Ministerio de Agricultura y Forestal	549	104.066.88	512	91.323.43
Ministerio de Relaciones Exteriores	226	50.266.92	225	44.443.77
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	364	67.135.45	252	50.980.43
Ministerio de la Familia				
Ministerio de Acción Social ¹¹	143	40.362.04	86	24.597.89
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ¹¹	269	51.432.12	217	37.685.45
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	103	29.067.68	103	26.168.50
Inst. Nicaragüense de Cultura	265	49.243.08	265	44.224.29
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales			373	63.493.58
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	83	14.099.87	67	10.624.58
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	104	23.492.22	105	21.468.26
Inst. Nicaragüense de la Mujer				
Procuraduría General de Justicia	210	52.756.91	207	46.753.38
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ¹¹	114	29.049.16	105	26.461.08
Consejos y Gobiernos			182	33.432.57
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²¹				
Inst. Nicaragüense de Repatriación ²¹				
Radio Nicaragua ²¹				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²¹				
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ²¹				
Instituto de Historia de Nicaragua ²¹				
Sub-Total	9.527	1.852.147.31	9.241	1.700.377.77
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	25.963	2.350.864.28	21.066	1.885.022.64
Ministerio de Salud	21.296	2.095.604.40	22.129	2.012.011.03
Ministerio de Gobernación	9.676	1.021.683.99	9.411	1.015.145.55
Ministerio de Defensa	1.976	359.723.04	14.083	1.005.673.41
TOTAL	68.438	7.680.023.02	75.930	7.618.230.40

Continúa...

...viene

Organismos	1996		1997	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	323	87.933.65	318	78.491.42
Corte Suprema de Justicia	1.561	437.023.88	1.632	516.152.68
Consejo Supremo Electoral	224	57.937.10	142	54.788.18
Contraloría General de la República	132	30.287.50	133	27.589.23
Presidencia de la República	235	63.891.90	276	134.014.52
Ministerio del Trabajo	1.486	155.635.35	322	58.398.36
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.679	266.759.51	1.635	258.685.49
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	268	55.543.33	226	44.099.82
Ministerio de Transporte e Infraestructura	481	67.712.15	397	52.512.38
Ministerio de Cooperación Externa ¹⁷	125	29.695.19	84	16.145.57
Ministerio de Agricultura y Forestal	423	72.950.91	380	67.956.95
Ministerio de Relaciones Exteriores	227	41.723.69	217	56.532.97
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	246	55.491.30	157	37.521.29
Ministerio de la Familia				
Ministerio de Acción Social ¹⁷	84	22.150.27	54	14.056.15
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ¹⁷	212	34.628.97	171	28.162.37
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	102	23.467.60	103	21.147.58
Inst. Nicaragüense de Cultura	265	40.922.07	224	32.077.27
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales	349	54.829.38	270	40.877.03
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	65	9.348.50	46	6.718.66
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	104	19.480.55	97	16.492.02
Inst. Nicaragüense de la Mujer			14	3.867.18
Procuraduría General de Justicia	207	55.721.42	161	41.112.34
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ¹⁷	70	18.986.94	69	17.425.48
Consejos y Gobiernos	180	30.043.19		
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²²				
Inst. Nicaragüense de Repatriación ²²				
Radio Nicaragua ²²				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²²				
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ²²				
Instituto de Historia de Nicaragua ²²				
Sub-Total	9.048	1.732.164.37	7.128	1.625.274.92
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	18.766	1.580.736.75	18.530	1.419.067.37
Ministerio de Salud	22.170	1.860.480.97	22.269	1.894.010.76
Ministerio de Gobernación	8.955	895.949.80	8.906	803.335.09
Ministerio de Defensa	14.083	897.512.15	14.139	850.161.13
TOTAL	73.022	6.946.844.03	70.972	6.591.849.27

Continúa...

...viene

Organismos	1998		1999	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	381	162.869.06	378	162.496.08
Corte Suprema de Justicia	1.685	606.756.96	1.790	713.834.98
Consejo Supremo Electoral	185	61.856.02	204	63.907.55
Contraloría General de la República	277	148.185.81	264	129.048.95
Presidencia de la República	357	277.534.14	506	372.409.08
Ministerio del Trabajo	321	57.181.59	313	57.917.34
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.691	360.355.19	1.712	391.423.69
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	156	75.528.69	174	75.026.80
Ministerio de Transporte e Infraestructura	366	63.638.68	330	58.110.95
Ministerio de Cooperación Externa ^{1/}				
Ministerio de Agricultura y Forestal	497	118.986.94	378	93.546.31
Ministerio de Relaciones Exteriores	271	122.034.43	254	111.036.66
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	122	48.610.46	163	53.848.40
Ministerio de la Familia	17	12.650.65	397	73.434.12
Ministerio de Acción Social ^{1/}				
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ^{1/}				
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	99	24.870.13	104	24.131.92
Inst. Nicaragüense de Cultura	219	35.665.01	229	36.235.67
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales	264	47.422.99	265	62.286.51
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	46	8.776.00	46	8.142.01
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	94	17.570.44	96	17.214.20
Inst. Nicaragüense de la Mujer	14	7.210.21	23	10.522.54
Procuraduría General de Justicia	196	67.372.04	200	62.980.95
Comisión Nacional de Energía			8	7.331.16
Ministerio de Turismo ^{1/}	69	20.947.95		
Consejos y Gobiernos				
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^{2/}				
Inst. Nicaragüense de Repatriación ^{2/}				
Radio Nicaragua ^{2/}				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ^{2/}				
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ^{2/}				
Instituto de Historia de Nicaragua ^{2/}				
Sub-Total	7.327	2.346.023.40	7.834	2.584.885.87
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	18.195	1.520.717.07	14.615	1.290.126.26
Ministerio de Salud	22.359	2.946.786.22	21.541	3.060.715.47
Ministerio de Gobernación	8.802	959.514.23	8.798	1.101.405.09
Ministerio de Defensa	14.134	789.213.13	12.303	571.716.77
TOTAL	70.817	8.562.254.05	65.091	8.608.849.45

Continúa...

...viene

Organismos	2000		2001	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	385	167.050.08	384	176.776.85
Corte Suprema de Justicia	2.241	1.025.841.13	2.347	1.207.528.88
Consejo Supremo Electoral	183	60.990.84	199	62.598.74
Contraloría General de la República	312	212.406.10	381	235.308.41
Presidencia de la República	476	351.707.81	485	355.543.34
Ministerio del Trabajo	311	55.239.39	315	59.769.89
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	671	241.133.43	684	239.524.23
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	271	127.666.05	283	135.891.08
Ministerio de Transporte e Infraestructura	332	98.900.60	348	100.301.71
Ministerio de Cooperación Externa ^{1/}				
Ministerio de Agricultura y Forestal	363	91.754.67	371	103.908.65
Ministerio de Relaciones Exteriores	315	133.298.39	332	158.406.03
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	157	57.408.94	145	51.448.92
Ministerio de la Familia	392	80.216.24	391	76.879.21
Ministerio de Acción Social ^{1/}				
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ^{1/}				
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	97	22.203.71	105	22.057.88
Inst. Nicaragüense de Cultura	227	34.236.20	196	28.632.56
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales	263	59.674.98	273	77.461.44
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	46	7.772.49	46	7.961.16
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	92	15.990.21	85	15.324.20
Inst. Nicaragüense de la Mujer	24	10.553.58	30	11.893.40
Procuraduría General de Justicia	183	57.554.47	195	64.879.70
Comisión Nacional de Energía	7	6.782.41	7	7.423.76
Ministerio de Turismo ^{1/}				
Consejos y Gobiernos				
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^{2/}				
Inst. Nicaragüense de Repatriación ^{2/}				
Radio Nicaragua ^{2/}				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ^{2/}				
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ^{2/}				
Instituto de Historia de Nicaragua ^{2/}				
Sub-Total	7.348	2.918.382	7.602	3.199.520.02
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	14.964	1.367.576.18	12.978	1.302.764.52
Ministerio de Salud	21.550	3.132.518.34	21.505	3.448.361.90
Ministerio de Gobernación	8.651	1.030.157.44	9.383	1.454.090.81
Ministerio de Defensa	12.258	542.991.04	10.842	923.201.89
TOTAL	64.771	8.991.624.75	62.310	10.327.939.13

Continúa...

Organismos	2002		2003	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	408	247.628.08	408	252.333.97
Corte Suprema de Justicia	2.528	1.227.566.81	2.614	1.558.728.78
Consejo Supremo Electoral	182	89.540.14	164	66.714.30
Contraloría General de la República	373	243.700.32	367	237.264.32
Presidencia de la República	356	334.478.35	379	353.968.67
Ministerio del Trabajo	311	64.562.64	306	61.851.72
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	657	229.903.16	612	216.682.93
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	283	164.527.02	276	155.210.53
Ministerio de Transporte e Infraestructura	330	99.199.04	332	99.250.14
Ministerio de Cooperación Externa ^{1/}				
Ministerio de Agricultura y Forestal	370	108.737.74	358	98.897.62
Ministerio de Relaciones Exteriores	324	185.159.51	315	176.705.35
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	143	60.378.58	137	55.044.02
Ministerio de la Familia	386	80.430.41	340	75.254.89
Ministerio de Acción Social ^{1/}				
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ^{1/}				
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	95	23.713.99	64	20.057.62
Inst. Nicaragüense de Cultura	186	31.408.63	189	29.470.27
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales	266	73.848.97	258	69.223.85
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	44	10.662.73	45	10.240.97
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	86	15.285.54	84	14.709.50
Inst. Nicaragüense de la Mujer	23	14.525.36	23	13.964.34
Procuraduría General de Justicia	59	37.255.92	80	47.450.65
Comisión Nacional de Energía	7	9.599.16	7	9.147.11
Ministerio de Turismo ^{1/}				
Consejos y Gobiernos				
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^{2/}				
Inst. Nicaragüense de Repatriación ^{2/}				
Radio Nicaragua ^{2/}				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ^{2/}				
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ^{2/}				
Instituto de Historia de Nicaragua ^{2/}				
Sub-Total	7.417	3.352.112.11	7.358	3.622.171.54
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	37.225	5.026.792.42	37.908	5.278.245.56
Ministerio de Salud	21.202	3.295.269.06	20.834	3.662.782.57
Ministerio de Gobernación	9.827	1.910.608.06	10.230	1.907.912.39
Ministerio de Defensa	12.145	1.276.383.18	12.132	1.436.314.21
TOTAL	87.816	14.861.164.83	88.462	15.907.426.27

Continúa...

...viene

Organismos	2004	
	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	415	646.281.88
Corte Suprema de Justicia	2.611	1.515.969.25
Consejo Supremo Electoral	188	82.202.74
Contraloría General de la República	375	234.734.13
Presidencia de la República	376	330.532.48
Ministerio del Trabajo	304	59.175.93
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	591	193.315.36
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	274	152.620.81
Ministerio de Transporte e Infraestructura	330	95.781.28
Ministerio de Cooperación Externa ¹⁷		
Ministerio de Agricultura y Forestal	359	104.279.46
Ministerio de Relaciones Exteriores	313	172.628.94
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	134	53.262.28
Ministerio de la Familia	397	86.210.74
Ministerio de Acción Social ¹⁷		
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria ¹⁷		
Inst. Nicaragüense de Fomento Municipal	62	15.525.10
Inst. Nicaragüense de Cultura	183	28.076.80
Inst. Nicaragüense de Estudios Territoriales	258	67.131.13
Inst. Nicaragüense de Estadísticas y Censos	44	10.112.29
Inst. Nicaragüense de Juventud y Deportes	84	14.286.40
Inst. Nicaragüense de la Mujer	23	16.277.66
Procuraduría General de Justicia	95	45.555.39
Comisión Nacional de Energía	7	8.479.11
Ministerio de Turismo ¹⁷		
Consejos y Gobiernos		
Inst. Nic. de Desarrollo Regiones Autónomas		
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²⁰		
Inst. Nicaragüense de Repatriación ²⁰		
Radio Nicaragua ²⁰		
Teatro Nacional		
Instituto Ecuestre ²⁰		
Comisión Nacional Pro Derechos Humanos ²⁰		
Instituto de Historia de Nicaragua ²⁰		
SUB-TOTAL	7.423	3.932.439.17

Continúa...

...viene

Organismos	2004	
	Ocup.	Salario US\$
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	38.306	4.241.688.21
Ministerio de Salud	20.585	3.545.463.67
Ministerio de Gobernación	10.040	1.872.683.81
Ministerio de Defensa	12.131	1.408.184.47
TOTAL	88.485	15.000.459.32

1/ Se eliminan con Ley 290, junio 1998.

2/ Se eliminan como parte del proceso de Reforma del Estado.

Notas:

* Los datos presentados no incluyen vacantes.

* Las cifras de 1990 al 2003 corresponden a datos de diciembre de cada año, utilizando el tipo de cambio promedio de dicho mes de acuerdo a indicadores del B.C.N.

* El tipo de cambio promedio de junio del 2004 es de C\$15.9027 de acuerdo a indicadores del B.C.N.

* No incluye personal diplomático.

* El Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Defensa ingresan a Nómina Fiscal a partir de 1991.

* Las cifras del Ministerio de Defensa de 1991 a 1994 no incluyen Cargos ni Salario del Ejército de Nicaragua financiados con Transferencias del Presupuesto General de la República.

* Las cifras del Ministerio de Defensa de 1995 al 2004 incluyen Cargos y Salario del Ejército de Nicaragua pagados en Nómina Fiscal y Transferencias.

* A partir de 1993 empieza a funcionar la autonomía escolar del MECD de 1993 al 2001 no incluyen los cargos y salarios bajo estas modalidades. En el 2004 se incluyen.

* Los montos salariales reflejados incluyen Otros Devengados.

* Las transferencias MEDC y Ejército con base en datos del mes de junio del 2004.

Fuente: Secretaría de Finanzas.

CUADRO N° 2

NICARAGUA

DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y LOS SALARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL
POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES

(1990-Junio 2004)

Años	Dirección		Servicios Administrativos		Técnicos Científicos		Docencia		Servicios Generales	
	Ocup.	Salarios US\$	Ocup.	Salarios US\$	Ocup.	Salarios US\$	Ocup.	Salarios US\$	Ocup.	Salarios US\$
1990	5,176	1,626,066.16	4,185	461,917.79	6,647	1,009,349.66	31,609	2,733,767.23	7,798	565,130.88
1991	4,195	1,479,023.82	2,336	270,131.08	4,668	881,814.90	30,879	2,913,800.10	5,176	409,276.22
1992	4,061	1,745,255.92	2,314	331,490.76	4,491	1,136,994.33	30,610	3,041,088.41	5,653	443,466.86
1993	6,342	1,795,316.26	2,679	309,359.74	5,209	993,373.92	22,774	1,715,815.22	6,911	420,167.32
1994	6,403	1,522,449.13	2,612	248,126.87	4,413	728,781.93	22,641	1,940,117.02	6,897	408,619.17
1995	4,592	1,206,752.42	2,523	240,747.11	4,372	722,015.20	19,887	1,729,721.87	6,920	379,962.55
1996	4,435	1,179,469.00	2,528	252,823.18	4,329	716,096.17	17,583	1,406,570.77	6,897	373,203.50
1997	5,567	1,235,295.85	2,891	276,304.80	4,576	727,336.32	16,702	1,159,542.76	7,614	426,937.61
1998	5,631	1,739,879.59	3,029	441,364.18	4,470	936,076.38	16,355	1,347,466.21	7,715	611,624.44
1999	5,907	2,051,012.26	3,254	496,738.17	5,532	998,720.91	12,827	1,045,714.89	6,540	602,292.89
2000	5,747	2,133,308.17	3,226	554,260.85	5,114	1,158,522.26	13,169	1,143,981.47	6,617	645,992.41
2001	5,841	2,780,242.53	3,307	197,754.76	5,340	1,617,381.48	11,155	925,119.88	6,707	794,232.61
2002	5,807	4,531,173.02	5,566	1,063,542.83	5,134	2,146,978.79	33,062	1,567,805.84	6,406	1,033,528.23
2003	5,720	3,111,066.57	5,661	1,075,614.86	5,224	1,489,612.09	33,709	4,693,178.03	6,418	861,547.85
2004	5,639	3,403,485.21	5,784	1,084,902.03	5,158	1,459,876.01	34,093	3,713,808.58	6,370	847,002.39

Continúa...

... viene

Años	Producción		Servicios de Salud		Seguridad y Defensa		Total General	
	Ocup.	Salarios US\$	Ocup.	Salarios US\$	Ocup.	Salarios US\$	Ocup.	Salarios US\$
1990	441	62,061.93	12,534	1,354,300.93	N.D.	N.D.	68,390	7,812,614.58
1991	633	62,111.33	11,822	1,146,262.28	13,769	2,312,470.91	74,018	9,474,890.64
1992	614	69,209.86	12,568	1,267,348.87	12,159	2,090,356.86	72,469	10,114,210.88
1993	620	56,192.53	12,783	1,044,449.45	11,165	1,592,310.57	68,483	7,926,985.01
1994	579	43,945.64	13,241	1,337,966.32	11,652	1,450,016.95	68,438	7,680,023.02
1995	277	19,792.81	13,895	1,313,909.63	23,494	2,005,328.81	75,930	7,618,230.39
1996	237	15,916.02	13,975	1,202,551.71	23,038	1,800,213.69	73,022	6,496,844.03
1997	236	19,108.22	14,327	1,147,529.50	19,059	1,599,794.21	70,972	6,591,849.27
1998	251	25,687.23	14,040	1,711,428.66	19,326	1,748,727.36	70,817	8,562,254.05
1999	573	52,374.94	13,222	1,688,874.20	17,236	1,673,121.26	65,091	8,608,849.45
2000	556	48,516.40	13,231	1,753,434.34	17,111	1,553,608.84	64,771	8,991,624.74
2001	557	56,862.32	13,181	1,446,155.48	16,222	1,920,190.08	62,310	10,327,939.13
2002	551	79,952.23	13,006	1,888,011.94	17,972	2,325,191.21	87,494	14,636,184.10
2003	547	77,070.36	12,783	2,242,400.67	18,400	2,356,935.84	88,462	15,907,426.27
2004	546	76,029.67	12,621	2,173,006.77	18,274	2,242,348.67	88,485	15,000,459.32

Nota:

- * No incluyen vacantes.
- * No incluye Personal Diplomático.
- * Las cifras de 1990 al 2003 corresponden a datos de diciembre de cada año, utilizando el tipo de cambio promedio de dicho mes, de acuerdo a indicadores del B.C.N.
- * Para el mes de junio del 2004 el tipo de cambio promedio fue de C\$15.9027 de acuerdo a indicadores del B.C.N.
- * La ocupación y salarios de 1990 a 1994 no incluyen cargos ni remuneración del Ejército de Nicaragua pagados con transferencias. Estas son incluidas desde 1995 abarcando Nómina Fiscal más Transferencias.
- * A partir de 1993 empieza a funcionar la autonomía escolar en el MEDC, creando las modalidades de Centros Autónomos y Municipios Descentralizados, los que son financiados a través de transferencias del Presupuesto General de la República. De 1993 al 2001 la categoría Docencia no incluye los cargos y salarios bajo estas modalidades. Desde el 2004 se incluye el monto correspondiente a los salarios pagados por Transferencia del Presupuesto General de la República.
- * Los montos salariales reflejados incluyen Otros Devergados.
- * N.D./ 1990 no hay datos disponibles, a partir de 1991 se incorpora progresivamente información al Registro Central de Cargos y Empleados.
- * Las transferencias MECD y Ejército con base a datos del mes de junio del 2004.

Fuente: Dirección de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP.

CUADRO N° 3
NICARAGUA
OCUPACIÓN Y SALARIO PROMEDIO BRUTO
DEL GOBIERNO CENTRAL
Diciembre 1990 - Junio 2004

AÑOS	TOTAL OCUPACIÓN	SALARIO BRUTO
1990	68.390	114
1991	74.018	128
1992	72.469	140
1993	68.483	116
1994	68.438	112
1995	75.930	101
1996	73.022	95
1997	70.972	93
1998	70.817	121
1999	65.091	132
2000	64.771	139
2001	62.310	166
2002	87.816	169
2003	88.462	180
2004	88.484	170

Notas:

No incluye vacantes.

Las cifras de 1990 al 2003 corresponden a datos de diciembre de cada año. 2004 al mes de junio.

Para el mes de junio de 2004 el tipo de cambio promedio fue de C\$15.9027 de acuerdo a indicadores del BCN.

La ocupación de 1990 a 1994 no incluyen cargos del Ejército de Nic. Pagados con Transferencias. De 1995 al 2004 si se incluyen, abarcando Nómina Fiscal más Transferencias.

A partir del 2002 se incluye al personal docente ocupado bajo la modalidad de Centros Autónomos y Municipios Descentralizados.

El salario bruto promedio de 1990 a 1994 no incluyen los montos salariales del Ejército financiados por la vía de las Transferencias.

De 1995 al 2004 se incluye la retribución contemplada en Nómina Fiscal más Transferencias del Ejército de Nicaragua.

El salario bruto promedio de Junio del 2004 incluye las transferencias otorgadas al MEDC para pago de salarios al personal de los Centros Autónomos y Municipios Descentralizados.

Las transferencias MECD y Ejército con base a datos del mes de junio del 2004.

Fuente: Idem Cuadro N° 1.

CUADRO N° 4
NICARAGUA
OCUPADOS DEL GOBIERNO CENTRAL
POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
Junio 2004

CATEGORÍAS	OCUPACIÓN	%
Dirección	5.639	6
Servicios Administrativos	5.784	7
Técnico Científicos	5.158	6
Docencia	34.093	39
Servicios Generales	6.370	7
Producción	546	1
Servicios de Salud	12.621	14
Seguridad y Defensa	18.274	21
TOTAL	88.485	100

Notas: La categoría Docencia incluye al personal docente bajo la modalidad de Centros Autónomos y Municipios Descentralizados.

Los datos presentados incluyen los cargos y salario del Ejército de Nicaragua (Nómina Fiscal más Transferencias).

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

CUADRO N° 5
NICARAGUA
MONTO SALARIAL BRUTO DEL GOBIERNO CENTRAL
POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
Junio 2004

CATEGORÍAS	SALARIOS US\$	%
Dirección	3.403.485.21	23
Servicios Administrativos	1.084.902.03	7
Técnico Científicos	1.459.876.01	10
Docencia	3.713.808.58	25
Servicios Generales	847.002.39	6
Producción	76.029.67	1
Servicios de Salud	2.173.006.77	14
Seguridad y Defensa	2.242.348.67	15
TOTAL	15.000.459.32	100

Nota: *Idem Cuadro N° 4.*

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

CUADRO N° 6

NICARAGUA

COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN EN EL GOBIERNO CENTRAL
POR SEXO Y CATEGORÍA OCUPACIONAL

Junio, 2004

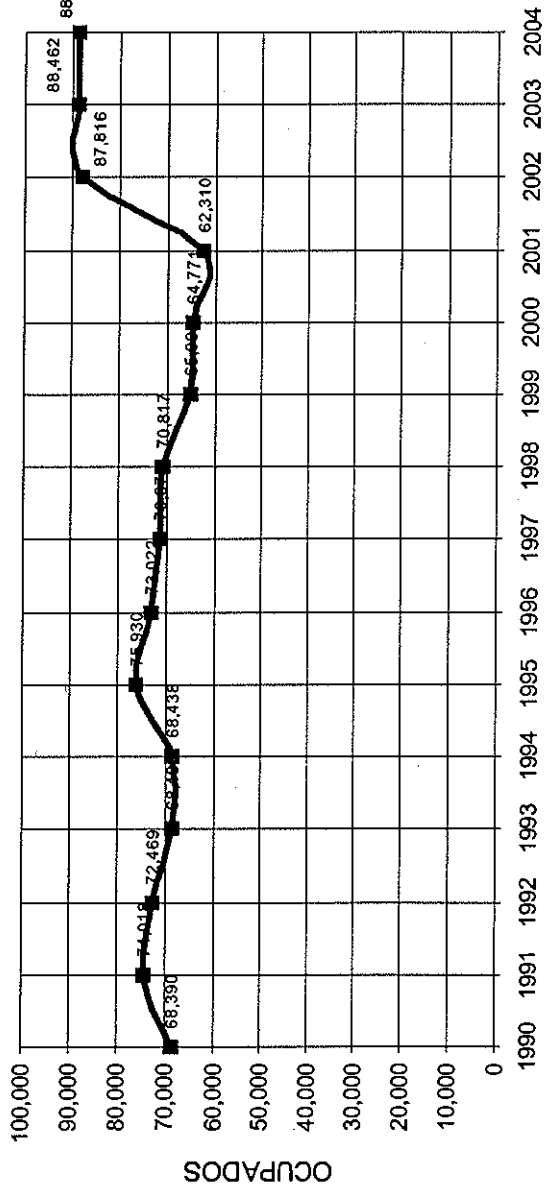
Categoría	Hombres		Mujeres		Total General	%
	Ocupados	%	Ocupadas	%		
Directivo	3.049	54	2.590	46	5.639	100
Administrativo	1.144	20	4.640	80	5.784	100
Técnico Científico	1.899	37	3.259	63	5.158	100
Docencia	8.247	24	25.846	76	34.093	100
Servicios Generales	3.349	53	3.021	47	6.370	100
Producción	279	51	267	49	546	100
Servicios de Salud	3.467	27	9.154	73	12.621	100
Seguridad y Defensa	15.959	87	2.315	13	18.274	100
	37.393	42	51.092	58	88.485	100

Notas:

La categoría Docencia incluye al personal docente bajo la modalidad de Centros Autónomos y Municipios Descentralizados.
Los datos presentados incluyen cargos y salario del Ejército de Nicaragua (Nómina Fiscal más Transferencias).
Los datos porcentuales por redondeo se redujeron a su mínima expresión.

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

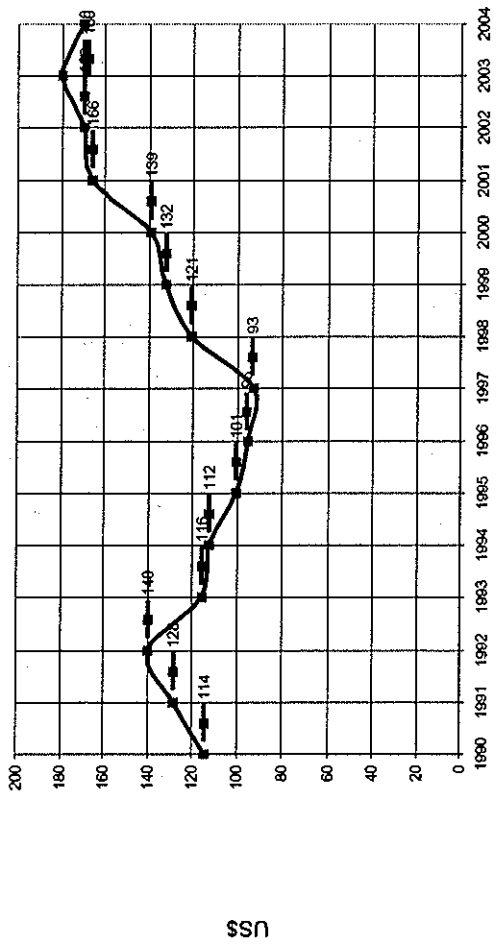
GRÁFICO N° 1
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN 1990-2003 BASE DICIEMBRE DE CADA AÑO
2004 CON BASE JUNIO



Fuente: Idem Cuadro N° 1.

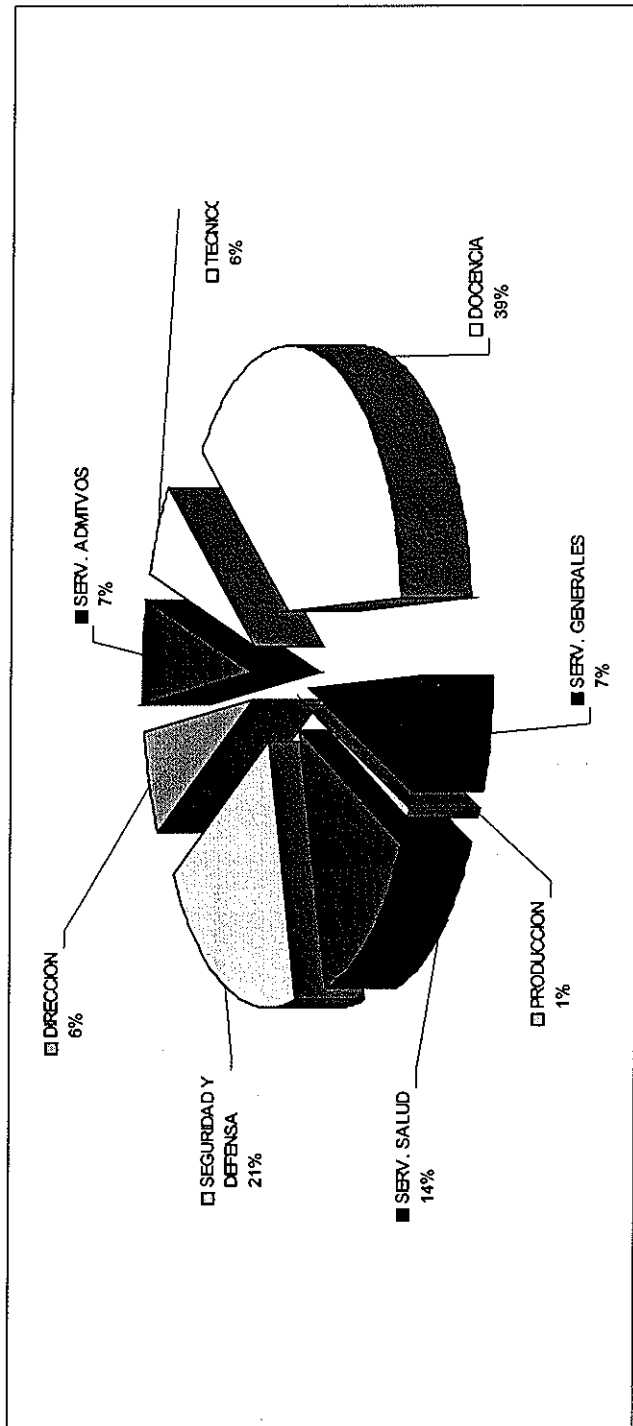
GRÁFICO N° 2
NICARAGUA

GOBIERNO CENTRAL
EVOLUCIÓN DEL SALARIO BRUTO PROMEDIO
1990-2003 BASE A DICIEMBRE DE CADA AÑO
2004 CON BASE JUNIO
Cifras en US\$



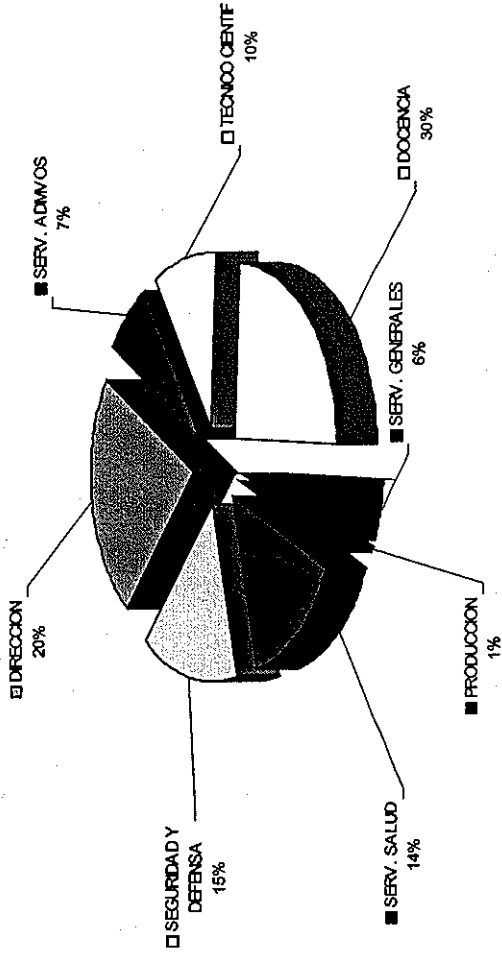
Fuente: Idem Cuadro N° 1.

GRÁFICO N° 3
NICARAGUA
COMPOSICIÓN DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL
POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
Junio, 2004



Fuente: Idem Cuadro N° 1.

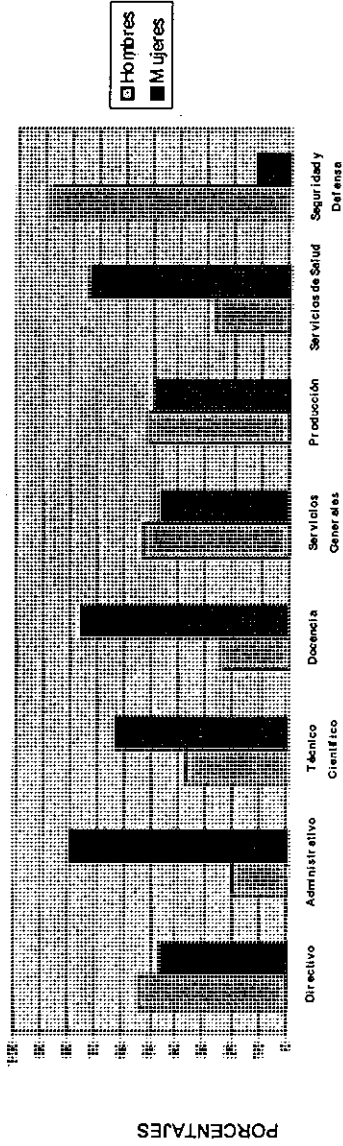
GRÁFICO N° 4
NICARAGUA
DISTRIBUCIÓN DEL SALARIO BRUTO DEL GOBIERNO CENTRAL
POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
Junio, 2004



Fuente: Idem Cuadro N° 1.

GRÁFICO N° 5
NICARAGUA
DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN EN EL GOBIERNO CENTRAL
POR SEXO Y CATEGORÍA OCUPACIONAL

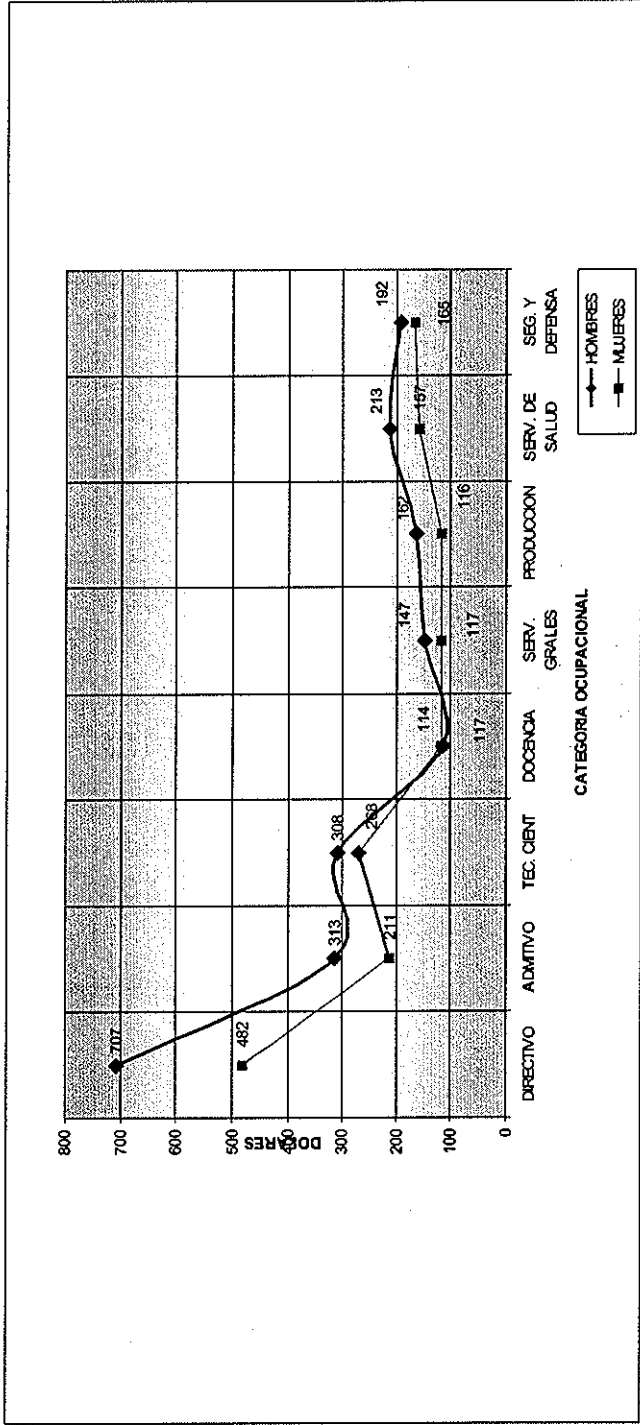
Junio, 2004



CATEGORÍAS OCUPACIONALES

Fuente: Idem Cuadro N° 1.

GRÁFICO N° 6
NICARAGUA
SALARIO PROMEDIO BRUTO POR SEXO Y CATEGORÍA OCUPACIONAL
Junio, 2004



Fuente: Idem Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1

COSTA RICA

ESTADÍSTICAS SOCIALES

1996-2002

(En porcentajes)

Años	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa de desempleo abierto	6.2	5.7	5.6	6.0	5.2	6.1	6.4
Hombres	5.3	4.9	4.4	4.9	4.4	5.2	5.6
Mujeres	8.3	7.5	8.0	8.2	6.8	7.6	7.9
Tasa neta de participación	52.2	53.8	55.3	54.8	53.6	55.8	55.4
Hombres	73.7	74.5	75.6	75.1	72.8	73.7	73.2
Mujeres	31.1	33.5	35.6	35.5	35.0	38.6	38.2
Tasa de desempleo visible	4.4	4.2	4.8	4.8	3.8	4.3	4.9
Hombres	4.0	3.6	4.1	3.9	3.3	3.7	3.9
Mujeres	5.2	5.6	6.3	6.6	4.8	5.5	6.8
Tasa de desempleo invisible	3.3	3.2	2.7	3.0	3.0	3.3	3.3
Hombres	3.8	3.8	3.1	3.4	3.5	3.5	3.8
Mujeres	2.1	2.1	1.8	2.0	2.2	2.9	2.2
Tasa de ocupación	49.0	50.7	52.2	51.5	50.8	52.4	51.8
Hombres	69.7	70.9	72.3	71.4	69.6	69.8	69.1
Mujeres	28.5	31.0	32.7	32.6	32.6	35.7	35.2
Fuerza de trabajo	1,220,914	1,301,625	1,376,540	1,383,452	1,535,392	1,653,321	1,695,018

Fuente: Cuadros estadísticos del IX Informe del Estado de la Nación.

CUADRO N° 2

COSTA RICA

OTRA INFORMACIÓN SALARIAL Y MACROECONÓMICA

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Comprensión vertical de salarios*								13.69	13.66	12.35	12.35	12.36
Información Macroeconómica y Social												
Población (en millones)	3.122.0	3.191.0	3.275.0	3.373.0	3.470.0	3.565.0	3.657.0	3.747.0	3.838.0	3.925.0	4.008.0	4.046.0
PIB (a precios de mercado en miles de millones de cótones)	676.9	1.153.2	1.370.3	1.658.2	2.105.7	2.459.9	2.984.0	3.625.3	4.512.8	4.917.8	5.387.5	6.058.2
PIB per cápita (en miles de millones de cótones)	278.8	361.4	418.4	491.7	606.9	690.1	816.1	967.5	1.175.9	1.252.8	1.344.1	1.481.4

* Esta composición compara el salario máximo y mínimo de la Escala de Sueldos y Salarios de la Administración Pública, en razón de que es una de las más amplias en cuanto a uso y cubre los salarios de los Presidentes Ejecutivos de las instituciones autónomas y empresas públicas, y solamente compara los salarios base.

Fuente: Cuadros estadísticos de los Informes del Estado de la Nación. www.estadonacion.or.cr

CUADRO N° 3

COSTA RICA

**NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS
1996-2003**

Dependencia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gobierno Central	75.424.0	77.080.5	78.059.5	80.663.2	84.775.8	90.374.7	94.430.2	97.542.9
Fuerzas Armadas								
Gobierno Central Civil								
Gobierno Central Civil, excluyendo educación, salud y policía	22.285.0	21.039.0	20.714.0	20.324.5	24.185.1	21.632.5	22.054.5	21.576.9
Educación (ministerio y colegios universitarios)	38.825.0	42.088.5	4.463.5	47.074.7	47.074.7	52.955.9	56.701.2	60.393.5
Salud (ministerio)	4.444.0	4.028.0	3.220.0	2.955.0	2.708.0	4.469.3	4.430.5	4.487.5
Policía (solo Ministerio Seguridad Pública)	9.870.0	9.925.0	9.862.0	10.309.0	10.808.0	11.317.0	11.244.0	11.085.0
Poderes de la República								
Asamblea Legislativa	652.0	656.0	667.0	940.0	980.0	1.064.0	994.0	966.0
Contraloría General de la República	625.0	625.0	625.0	568.0	583.0	520.0	526.0	554.0
Defensoría de los Habitantes	86.0	86.0	97.0	105.0	110.0	116.0	120.0	139.0
Poder Judicial	5.016.0	5.865.0	5.656.0	6.031.0	6.180.0	6.516.0	6.854.0	7.119.0
Tribunal Supremo de Elecciones	632.0	632.0	598.0	649.0	688.0	814.0	886.0	759.0
Total	82.635.0	85.144.5	85.902.5	88.956.2	93.306.8	99.404.7	103.610.2	107.099.9
Gobiernos Locales	6.882.0	9.872.0	7.536.0	7.799.0	9.090.0	9.090.0	9.241.0	9.630.0
Gobierno general (central y subnacional)	89.517.0	95.016.5	93.438.5	96.755.2	102.396.8	108.494.7	112.837.2	116.729.9
Empresas públicas (distinguir cada empresa)	50.517.0	51.304	52.756.0	53.148.0	53.324.5	52.520.0	53.750.0	55.186.0
Consejo Nacional de Producción, CNP	663.0	632.0	648.0	656.0	656.0	651.0	653.0	636.0
Instituto de Desarrollo Agrario	546.0	509.0	506.0	508.0	495.0	495.0	502.0	503.0
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	142.0	142.0	139.0	137.0	137.0	136.0	136.0	136.0
Consejo de Seguridad Vial	657.0	653.0	667.0	770.0	681.0	879.0	868.0	876.0

Continúa...

...viene

Dependencia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Consejo Nacional de Vitalidad				48.0	99.0	120.0	129.0	111.0
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	63.0	62.0	58.0	56.0	57.0	57.0	46.0	46.0
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	878.0	848.0	846.0	846.0	841.0	858.0	932.0	914.0
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	1,347.0	1,348.0	1,348.0	1,379.0	1,398.0	1,398.0	1,399.0	1,399.0
Instituto Costarricense de Electricidad	8,514.0	8,529.0	8,521.0	8,573.0	8,705.0	8,709.0	9,063.0	10,386.0
Radiográfica Costarricense	252.0	252.0	252.0	243.0	243.0	243.0	278.0	285.0
Refinadora Costarricense de Petróleo	1,716.0	1,717.0	1,717.0	1,676.0	1,674.0	1,673.0	1,672.0	1,653.0
Instituto Mixto de Ayuda Social	537.0	516.0	557.0	560.0	561.0	563.0	555.0	557.0
Patronato Nacional de la Infancia	600.0	601.0	600.0	601.0	623.0	630.0	652.0	687.0
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	463.0	463.0	411.0	336.0	293.0	255.0	252.0	253.0
Instituto Costarricense de Turismo	219.0	219.0	202.0	206.0	209.0	210.0	211.0	206.0
Instituto Nacional de Aprendizaje	1,196.0	1,206.0	1,188.0	1,524.0	1,563.0	1,634.0	1,804.0	1,833.0
Caja Costarricense de Seguro Social	26,580.0	27,467.0	28,923.0	29,346.0	29,617.0	30,270.0	30,889.0	30,636.0
Consejo Técnico Asistencia Médico Social	1,972.0	2,091.0	1,958.0	1,691.0	1,464.0			
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	2,775.0	2,650.0	2,619.0	2,587.0	2,600.0	2,620.0	2,790.0	2,790.0
Junta Administrativa Registro Nacional	256.0	283.0	280.0	287.0	291.0			
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos								
Empleo público (gobierno general y empresas públicas)	140,034.0	146,320.5	146,194.5	149,903.2	155,721.3	161,014.7	166,601.2	171,915.9
								138.0

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Costarricense de Estadísticas y Censos.

CUADRO N° 1

PANAMÁ

CANTIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS PERMANENTES CON BASE A LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

2004

Instituciones	Total de servidores	Leyes especiales	Puestos de Carrera Administrativa	Acreditados	Por acreditar
Gran Total	106.472	55.048	51.424	9.491	41.933
Gobierno Central	87.699	53.166	34.533	9.254	25.279
Ministerio de la Presidencia	1.720	584	1.136	311	825
Ministerio de Comercio e Industrias	707	16	689	309	380
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	2.695	1.147	1.548	720	828
Ministerio de Economía y Finanzas	3.333	22	3.311	337	2.974
Ministerio de Educación	38.604	31.293	7.311	1.669	5.642
Ministerio de Gobierno y Justicia	21.109	13.274	7.835	2.906	4.929
Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia	1.372	166	1.206		1.206
Ministerio de Obras Públicas	3.400	20	3.380	356	3.024
Ministerio de Relaciones Exteriores	896	158	738	180	558
Ministerio de Salud	10.458	6.422	4.036	1.387	2.649
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	665	12	653	449	204
Ministerio de Vivienda	1.321	52	1.269	630	639
Tribunal Electoral	1.421		1.421		1.421
Instituciones Descentralizadas	7.639	1.597	6.042	237	5.805
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	50		50		50
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre	719	3	716		716
Autoridad de la Región Interoceánica	302	5	297		297
Autoridad Nacional del Ambiente	787	311	476		476
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	201	3	198		198
Defensoría del Pueblo	129	1	128		128
Ente Regulador de los Servicios Públicos	126		126		128
Instituto de Investigación Agropecuaria	465	237	228		228
Instituto Nacional de Cultura	674	171	503		503
Instituto Nacional de Deportes	544	16	528		528
Instituto Nacional de Formación Profesional	675	9	666		666
Instituto Panameño Autónomo Cooperativo	284	18	266		266
Instituto Panameño de Habilitación Especial	1.305	813	492		492

Continúa...

...viene

Instituciones	Total de servidores	Leyes especiales	Puestos de Carrera Administrativa	Acreditados	Por acreditar
Instituto Panameño de Turismo	393	4	389		389
Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	602	5	597	237	597
Registro Público de Panamá	363	1	362		362
Consejo de Administración del SIACAP	9		9		9
Zona Franca del Barú	11		11		11
Empresas Públicas	7.570	142	7.428		7.428
Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.	26		26		26
Autoridad Marítima de Panamá	1.165	20	1.145		1.145
Bingos Nacionales	142		142		142
Autoridad de Aeronáutica Civil	844	4	840		840
Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales	2.464	22	2.442		2.442
Instituto de Mercadeo Agropecuario	362	60	302		302
Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A.	401		401		401
Lotería Nacional de Beneficencia	1.640	35	1.605		1.605
Zona Libre de Colón	526	1	525		525
Intermediarios Financieros	3.564	143	3.421		3.421
Superintendencia de Bancos	225		225		225
Banco de Desarrollo Agropecuario	587	135	452		452
Banco Hipotecario Nacional	453	6	447		447
Banco Nacional de Panamá	2.195		2.195		2.195
Comisión Nacional de Valores	34		34		34
Instituto de Seguro Agropecuario	70	2	68		68
Leyes Especiales*		1.882			
Carrera Administrativa		16.891			

* No se incluyen las entidades sujetas a Leyes Especiales.

Fuente: Cifras preliminares. Ministerio de Economía y Finanzas, DIPRENA.



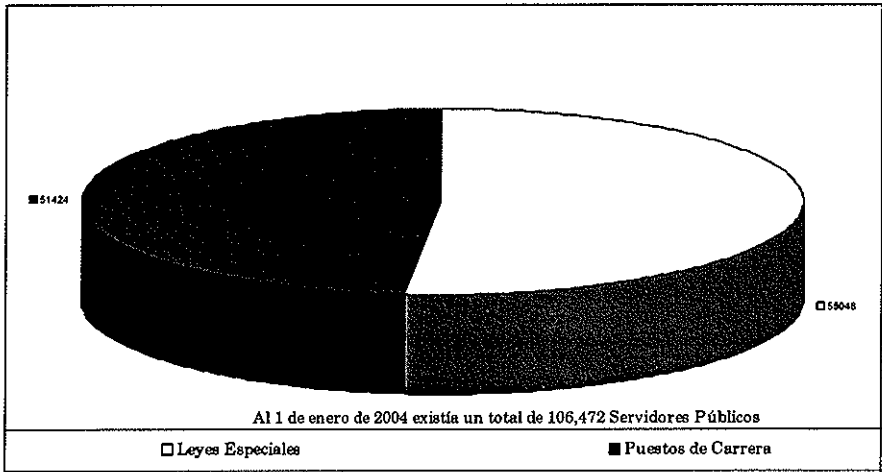
GRÁFICO N° 1

PANAMÁ

ANÁLISIS DE LOS PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS

2004



Cifras preliminares.
Elaborado por Mitzila Samudio y Nayubel D'Amil.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, DIPRENA y DIGECA.

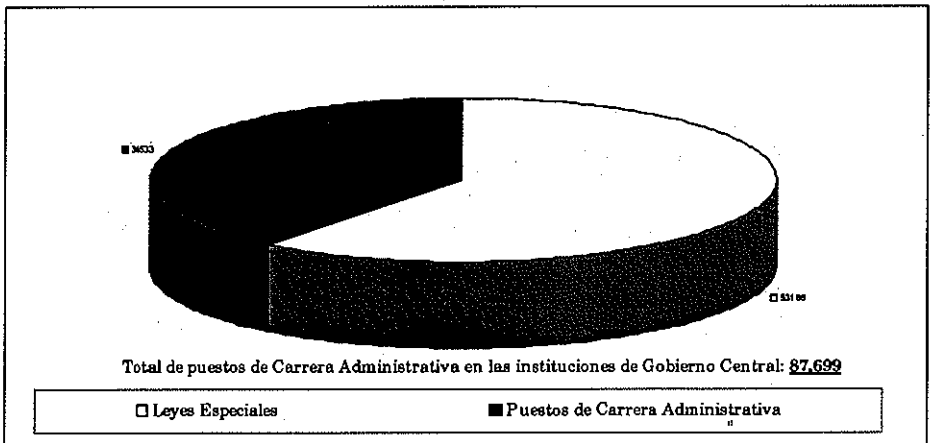
GRÁFICO N° 2

PANAMÁ

**ANÁLISIS DE LOS PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA
EN EL SECTOR PÚBLICO**

**TOTAL DE PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA
Y DE LEYES ESPECIALES EN LAS INSTITUCIONES
DEL GOBIERNO CENTRAL**

2004



Cifras preliminares.

Elaborado por Mitzila Samudio y Nayubel D'Amil.

Fuente: *Idem* Gráfico N° 1.

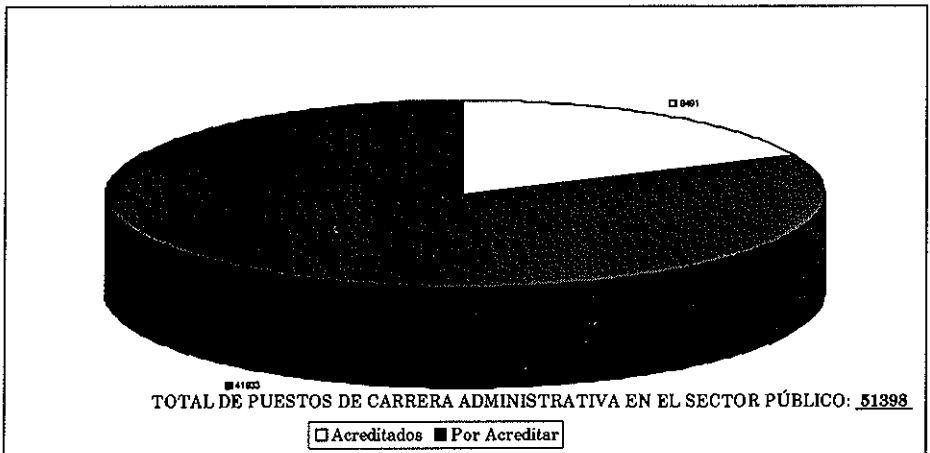
GRÁFICO N° 3

PANAMÁ

**ANÁLISIS DE LOS PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA
EN EL SECTOR PÚBLICO**

**SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS POR ACREDITAR**

2004



Cifras preliminares.

Elaborado por Mitzila Samudio y Nayubel D'Amil.

Fuente: *Idem* Gráfico N° 1.

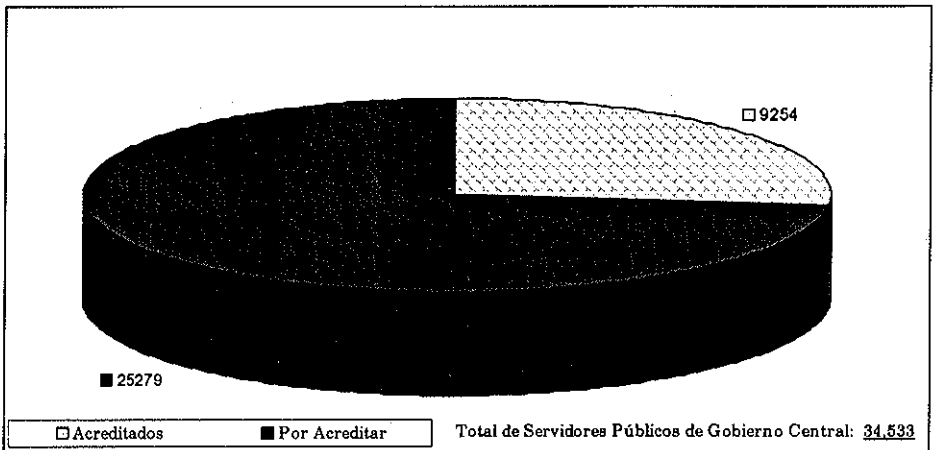
GRÁFICO N° 4

PANAMÁ

**ANÁLISIS DE LOS PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA
EN EL SECTOR PÚBLICO**

**SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL**

2004



Cifras preliminares.

Elaborado por Mitzila Samudio y Nayubel D'Amil.

Fuente: *Idem* Gráfico N° 1.

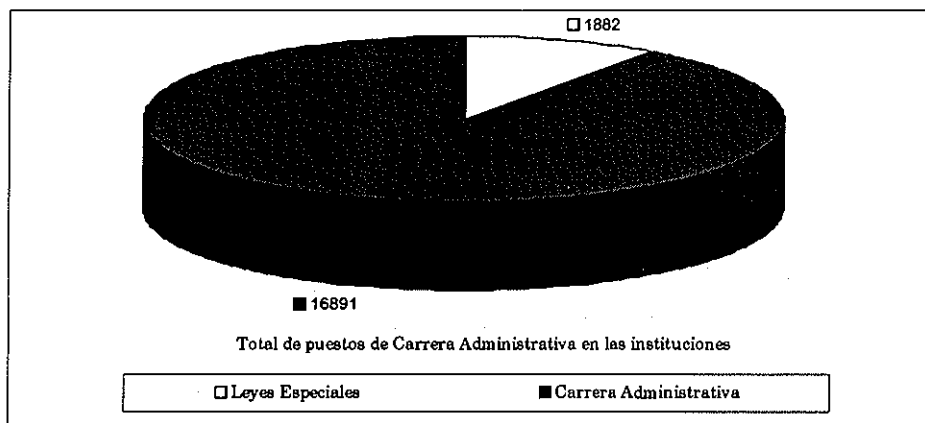
GRÁFICO N° 5

PANAMÁ

ANÁLISIS DE LOS PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

CANTIDAD DE PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE LEYES ESPECIALES EN LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

2004



Cifras preliminares.

Elaborado por Mitzila Samudio y Nayubel D'Amil.

Fuente: *Idem* Gráfico N° 1.

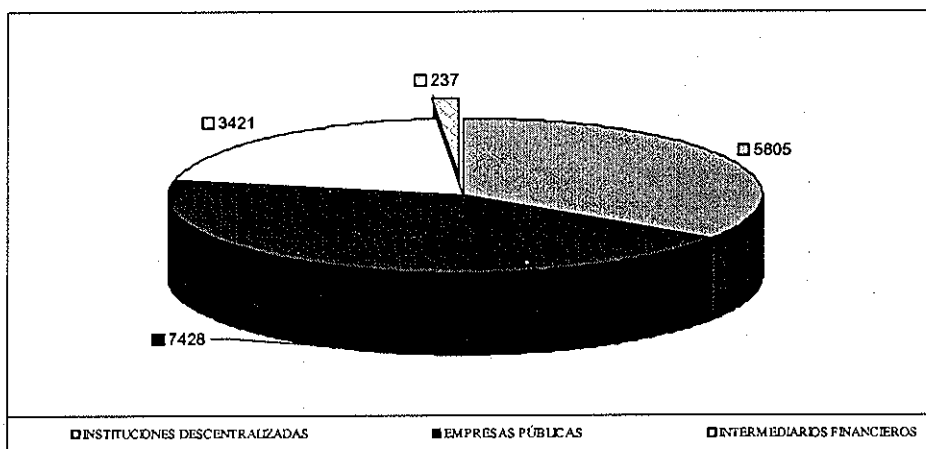
GRÁFICO N° 6

PANAMÁ

ANÁLISIS DE LOS PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SECTOR DESCENTRALIZADO

2004



Cifras preliminares.

Elaborado por Mitzila Samudio y Nayubel D'Amil.

Fuente: *Idem* Gráfico N° 1.

DIAGRAMA No. 1

PANAMÁ

II. FASES EN LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA

ACTIVIDADES	PERÍODO					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Ley de Carrera Administrativa * Fase previa de creación * Aprobación de la Ley	■	■				
2. Desarrollo de la normativa * Procedimientos generales * Reglamentos técnicos * Reglamento general de la Ley			■			
3. Fortalecimiento de la DIGECA * Jerarquía (nivel de autoridad y responsabilidad) * Entrenamiento * Estructura organizacional				■		
4. Fortalecimiento de las OIRH's * Jerarquía organizacional * Entrenamiento * Capacidad técnica instalada * Estructura organizacional				■		
5. Procedimiento Especial del Ingreso, PEI * Actualizar estructura organizativas de cargos y expedientes * Identificación de los puestos de Carrera Administrativa * Manuales Institucionales * Adopción del SICLAR				■		
6. Procedimiento Ordinario de Ingreso, POI * Reglamento, Procedimiento, Metodología y Aplicación del PEI					■	■
7. Institucionalización del Sistema * Garantizar los objetivos y principios del Sistema de Carrera Administrativa * Aplicación de todos los componentes del Sistema * Integración de órganos				■		■
8. Puesta en práctica del Sistema de Carrera Administrativa * Incorporación de ocho instituciones descentralizadas al régimen * Actualización de los manuales de clase institucional de 11 ministerios						■
9. Resolución 122 del 27 de octubre de 1999 * Proceso de revisión de los servidores públicos acreditados						
10. Reinicio de actividades contempladas en la Ley No. 9 * Evaluación de desempeño * Procedimiento Ordinario de Ingreso, POI * Programa de Automatización del Sistema, SIARHU						
11. Proyecciones de mejoramiento institucional * Autonomía de DIGECA * Modificación del Decreto No. 222 * Organización interna de DIGECA * Consultorías * Definición de responsabilidades MEF-DIGECA						

Continúa...

...viene

ACTIVIDADES	PERÍODO				
	2000	2001	2002	2003	2004
1. Ley de Carrera Administrativa * Fase previa de creación * Aprobación de la Ley					
2. Desarrollo de la normativa * Procedimientos generales * Reglamentos técnicos * Reglamento general de la Ley					
3. Fortalecimiento de la DIGECA * Jerarquía (nivel de autoridad y responsabilidad) * Entrenamiento * Estructura organizacional					
4. Fortalecimiento de las OIRH's * Jerarquía organizacional * Entrenamiento * Capacidad técnica instalada * Estructura organizacional					
5. Procedimiento Especial de Ingreso, PEI * Actualizar estructuras organizativas de cargos y expedientes * Identificación de los puestos de Carrera Administrativa * Manuales Institucionales * Adopción del SICLAR					
6. Procedimiento Ordinario de Ingreso, POI * Reglamento, Procedimiento, Metodología y Aplicación del PEI					
7. Institucionalización del Sistema * Garantizar los objetivos y principios del Sistema de Carrera Administrativa * Aplicación de todos los componentes del Sistema * Integración de órganos					
8. Puesta en práctica del Sistema de Carrera Administrativa * Incorporación de ocho instituciones descentralizadas al régimen * Actualización de los manuales de clase institucional de 11 ministerios	—		—	—	—
9. Resolución 122 del 27 de octubre de 1999 * Proceso de revisión de los servidores públicos acreditados				—	
10. Reinicio de actividades contempladas en la Ley No. 9 * Evaluación de desempeño * Procedimiento Ordinario de Ingreso, POI * Programa de Automatización del Sistema, SIARHU					
11. Proyecciones de mejoramiento institucional * Autonomía de DIGECA * Modificación del Decreto No. 222 * Organización interna de DIGECA * Consultorías * Definición de responsabilidades MEF-DIGECA					

Leyenda: — Realizado
 Por realizar

CUADRO No. 2
PANAMÁ
PROCESO DE ELABORACIÓN
Y APROBACIÓN DE LOS MANUALES DE CLASES OCUPACIONALES

GOBIERNO CENTRAL			
Instituciones incorporadas		Manuales aprobados	
Ministerio de Economía y Finanzas		1	
Ministerio de Educación		1	
Ministerio de Vivienda		1	
Ministerio de Comercio e Industrias		1	
Ministerio de Relaciones Exteriores		1	
Ministerio de Salud		1	
Ministerio de Desarrollo Agropecuario		1	
Ministerio de Gobierno y Justicia		1	
Ministerio de la Presidencia		1	
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral		1	
Ministerio de Obras Públicas		1	
TOTAL		11	
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS			
Incorporadas		Manuales aprobados	Por cumplir etapa de aprobación
Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos		1	
Instituto de Mercadeo Agropecuario			1
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor			1
Lotería Nacional de Beneficencia			1
Instituto Nacional de Cultura			1
Instituto Nacional de Formación Profesional			1
Instituto Panameño de Habilitación Especial			1
Autoridad de la Región Interoceánica			1
TOTAL		1	7
SECTOR PÚBLICO			
Instituciones incorporadas		Manuales aprobados	En etapa de aprobación
Centralizado		11	
Descentralizado		1	7
TOTAL		12	7

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

CUADRO N° 3

PANAMÁ

RESUMEN EN MATERIA DE INCORPORACIÓN AL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA
GOBIERNO CENTRAL

Instituciones	Carrera Administrativa						
	Total de servidores públicos	Puestos de otras carreras (leyes especiales)	Puestos de libre nombramiento y remoción	Total de puestos de C.A.	Servidores públicos acreditados	Servidores públicos en funciones	% de servidores públicos por acreditar
Min. de Economía y Finanzas*	676	6	30	640	425	215	33.59
Min. de Educación	35.385	28.197	47	7.141	2.016	5.125	71.80
Min. de Vivienda	1.344	42	54	1.248	885	363	29.09
Min. de Comercio e Industrias	703	4	76	623	436	187	30.02
Min. de Relaciones Exteriores	870	493	40	337	227	110	32.64
Min. de Salud	11.683	6.838	48	4.797	1.941	2.856	59.54
Min. de Desarrollo Agropecuario	2.694	976	70	1.848	1.384	264	16.02
Min. de Gobierno y Justicia	18.518	14.615	68	3.835	1.276	2.559	66.73
Min. de la Presidencia	1.230	699	24	507	243	264	52.07
Min. de Trabajo y Desarrollo Laboral	719	11	75	633	415	218	34.44
Min. de Obras Públicas	4.032	9	39	3.984	436	3.548	89.06
TOTAL	77.854	51.890	571	25.393	9.684	15.709	61.87

* No incluye servidores del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Fuente: Idem Cuadro N° 2.

CUADRO N° 4

PANAMÁ

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Instituciones	Total de posiciones	Puestos de otras carreras (leyes especiales)*	Puestos de libre nombramiento y remoción*	Carrera Administrativa			
				Total de puestos de C.A.	Servidores públicos acreditados	Servidores públicos en funciones	% de servidores públicos por acreditar
Instituto de Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	603			584	360	224	38.36
Lotería Nacional de Beneficencia	1.630			1.598		1.584	
Autoridad de la Región Interoceánica	343			331		331	
Instituto de Mercadeo Agropecuario	399			351		351	
Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	160			160		160	
Instituto Nacional de Formación Profesional	640			640		640	
Instituto Panameño de Habilitación Especial	1.039			538		538	
Instituto Nacional de Cultura*	705			519	106	413	79.58
Otras instituciones	23.983			10.166		10.166	100.00
TOTAL	29.502	14.411		14.887	466	14.407	96.87

* Falta la distribución de puestos de Leyes Especiales y Puestos de Libre Nombramiento y Remoción.
Fuente: Idem Cuadro N° 2.

CUADRO N° 5

PANAMÁ

TODOS EL SECTOR PÚBLICO

Instituciones	Puestos de libre nombramiento y remoción			Carrera Administrativa			
	Puestos de otras carreras (leyes especiales)	Puestos de libre nombramiento y remoción	Total de puestos de C.A.	Servidores públicos acreditados	Servidores públicos en funciones	% de servidores públicos por acreditar	
Centralizado	77.854	51.890	571	9.684	15.709	61.87	
Descentralizado	29.502	14.411*	(*)	466	14.421	96.87	
Empresas públicas	8.452	192			8.260	100.00	
Intermediarios financieros	4.645	873			873	100.00	
Órganos del Estado y entidades independientes	8.042				8.042	100.00	
TOTAL	128.495	67.366	589	10.150	47.305	82.34	

* Falta la distribución de Puestos de Leyes Especiales y Puestos de Libre Nombramiento y Remoción.

Fuente: Ídem Cuadro N° 2.

CUADRO N° 6
PANAMÁ
SECTOR PÚBLICO

	Servidores públicos acreditados (antes de R. 122)	Servidores públicos desacreditados	Servidores públicos acreditados (después de R. 122)
Centralizado	9.684	2.597	7.087
Descentralizado	466	229	237
TOTAL	10.150	2.826	7.324

Fuente: Idem Cuadro N° 2.

CUADRO N° 7**PANAMÁ****ESTATUS DE LAS DESACREDITACIONES
ASPECTO LEGAL****Febrero del 2000 al 30 de octubre del 2001**

Institución	Total de servidores públicos			Recursos de reconsideración	
	Desacreditados	Presentaron recurso de reconsideración	No presentaron recurso de reconsideración	Concedidos	Negados
Ministerio de Economía y Finanzas	88	83	5	14	69
Ministerio de Educación	346	153	193	25	128
Ministerio de Vivienda	256	124	132	5	119
Ministerio de Comercio e Industrias	122	0	22	5	95
Ministerio de Relaciones Exteriores	70	42	28	20	22
Ministerio de Salud	554	301	253	12	289
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	456	253	203	86	167
Ministerio de Gobierno y Justicia	347	122	225	28	94
Ministerio de la Presidencia	47	8	39	6	2
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	231	47	184	4	43
Ministerio de Obras Públicas	80		80		
INAC	106		106		
IFARHU	123	41	82	2	39
TOTAL	2.826	1.274	1.588	207	1.067

Fuente: Idem Cuadro N° 2.

documentos

Carta Iberoamericana de la Función Pública*

CLAD-NU (DESA)**

PRESENTA UN CONJUNTO DE BASES COMUNES SOBRE LAS QUE DEBIERAN ARTICULARSE EL DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DE LOS DIFERENTES SISTEMAS NACIONALES DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS. DEFINE Y DESCRIBE ESTAS BASES PARA SU ADOPCIÓN POR LOS GOBIERNOS DE IBEROAMÉRICA: A) FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA; B) CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES; C) CONCEPTOS BÁSICOS, REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA; D) CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA; Y E) CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA.

Preámbulo

De conformidad con la Declaración de Santo Domingo, aprobada por

la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.

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. Se entiende por tal la garantía de

* Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio del 2003. Respalda por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución No. 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra"), Bolivia, 14-15 de noviembre del 2003.

** Promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD y Naciones Unidas, NU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, (DESA).

posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

A los fines de la presente Carta, la expresión "función pública", con el contenido que le atribuye el capítulo primero, se entenderá equivalente a la de "servicio civil", utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana. Todas las alusiones y referencias a la primera se consideran, por tanto indistintamente aplicables al otro término, por lo cual se entenderán excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales, registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos, y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una administración profesional que incorpora tales sistemas, contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

Para hacer posible la existencia de sistemas de tal naturaleza, es necesario que la gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de los gobiernos incorpore los criterios

jurídicos, organizativos y técnicos, así como las políticas y prácticas que caracterizan a un manejo transparente y eficaz de los recursos humanos.

La eficacia de los principios, procedimientos, políticas y prácticas de gestión que configuran un sistema de función pública, requiere que todos ellos sean debidamente contextualizados en el entorno institucional en el que deben incardinarse y operar. Los requerimientos derivados de la historia, las tradiciones, el contexto socioeconómico y el marco político de cada realidad nacional, son factores que condicionan los contornos específicos de cualquier modelo genérico.

Por otra parte, la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana, es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta posible y conveniente poner de manifiesto un conjunto de bases comunes, sobre las cuales debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales de función pública en los países iberoamericanos. La definición de estas

bases y su adopción por los gobiernos contribuirá, por una parte, a enfocar de manera compartida los esfuerzos por mejorar los sistemas nacionales, y permitirá por otra la construcción de un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana, facilitando los intercambios de todo tipo y robusteciendo en este campo los nexos existentes entre nuestros países.

Tales son los objetivos de esta Carta Iberoamericana de la Función Pública que constituye, para los países que la adoptan, un referente común en materia de función pública. El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país. Su desarrollo admite concreciones normativas y políticas diferentes, acordes con dicha heterogeneidad.

CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA

Objeto

1. La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:
 - a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades

contemporáneas, y para la buena gestión pública.

- b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.
- c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito.

El concepto de Función Pública

2. La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

3. Son notas básicas de esta noción las siguientes:

a) Se entiende por administración profesional una Administración Pública 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.

b) La noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública. Los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos, no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos nacionales.

c) Los sistemas de función pública pueden incluir uno

o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado, y cuyas controversias se sustancian ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

4. La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena. No obstante, la noción de función pública que maneja esta Carta trasciende la dimensión jurídica del mismo, ya que, como muestra frecuentemente la realidad, la mera existencia de las normas puede no ser suficiente para garantizar una articulación efectiva de los mecanismos que hacen posible una administración profesional. Solo la efectividad de esta articulación en la práctica social permite hablar con propiedad de una función pública.

Ámbito de aplicación

5. A los efectos de esta Carta, la función pública incluye:

- a) Los diferentes sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que, como la Educación, la Sanidad y otros, pueden disponer de estatutos o regulaciones singulares de personal.
- b) Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye al empleo público correspondiente a los gobiernos nacionales, así como al que se integra en las instituciones de los niveles subnacionales, tanto intermedios, en su caso, como locales.
- c) Los diferentes grados de descentralización funcional de la gestión, incluyendo tanto las instancias centrales como las entidades descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia.

CAPÍTULO SEGUNDO. CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

Criterios orientadores

- 6. La función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político-administrativos. Por ello, la modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos,

constituye un eje de las reformas de la gestión pública emprendidas durante las últimas décadas por un número significativo de gobiernos en diferentes partes del mundo. Esta Carta se posiciona como un instrumento al servicio de estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de tales esfuerzos de modernización, y promueve la adopción de los mismos por los sistemas de función pública de los países de la comunidad iberoamericana.

- 7. En particular, son criterios que inspiran los enunciados de la Carta:

- a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.

- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, que se establezca.

- d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.
- g) El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- h) La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, a fin de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.
- i) El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.

Principios rectores

8. Son principios rectores de todo sistema de función pública, que deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos, y quedar en todo caso salvaguardados en las prácticas concretas de personal, los de:
- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
 - Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
 - Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y

procesos de gestión del empleo y las personas.

- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

CAPÍTULO TERCERO. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La función pública como sistema integrado

9. Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión, cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con tales prioridades estratégicas.
10. Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido:
 1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro

de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios.

2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas:

- a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y
- b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.

Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.

Coherencia estratégica

11. La coherencia estratégica es un rasgo esencial de cualquier sistema de función pública. Ello significa que la calidad de sus instrumentos e intervenciones no puede ser juzgada desde una supuesta normalización técnica o neutral, al margen de su conexión con la estrategia perseguida en cada caso por la organización. La gestión del empleo y los recursos humanos solo crea valor en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.

tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas.

- En el entorno, el marco jurídico de aplicación, el sistema político y los mercados de trabajo son los principales factores situacionales.

Los ajustes mutuos entre los arreglos propios de la función pública y este conjunto de factores, son una condición de éxito de las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos, en cualquier entorno institucional.

Factores situacionales

12. La efectividad de los arreglos institucionales que caracterizan a la función pública, se halla influida por condiciones y variables que se encuentran en el interior o en el exterior de la organización o sistema multiorganizativo en que se opere. Si bien dichos factores situacionales son múltiples, algunos merecen ser destacados por su importante grado de influencia sobre la gestión del empleo y las personas:

- En el contexto interno, la estructura de la organización, o conjunto de formas que se utilizan para dividir y coordinar el trabajo; y la cultura organizativa, o conjunto de convicciones

CAPÍTULO CUARTO. REQUERIMIENTOS FUNCIONALES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Planificación de recursos humanos

13. Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planificación, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de

gestión del empleo y las personas.

14. Para garantizar la calidad de la planificación de recursos humanos, resultará imprescindible disponer de sistemas de información sobre el personal capaces de permitir un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos, existentes y previsibles en el futuro, agregadas por diferentes sectores, unidades, ámbitos organizativos, cualificaciones, franjas de edad y cualesquiera otras agrupaciones necesarias para la adecuada gestión del capital humano.

15. Los mecanismos y procedimientos de planificación de recursos humanos deberán hacer posible:

- La optimización de los efectivos cuantitativos y cualitativos disponibles.
- La adaptación flexible de las políticas y prácticas de personal a los cambios producidos en la organización y en su entorno.
- La correcta distribución de los recursos disponibles, la redistribución flexible de las personas en función de las necesidades organizativas y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las diferentes unidades y ámbitos organizativos.

- El seguimiento y actualización de sus previsiones.
- La participación activa de los directivos en los procesos de planificación.

Organización del trabajo

16. La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias).

17. Las descripciones de puestos deben comprender la misión de éstos, su ubicación organizativa, sus principales dimensiones, las funciones, las responsabilidades asumidas por su titular y las finalidades o áreas en las que se espera la obtención de resultados. Las descripciones de puestos perseguirán en cada caso el equilibrio adecuado entre:

- a) La precisión en la definición de la tarea, de tal manera que existan los requisitos de especialización del trabajo que resulten necesarios en cada caso, y la estructura de responsabilidades quede clara.

- b) La flexibilidad imprescindible para la adaptación de la tarea ante circunstancias cambiantes. En especial, deberán prever la necesidad de que el ocupante del puesto pueda ser llamado a enfrentar situaciones no previstas, así como a comportarse cooperativamente ante demandas de trabajo en equipo.

La rápida evolución de las necesidades sociales, las tecnologías y los procesos de trabajo aconseja una revisión frecuente y flexible de las descripciones de tareas.

18. Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos, deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona, y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.
- La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos

especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognitivas, motivos y rasgos de personalidad) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.

- Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de las tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del producto.
19. La clasificación de los puestos de trabajo deberá dar lugar a estructuras ordenadas en función del valor de contribución que se atribuya a aquellos, y dotadas de la flexibilidad necesaria para facilitar:
- a) la movilidad funcional y geográfica de las personas, por razones de interés personal u organizativo, y
 - b) el reconocimiento de la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.

Acceso al empleo

20. La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes:

- a) Publicidad, entendiéndose por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.
- b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.
- c) Transparencia en la gestión de los procesos, así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
- d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.

- e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.
 - 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 de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.
 - i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.
21. Con respeto a los principios expuestos, y siempre de acuerdo con el perfil de los puestos que se trate de cubrir, los órganos responsables de gestionar y resolver estos procedimientos pueden utilizar los siguientes instrumentos de selección:
- El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias.

- La realización de pruebas de conocimiento orales o escritas.
 - La ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas.
 - La superación de pruebas físicas.
 - La realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas.
 - La superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter.
 - La superación de exámenes médicos.
 - La realización de entrevistas de selección.
 - La realización de cursos selectivos de formación.
 - La superación de períodos de prueba o prácticas.
22. La efectividad de los principios definidos para el acceso al empleo público, exige muy especialmente que los sistemas de función pública protejan eficazmente la profesionalidad e imparcialidad de los órganos que gestionan y resuelven los procedimientos. Para ello, será necesario que existan medidas que garanticen:
- La acreditación de la cualificación necesaria.
 - La independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese.
 - La no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos.
 - La posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello.
23. Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.
24. Los principios y criterios adoptados por esta Carta en cuanto al acceso al empleo público son de aplicación, sin perjuicio de las adaptaciones necesarias, a cualquier supuesto de incorporación a un puesto de trabajo, ya sea desde el exterior del sistema público o desde el interior del

mismo, mediante procesos de movilidad o promoción.

Evaluación del rendimiento

25. La evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:
- a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina...).
 - b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.
 - c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.
 - d) Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.
26. La evaluación del rendimiento, ya sea individual o de grupo, requiere la utilización de instrumentos fiables y válidos. Cuando la evaluación se centre en resultados, deberá basarse en la previa estandarización de éstos mediante el señalamiento de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado, y la identificación de indicadores precisos. Cuando la evaluación mida el comportamiento en el trabajo, deberá fundamentarse en la aplicación de escalas de conducta adecuadas, u otros instrumentos técnicamente probados. Se evitará en todo caso el uso de instrumentos ambiguos, de fiabilidad dudosa, susceptibles de introducir sesgos en la apreciación, o favorecedores de la mera subjetividad o arbitrariedad.
27. La evaluación del rendimiento laboral de las personas, especialmente cuando se realiza con finalidades de estímulo y mejora del desempeño, requiere la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas. El entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y habilidades sociales necesarias, así como el logro de su compromiso efectivo con estas prácticas son condiciones cruciales de éxito.
28. Los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos por medio de los cuales las personas puedan manifestar su discrepancia frente a la valoración efectuada, y hacer llegar la misma, tanto a sus supervisores como a instancias superiores. Deberá velarse por evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como

apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral.

29. En la medida posible, y en forma en todo caso coherente con la cultura interna de las organizaciones públicas, los sistemas de servicio civil incorporarán, especialmente con finalidades de desarrollo y mejora de las competencias personales, mecanismos de evaluación de 360 grados o similares, mediante los cuales las personas reciben retroalimentación de su desempeño por parte de los diferentes afectados por el mismo, ya estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente al de su posición jerárquica.

Compensación

30. Todo sistema de gestión del empleo y las personas necesita una estrategia de compensación. Las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución, deberán responder a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, y no a meras prácticas inerciales o a medidas de respuesta reactiva frente a reivindicaciones individuales o colectivas o conflictos laborales. Las políticas de retribución intentarán en todo caso, estimular en los servidores

públicos el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.

31. La equidad debe ser el principio rector del diseño de las estructuras retributivas, así como el atributo básico de éstas. La equidad de la compensación se manifiesta, tanto hacia el interior como hacia el exterior de la organización:

- a) La equidad interna es la cualidad de que goza la estructura retributiva cuando las personas:

- tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su propia contribución, y

- perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son justas, cuando las comparan con las que reciben ellos mismos.

- b) La equidad externa reúne las notas de competitividad y eficiencia salarial:

- Una estructura retributiva es competitiva cuando resulta adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias, en

los distintos tipos de puestos que la organización precisa.

- Una estructura retributiva es eficiente cuando los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún nivel o sector de puestos.
32. El abanico salarial (diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior), deberá ser equilibrado: ni demasiado comprimido, porque reduciría los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, ni demasiado amplio, lo que podría traslucir un síntoma de captura del sistema por algunas élites, y reflejaría un mayor o menor grado de inequidad salarial.
 33. En el caso de que se establezcan retribuciones variables con el fin de incentivar el rendimiento individual o de grupo, su aplicación deberá vincularse a la definición previa de estándares de resultado o desempeño, y a procedimientos fiables de evaluación, previamente definidos y conocidos por todos los interesados, y administrados con garantías que reduzcan en lo posible los elementos de subjetividad.
 34. Las decisiones relativas a la administración de los salarios deberán adoptarse en general con arreglo a criterios coherentes y basados en el mérito y capacidad de las personas. Los sistemas de función pública deberán incorporar mecanismos que protejan las políticas y prácticas de compensación frente a la arbitrariedad, la búsqueda de rentas o el clientelismo político.
 35. Los beneficios no monetarios incorporados a los sistemas de función pública deberán ser equitativos, eficaces para el logro de sus finalidades, y asumibles en términos de costo-beneficio.
 36. El régimen de pensiones de los empleados públicos deberá ser adecuado para garantizar sus fines de previsión social, gozar de la necesaria solidez financiera, no crear privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales, y no suponer una carga excesiva sobre el gasto del Estado y la economía de los países.

Desarrollo

37. 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.

38. La carrera profesional de los empleados públicos será facilitada por regulaciones flexibles, que eliminarán en lo posible las barreras o limitaciones formales. Se crearán fórmulas alternativas a las carreras meramente jerárquicas, basadas en el reconocimiento del crecimiento y la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal afectado.
39. La promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias. Se utilizarán para ello instrumentos dotados de la mayor objetividad posible, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en tales procesos.
40. Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos.
41. La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación,

que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos, y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

Responsabilidad laboral

42. Los sistemas de función pública deben contar con mecanismos que aseguren, por los medios adecuados en cada caso, el control de presencia, la realización completa de la jornada de trabajo, los instrumentos para la reducción del absentismo y, en general, el cumplimiento de sus obligaciones laborales por parte de los empleados públicos.
43. Se establecerán y aplicarán con el mayor rigor las normas necesarias sobre incompatibilidades de los empleados públicos, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los que puedan tener alguna clase de interés que comprometa su imparcialidad, o ponga en cuestión la imagen de la Administración Pública.
44. Los procedimientos disciplinarios deben permitir corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados públicos. El régimen disciplinario se basará en la tipificación de las infracciones, la graduación proporcional de las sanciones, la imparcialidad de

los órganos que instruyen y resuelven los procedimientos, el carácter contradictorio de éstos, y la congruencia entre hechos probados y resoluciones. Los afectados por un procedimiento disciplinario deberán contar con todas las garantías propias del derecho sancionador.

Desvinculación

45. El mero cambio de gobierno o la concurrencia de circunstancias o decisiones de exclusiva apreciación discrecional no serán, por sí mismas, causas suficientes para justificar despidos o rescisiones de empleo.
46. Cuando se establezca la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, se crearán los mecanismos necesarios para garantizar la acreditación objetiva de tales circunstancias. De igual modo, cuando exista la posibilidad de rescindir, individual o colectivamente, la relación de empleo de los empleados públicos por razones técnicas, económicas u organizativas que obliguen a la amortización de puestos de trabajo, la concurrencia de dichas causas deberá ser objetivamente acreditada mediante procedimientos dotados de las garantías necesarias.

Relaciones humanas y sociales

47. Se consideran como criterios orientadores de las relaciones laborales en la función pública las siguientes:
 - a) El derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, en los marcos y con las modalidades que deriven de las distintas legislaciones nacionales.
 - b) Cada una de las partes de las relaciones laborales debe representar, sin extralimitarse, el papel que le es propio, cuyo ejercicio ha de ser recíprocamente reconocido y aceptado.
 - c) En lo que respecta a la fijación de las condiciones de trabajo, deberá estarse a lo que disponga la legislación nacional de aplicación en cuanto a los elementos de aquéllas que deben ser objeto de negociación, y los que corresponden a las normas jurídicas o a facultades de decisión unilateral del empleador público.
 - d) Los mecanismos y procedimientos que se establezcan deberán facilitar que las relaciones laborales se orienten, habitual y preferentemente, a la transacción y la concertación, evitando la confrontación

y la descalificación del adversario.

48. Los sistemas de función pública deberán incorporar las reglas y políticas necesarias para garantizar los derechos de los empleados públicos, en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.
49. Los empleadores públicos deberán ocuparse de conocer el clima laboral de sus organizaciones, evaluándolo periódicamente y teniendo en cuenta estas evaluaciones para la revisión y mejora de sus políticas y prácticas de gestión de las personas.
50. Las políticas y prácticas de comunicación interna se orientarán a:
 - a) Conocer las informaciones, iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones procedentes de los empleados públicos.
 - b) Informar con precisión de las decisiones y directrices de las instancias superiores, y hacer circular con fluidez las informaciones relevantes para los servicios y las personas, utilizando criterios de apertura que limiten la información reservada a aquellas materias que, por su naturaleza, deban permanecer confidenciales.
 - c) Reforzar la percepción de pertenencia y la impli-

cación de los empleados en el proyecto organizativo global y en las estrategias gubernamentales.

Organización de la función de recursos humanos

51. Las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo y las personas exigen la existencia, en las organizaciones y sistemas multiorganizacionales del sector público, de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados, desde el punto de vista estructural, en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función. Son cometidos básicos de estos núcleos o departamentos centrales:
 - a) La elaboración de directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa, y el seguimiento y control de su aplicación.
 - b) El impulso y dirección de los procesos de planificación de personal de alcance global, y la gestión de aquellas operaciones y procesos de gestión de recursos humanos, que por razones de escala o especialización deban ser asumidas por una instancia central.

- c) El estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos, y el impulso de las reformas necesarias para modernizarla y adaptarla a las necesidades cambiantes de las organizaciones públicas.
 - d) El apoyo a los directivos de la cadena de mando de las organizaciones, en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo.
- personal al conjunto de los directivos.
- c) Fortalecer las competencias de los directivos en materia de gestión de las personas, asumiendo líneas de capacitación permanente en los conocimientos y habilidades necesarias, y articular el conjunto de mecanismos de la función pública en forma tal que promuevan y estimulen la mayor implicación y responsabilización de los directivos en este campo.

52. Sin perjuicio de las relevantes funciones de los núcleos o departamentos centrales de recursos humanos, los sistemas de servicio civil deben asignar a los directivos de línea al frente de las unidades productoras de los servicios públicos, un papel predominante en la gestión de las personas a su cargo. Ello implica:

- a) Descentralizar, transfiriendo a la línea de mando, todas aquellas decisiones en materia de personal de cuya centralización no se deriven mayores beneficios para la organización.
- b) Asumir desde las instancias centrales un papel principal de asesoramiento, apoyo y provisión de servicios técnicos especializados en materia de

CAPÍTULO QUINTO. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA FUNCIÓN DIRECTIVA

La función directiva profesional

53. Los requerimientos de profesionalidad de la administración que son consustanciales a la función pública, se extienden a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos. Esta Carta entiende por tal aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas, y se producen y proveen los

servicios públicos. Se trata de una función diferenciada, tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

54. Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos institucionales que hagan posible:
- a) Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva, en las materias y decisiones propias de la gestión.
 - b) Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades a los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
 - c) Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida, y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.
 - d) Un conjunto de valores comunes de referencia, centrados en la racionalidad en el manejo de los

recursos, y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquellos.

Regulaciones específicas de la función directiva

55. La naturaleza de la función directiva pública exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones específicas. Estas regulaciones deben definir el universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolos tanto de las funciones políticas, como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. Tales normas serán de aplicación a la provisión de cargos directivos por personas provenientes de la función pública, así como, en su caso, a la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos.
56. Ya sea formando parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública, o bien mediante un estatuto específico, las regulaciones de la función directiva deberán incorporar:
- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.

- Reglas de acceso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de éstos.
- Reglas de permanencia que vinculen ésta a los resultados de la gestión, y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional, a los resultados.

CAPÍTULO SEXTO. CONDICIONES DE EFICACIA DE LA CARTA

Pluralidad de los posibles desarrollos

57. Esta Carta contiene un conjunto de elementos que se considera integrantes de un sistema de función pública, a la

altura de los fines y desafíos de las administraciones públicas contemporáneas. El desarrollo de este núcleo básico de componentes y su concreción en regulaciones, estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de gestión admite una diversidad de desarrollos que deberán adaptarse a la historia, tradiciones, culturas y otros elementos del entorno institucional de las diferentes realidades nacionales, en la comunidad de países iberoamericanos. En particular, los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos al servicio de las organizaciones públicas adoptados por esta Carta, permiten diferentes modelos de función pública desde el punto de vista de:

- Los tipos predominantes de los sistemas de garantías y filtros de profesionalidad utilizados en el acceso al empleo público.
- La organización de la carrera profesional de los empleados públicos, y en especial la posibilidad de optar por sistemas de función pública de empleo o de carrera.
- La escala de administración del sistema, que puede ir desde modelos nacionales de patrón único, hasta una diversidad de estructuras e instancias gestoras, en función de criterios de articulación

institucional, de escala territorial, de especificidad sectorial u otros.

- Los marcos de relaciones laborales, que pueden albergar diferentes grados y fórmulas de participación de los agentes sociales y ámbitos más o menos amplios de negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.
58. Sin perjuicio de las diferencias entre modelos nacionales de función pública, la plena eficacia de los criterios de gestión del empleo y los recursos humanos incorporados por esta Carta, requiere de un entorno institucional que los haga posibles. Son elementos relevantes de dicho entorno los marcos jurídicos del empleo público, el diseño estructural de los sistemas públicos y sus organizaciones, la capacidad interna de éstas y los valores culturales dominantes.

Marco jurídico

59. Los criterios de esta Carta exigen marcos reguladores que garanticen la profesionalidad y eficacia de la función pública. Para ello, será imprescindible que introduzcan modulaciones y especialidades singulares, distintas en algunos aspectos de las que regulan el empleo común.

Las regulaciones del empleo público deberán:

- a) Garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el conjunto de las prácticas de gestión del empleo público y las personas que lo integran, protegiéndolo de la politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura por intereses particulares.
- b) Limitar el alcance de la singularidad normativa a aquellos elementos indispensables para garantizar la profesionalidad de las administraciones públicas, sin incorporar especialidades que incurran en discriminación o privilegio de los servidores públicos.
- c) Rehuir una uniformización excesiva de las regulaciones, que las incapacite para adaptarse a la extraordinaria diversificación y heterogeneidad de los sistemas político-administrativos contemporáneos.
- d) Incorporar las pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos, y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público emprendidas en numerosos países a lo largo de las dos últimas décadas.

60. El diseño estructural de las organizaciones públicas deberá incorporar, para hacer posible una gestión eficaz de los sistemas de función pública, los siguientes elementos básicos:

- Instancias especializadas en la gestión del empleo y los recursos humanos, investidas de la autoridad formal correspondiente al valor estratégico de su función y caracterizadas por una triple orientación a:
 - la racionalidad en el manejo de los recursos,
 - la innovación de las políticas y prácticas de gestión de las personas, y
 - al apoyo y asesoramiento a los directivos de línea para el desempeño de sus funciones como gestores del personal a su cargo.
- Una orientación que garantice a la dirección de los centros y las unidades productoras de los servicios públicos, las atribuciones de gestión necesarias para gestionar a su personal, con los debidos

Capacidad interna

61. La administración de sistemas de función pública en línea con las orientaciones de esta Carta requiere la posesión, por las organizaciones públicas, de las competencias imprescindibles. Estos requerimientos presentan algunos rasgos diferentes para los órganos centrales y para las direcciones de línea:

- Las instancias centrales responsables de los recursos humanos deberán estar dotadas de una alta cualificación profesional, incorporando la multidisciplinariedad propia de la gestión de las personas, lo que exige combinar equilibradamente las aproximaciones propias de los campos del derecho, la economía, la psicología social y la gestión pública.
- Los directivos al frente de las unidades productoras deberán disponer de la capacitación adecuada para el desarrollo de las habilidades técnicas y sociales necesarias para la gestión de equipos humanos. En particular, resulta fundamental su entrena-

miento en las destrezas de carácter interpersonal y relacional.

Cambio cultural

62. La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resultará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:

a) La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política, y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.

b) La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.

c) La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública.

d) La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos ◇

PRESENTA LA PROPUESTA DE UN SISTEMA DE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA PARA LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA REGIÓN, EN EL MARCO DEL PLAN PUEBLA – PANAMÁ, CONOCIDA COMO “LA CARTA CHETUMAL” EN LA QUE SE INCORPORAN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS: A) PREMISAS DEL MODELO; B) PRINCIPIOS APLICABLES AL DESARROLLO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; C) NORMALIZACIÓN DE FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES; D) VALORACIÓN SISTEMÁTICA DEL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA; Y E) SISTEMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN.

Presentación

En reconocimiento de la importancia del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, ante los retos de la gestión de procesos económicos de alcance regional, los participantes del Primer Encuentro Internacional del Servicio Público de Carrera para el Desarrollo Sustentable del Plan Puebla - Panamá, coinciden en Chetumal, Quintana Roo, en la valoración de la profesionalización de los servidores públicos como condición necesaria, que permitirá a los gobiernos alcanzar los niveles de eficiencia que los con-

vierta en promotores del desarrollo integral de sus comunidades.

El Servicio Público de Carrera significa la consolidación de capacidades institucionales y la capitalización de los talentos de los servidores públicos, con miras a formar un compromiso con una misión histórica caracterizada por el reto de constituirse en protagonistas de la transformación de una región, otrora con pocas expectativas de progreso económico y social.

La lógica participativa de programas como el Plan Puebla - Panamá, hermana a los gobiernos locales en una red de cooperación técnica, para delinear una estrategia que favorezca la implantación de sistemas de servicio público de carrera en sus distintas administraciones.

El reconocimiento de los beneficios de los sistemas de profesionalización y carrera administrativa en la función pública, han sido destacados por los países iberoamericanos con plena conciencia de sus alcances y potencial que vendría a dar beneficios direc-

* Modelo de Servicio Público de Carrera propuesto por los participantes del Primer Encuentro Internacional: El Servicio Público de Carrera para el Desarrollo Sustentable del Plan Puebla - Panamá, Chetumal, Q. Roo 28 de mayo del 2004, organizado por el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A. C., y la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado de Quintana Roo.

** Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A. C.

tos a la ciudadanía, ya que el hecho de disponer de marcos de servicio público con personal competente, permite desplegar todo tipo de medios institucionales que respalden a otros sectores productivos.

Los compromisos asociativos de una misión de desarrollo, del tamaño de la región mesoamericana, no pueden atenderse con gobiernos improvisados o lerdos en cuanto a las prácticas modernas de la gestión pública. En este sentido, la profesionalización se erige en un medio seguro y probado para arribar a los estándares de desempeño que se encuentren a la altura de dicho reto.

En atención a las premisas señaladas, y como resultado del encuentro internacional que nos ocupa, se propone para los gobiernos de la región Puebla - Panamá, el siguiente modelo de Servicio Público de Carrera, que se sustenta en una forma de cooperación internacional y de intercambio de información técnica de los gobiernos locales involucrados en dicho espacio.

Modelo de Servicio Público de Carrera del Primer Encuentro Internacional: El Servicio Público de Carrera para el Desarrollo Sustentable del Plan Puebla-Panamá

Premisas generales de organización del Modelo

La profesionalización del personal de los gobiernos locales es un tema de interés público, por consi-

guiente, deberá establecerse como medida institucional en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Para tal efecto, es indispensable que en el diseño de los mecanismos de profesionalización, se considere como eje el Servicio Civil de Carrera propuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, de la cual se han extraído los principios de organización del Servicio y el enfoque sistemático del mismo.

De conformidad con los avances diferenciados del proceso de implantación de sistemas de servicio público de carrera en los gobiernos de la región Puebla-Panamá, se hace necesario promover las experiencias de aquellos que han logrado adoptarlo como práctica institucional, de tal manera que sean considerados como referencia en los procesos que apenas se encuentran en sus etapas de diseño e instrumentación.

Se entiende que en cada país los términos legales que rigen para la función pública presentan peculiaridades, por lo cual las medidas propuestas en este documento se dirigen especialmente a los gobiernos subnacionales y a los gobiernos municipales, mismos que por efecto de su carácter regional y local presentan necesidades organizativas en materias de gobierno y áreas de profesionalización, vinculadas con el desarrollo social y económico de sus entornos. No obstante que la profesionalización de servidores públicos locales tiene rasgos diferenciados, entre gobiernos nacional, subnacional y municipal, debería sujetarse a esquemas de organización que sean compatibles entre sí, por lo

cual es plausible que se conciba y difunda un modelo base, que oriente el desarrollo de la carrera de los servidores públicos locales.

De manera invaluable, y como elemento sustancial del servicio público de carrera, deben considerarse como parte de la filosofía y norma de gestión, los siguientes principios:

- El mérito como base fundamental en la administración del personal público.
- Igualdad de oportunidades en el empleo público.
- Publicidad como base en los concursos para la selección de personal.
- Nombramientos de servidores con base en su idoneidad.
- Estabilidad en el cargo.

Componentes del Modelo de Servicio Público de Carrera

El Modelo que se propone consta de cinco componentes estructurales:

- A) *Sistema de Gestión del Servicio Público de Carrera.*
- Ingreso a la Función Pública.
 - Inducción y prueba del personal de reciente ingreso al Servicio Público de Carrera.
 - Formación del miembro del Servicio en los valores y roles

sociales de la función pública.

- Desarrollo de la carrera en puestos y rangos de alguna especialidad de la función pública.
 - Capacitación y certificación de capacidades del personal de acuerdo con su desarrollo.
 - Incentivos a la creatividad y aportación del personal de carrera dentro de la función pública.
 - Conclusión de la carrera y separación de la función pública.
- B) *Principios aplicables a la formación y desarrollo de los Servidores Públicos.*
- C) *Normalización de funciones de los gobiernos locales.*
- D) *Valoración sistemática del desempeño en la función pública.*
- E) *Sistema de cooperación técnica de los gobiernos de la región mesoamericana.*

A continuación se describe la organización y funcionamiento de cada uno.

- A) *Sistema de Gestión del Servicio Público de Carrera*

De conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la profesionalización del personal al servicio del Estado y sus gobiernos, es

un proceso sistemático que tiene como referente la formación y desarrollo de funcionarios profesionales preservados de pretensiones políticas, por lo cual su desempeño es normado bajo reglas estrictas que aseguren su imparcialidad y desempeño objetivo.

El Servicio Público de Carrera tenderá a asegurar el carácter neutral de la función pública, por consiguiente, su principal fortaleza radica en la estabilidad laboral de sus miembros, y la preservación de sus funciones, independientemente de los cambios que se presenten en las dirigencias de las autoridades procedentes del sufragio popular.

Las reglas de ingreso, desarrollo y separación del empleo dentro de la función pública de los gobiernos subnacionales y locales, deberán establecerse en leyes y reglamentos, con la jerarquía suficiente frente a otros ordenamientos de tipo laboral que establezcan condiciones de trabajo y normas de gestión genéricas para todos los gobiernos de un país.

El Servicio Público de Carrera tendrá que ordenarse en forma de Sistema, de tal suerte que puedan establecerse las reglas específicas de cada etapa del ciclo de vida del personal de carrera dentro de la función pública.

De esta manera, el Servicio Público de Carrera se divide en etapas o subsistemas, ordenados de forma concatenada para garantizar el mayor desarrollo posible del personal, bajo reglas de profesionalización y

desempeño. Las reglas que se instituyan deberán establecer los medios para reconocer la capacidad profesional de individuos, equipos, áreas y del conjunto institucional de la administración pública, asegurando la estabilidad en el empleo y acreditando, a favor del mismo personal, los medios de superación que hagan de la función pública un modo de vida con reconocimiento y prestigio social.

Los subsistemas base del Modelo de Servicio Público de Carrera, se sustentan en la lógica del ciclo de vida del personal dentro de la función pública, y representan etapas que suceden y coinciden para generar el desarrollo previsto en las diferentes carreras o cuerpos del Servicio, y son los siguientes:

Ingreso a la Función Pública

Comprende los procesos de concursos abiertos para el reclutamiento y selección de aspirantes a puestos de la función pública.

Inducción y prueba del personal de reciente ingreso al Servicio Público de Carrera

Constituye una etapa de prueba que permite valorar la vocación de los aspirantes a la función pública, mediante procedimientos que ponderen sus capacidades y rasgos de desempeño, compromiso y responsabilidad, en comparación con los perfiles y estándares acreditados para servidores públicos. En este subsistema se verifican los valores que se espera

puedan denotarse del aspirante, ante los supuestos y pruebas vinculadas a una gestión comprometida con el desarrollo del entorno local, regional y nacional, en ese orden.

Formación del miembro del Servicio en los valores y roles sociales de la función pública

En este subsistema se tiene como cometido formar y desarrollar de manera persistente al personal de carrera en una cultura propia de la función pública. El espíritu del servicio, las normas éticas y los valores institucionales, son conceptos que deben regir las metas culturales de los servidores públicos. La práctica de un conjunto de valores comunes, y el reconocimiento del interés y expectativas individuales dentro de la función pública, a través de medios compatibles y referentes institucionales sustentables, constituyen la esencia de este proceso de formación.

Desarrollo de la carrera en puestos y rangos de alguna especialidad de la función pública

Este subsistema organiza las trayectorias ascendentes o carreras dentro de la función pública, en atención a los estudios de desarrollo institucional que forman parte de la modernización y adecuación constante de la gestión gubernamental. En el mismo subsistema se organizan los procesos correlativos al desempeño del personal, como son la valoración del desempeño, de conformidad con los estándares vigentes para la especiali-

dad; los concursos de promoción y el desplazamiento del personal en puestos vinculados a su rango de profesionalización; y las permutas y otros movimientos validados para el Servicio.

Capacitación y certificación de capacidades del personal de acuerdo con su desarrollo

En este subsistema opera la metodología que las autoridades de la función pública establezcan para la capacitación del personal, entendida ésta en sus diferentes modalidades; asimismo, se tiene como norma de referencia el diseño de puestos bajo estándares de las Normas Técnicas de Competencia Laboral, que determinan perfiles de capacidades a desarrollar en diferentes funciones del Servicio Público. En el proceso de capacitación tenderán a establecerse los planes y programas destinados al fortalecimiento de las competencias laborales, que se identifiquen en los estándares y normas aprobadas para los puestos del Servicio.

Incentivos a la creatividad y aportación del personal de carrera dentro de la función pública

Este subsistema constituye uno de los pilares del Modelo del Servicio Público de Carrera, ya que su cometido es respaldar la creatividad de los servidores públicos, estableciendo los marcos adecuados para que se genere la función de investigación y desarrollo. La creación de nuevas prácticas institucionales, la aportación

de conocimientos propios de la función pública y el mejoramiento de métodos, sistemas y procedimientos, entre otros medios del desarrollo institucional, son puntos culminantes en el desarrollo de un servidor público.

Conclusión de la carrera y separación de la función pública

En este subsistema se incluyen los medios y normas legales y de previsión social, que los gobiernos locales dispongan para la culminación de la carrera del personal dentro de la función pública, y su retiro a condiciones de pensionado; asimismo, se determinan los supuestos en que un miembro del Servicio podrá ser separado de su cargo por incumplir con las reglas del empleo público, o por presentar de manera reiterada deficiencias en su desempeño, que se han evidenciado por no cumplir con los estándares definidos para su puesto.

Los medios que emplean los subsistemas antes señalados son, entre otros, la estabilidad en el empleo, las reglas de profesionalización, las normas para las promociones y ascensos en puestos y rangos de la función pública, las condiciones y reglas de desempeño y productividad, el reconocimiento del mérito y un sistema de acreditación de capacidades, que permita al personal de carrera su promoción y desarrollo.

Los aspectos relacionados con la gerencia de los recursos humanos y la operación de procesos de cada uno de los subsistemas, quedan sujetos a

las reglas específicas que cada gobierno determine. El rasgo distintivo del presente Modelo, con respecto a las normas universales de la formación y desarrollo de personal de carrera dentro de la función pública, radica en la creación de condiciones que sean compatibles con el ciclo de vida del personal en su entorno laboral, por lo cual se reconoce, como referente central, el reto de trascender y aportar calidad y valor a cada una de las actividades que sean asignadas a los servidores públicos de carrera.

B) Principios aplicables a la formación y desarrollo de los Servidores Públicos

En reconocimiento de las vicisitudes de tipo político que enfrentan los gobiernos de la región para establecer sistemas de Servicio Civil de Carrera, se identifica a la Capacitación como medio alternativo para proveer servidores públicos, con un perfil profesional consistente para emprender las transformaciones requeridas por los mismos.

Se precisa que la capacitación de los servidores públicos tenga un conjunto de referentes metodológicos, que sean compatibles con los retos de los gobiernos locales y el ciclo de gestión de sus períodos constitucionales. En este sentido, es indispensable organizar los sistemas de capacitación en un modelo propio para la función pública. El diseño de programas y planes de formación, actualización y especialización no puede darse en forma aleatoria y sin referentes y estándares propios.

Se propone que los gobiernos locales dediquen un esfuerzo específico para sistematizar su esquema de capacitación, para lo cual es imprescindible formar un grupo de especialistas que retomen los principios del diseño curricular y otras metodologías, con el propósito de identificar los campos temáticos estratégicos, que sirvan a fines genéricos y específicos para casos en que deban reforzarse competencias laborales, que han sido compendiadas en normas de desempeño.

Los gobiernos que no logren implantar sistemas de Servicio Público de Carrera, tendrían que valerse de la capacitación como insumo estratégico para reforzar las capacidades de sus cuadros de empleo. Por consiguiente, se considera de vital importancia que al inicio de su gestión se formule un plan maestro, sustentado en un proceso de planeación curricular que garantice la cobertura de temas y campos de conocimiento, que requieran reforzarse por medio de las prácticas de la capacitación.

El tamaño de esta tarea hace posible involucrar a diversas instituciones en dicho cometido; los Institutos de Administración Pública de la región, escuelas, universidades y demás instancias con programas vinculados a la función pública, tienen en este campo un área abierta y receptiva para enfocar sus propuestas metodológicas, y hacer de la capacitación un sistema integral.

Una vez reconocido el papel de la capacitación como elemento central de la profesionalización, y como

medio alterno del sistema de Servicio Civil de Carrera, a continuación se mencionan algunos de los principios que deben orientarle en su desarrollo:

- La capacitación debe tener un carácter sistemático, por lo que tiene que organizarse a partir de referentes institucionales válidos para la función pública, a la vez que debe sustentarse en un estricto proceso de planeación curricular.
- La formación y desarrollo de los servidores públicos debe ser permanente, los grados de aprehensión de conocimientos, capacidades y habilidades, serán determinados en los planes y programas del modelo de capacitación institucional.
- El valor de la capacitación debe reflejarse en el sistema de grados de profesionalización, retribución y emplazamiento del personal en puestos de mayor responsabilidad dentro de la función pública.
- El valor de la capacitación debe ser reconocido por sus aportaciones al mejoramiento de la función pública, por consiguiente, los resultados y evidencias de la capacidad adquirida por los servidores públicos que participan en procesos de profesionalización, debe ser evaluada y regulada de manera constante.
- Los gobiernos de la región pueden constituir equipos profesio-

nales que intercambien experiencias relacionadas con los métodos, sistemas y procesos de capacitación.

- La capacitación debe proveerse por instituciones vinculadas a la función pública, por lo cual la certificación de dichas instancias tiene que ser un requisito exigible para su contratación.

C) *Normalización de funciones de los gobiernos locales*

Las tendencias metodológicas dominantes para incentivar la competitividad de las organizaciones, enfatizan a la normalización de procesos como uno de los medios reconocidos que permiten asegurar la sistematización, funcionalidad y aportación de valor agregado a los diferentes ciclos productivos de las propias organizaciones.

En el caso de la función pública, muchos de sus procesos se sujetan a prácticas universales de gestión, por lo que pueden ser objeto de un alineamiento con normas vigentes en el mercado, orientadas a establecer los parámetros de desempeño que aseguren el éxito, la calidad y otros atributos deseables en su operación y en los productos que generan. En este caso, la certificación o acreditación de uno o varios procesos de la función pública, puede valerse de firmas consultoras que operan en el mercado para que las normas de referencia se cumplan cabalmente, de tal forma que pueda

refrendarse periódicamente la certificación obtenida.

El elemento crítico para la función pública consiste en identificar los procesos que deban asegurarse por vía de la normalización, ya que de poco sirve normalizar fragmentos de la gestión pública, si el funcionamiento global o los productos terminales de servicio social y respaldo al desarrollo, no se encuentran sistematizados.

Del supuesto anterior se infiere la necesidad de definir con precisión los rubros certificables de la gestión gubernamental, sobre todo en aquellas materias en que los gobiernos locales deban ser actores principales en procesos del desarrollo de la región, y de sus circunscripciones territoriales. En muchos de estos rubros la experiencia que corresponde a la normalización no se encuentra en el mercado; en consecuencia, para dichos casos, los estándares de gestión, los referentes de eficiencia, los parámetros de funciones, puestos, sistemas, procedimientos y demás que permiten guiar la función pública, deben generarse por los propios gobiernos locales.

En lo que respecta a la certificación de capacidades profesionales, es necesario que los gobiernos locales de la región establezcan los vínculos necesarios para emprender el estudio de las funciones clave, orientadas a la promoción del desarrollo y manejo de instrumentos de gestión pública estratégicos, que le den sentido y coherencia al diseño de áreas, puestos y sistemas de trabajo que deban acreditarse

mediante normas de competencia laboral aplicables en el entorno de la función pública.

D) Valoración sistemática del desempeño en la función pública

La valoración del desempeño que se prescriba por parte de los gobiernos locales, debe tener rasgos que le permitan adquirir un carácter polivalente, de tal forma que sirva a diversos cometidos.

En términos del método, la valoración del desempeño tiene como elemento central la medición del rendimiento de una persona, un equipo o un área de trabajo en función de calidad, eficiencia, eficacia, productividad, y otras dimensiones, tomando como referencia objetivos, metas, estándares y parámetros de cumplimiento.

La verificación del grado de apego de los resultados y evidencias del desempeño, con respecto a los referentes instituidos por la organización, puede emplear diferentes métodos.

En reconocimiento de la variabilidad de métodos de la valoración del desempeño, se recomienda que se considere, como punto de partida, el estudio de las dimensiones que sean

cuantificables con los medios disponibles, de tal manera que, en la medida que se maduren los sistemas de programación y definición de objetivos, metas y demás estándares, puedan adecuarse los sistemas de evaluación, con miras a que cumplan con su cometido, y sean compatibles con la escala del sistema de trabajo que se mide.

E) Sistema de cooperación técnica de los gobiernos de la región mesoamericana

Como medida estratégica para la potenciación del esfuerzo institucional de los gobiernos de la región en su labor de instaurar el Servicio Civil de Carrera, se establece la necesidad de constituir una red de instituciones afines, vinculadas en lazos de cooperación técnica e intercambio de experiencias, que sea auspiciada por los funcionarios responsables de la conducción de los procesos de gestión de los recursos humanos, de los distintos gobiernos locales, y de aquellos que se desempeñen en funciones de asistencia técnica, capacitación, investigación y desarrollo para el mejoramiento de la función pública.

De conformidad con estos criterios básicos de intención, suscriben la presente carta, el 28 de mayo del 2004 en Chetumal, Q. Roo, México ◇

Informe Nacional de Costa Rica*

Dirección General de Servicio Civil**

DOCUMENTA EN FORMA SUSCINTA LAS ACCIONES EMPRENDIDAS DURANTE EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 2002-2004, ENMARCÁNDOLAS EN EL PLAN ESTRATÉGICO IMPLEMENTADO A PARTIR DE 1998 Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO "MONSEÑOR VÍCTOR MANUEL SANABRIA MARTÍNEZ 2002-2006".

PRESENTACIÓN

La Dirección General de Servicio Civil, DGSC, consciente de la necesidad de contar con un sistema integral de administración de recursos humanos que permita la promoción de una gestión pública efectiva, desde 1998 puso en marcha su Plan Estratégico, dirigido fundamentalmente a abandonar su papel de órgano centralista,

iniciando la ejecución de diversos proyectos y acciones de carácter estratégico y operativo sustantivo, de impacto interno y externo, con miras a asumir su rol rector, asesor, proveedor de ayuda técnica y contralor en tal materia.

Cabe destacar, que los logros obtenidos en el período 2002-2004 permitieron avanzar en el desarrollo de las actividades y proyectos estratégicos contemplados en tres grandes ámbitos de acción institucional que atienden: a) el desarrollo del empleo público; b) la dignificación de la función pública; y c) el desarrollo institucional.

El quehacer de la DGSC ha permitido responder ante compromisos asumidos en el Plan Nacional de Desarrollo "Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez 2002-2006", de la Administración Pacheco de la Espriella, específicamente, en el eje de desarrollo denominado: Transparencia en la Función Pública y

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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

Participación Ciudadana y en el área temática: Modernización Institucional.

Los resultados que a continuación se presentan, evidencian que la experiencia acumulada por la institución, producto del alcance de éstos, propició el desarrollo de una serie de mecanismos o instrumentos técnicos que ya están siendo utilizados por la DGSC y que, en el mediano plazo, se espera lleguen a ser utilizados por las instituciones del Régimen de Servicio Civil.

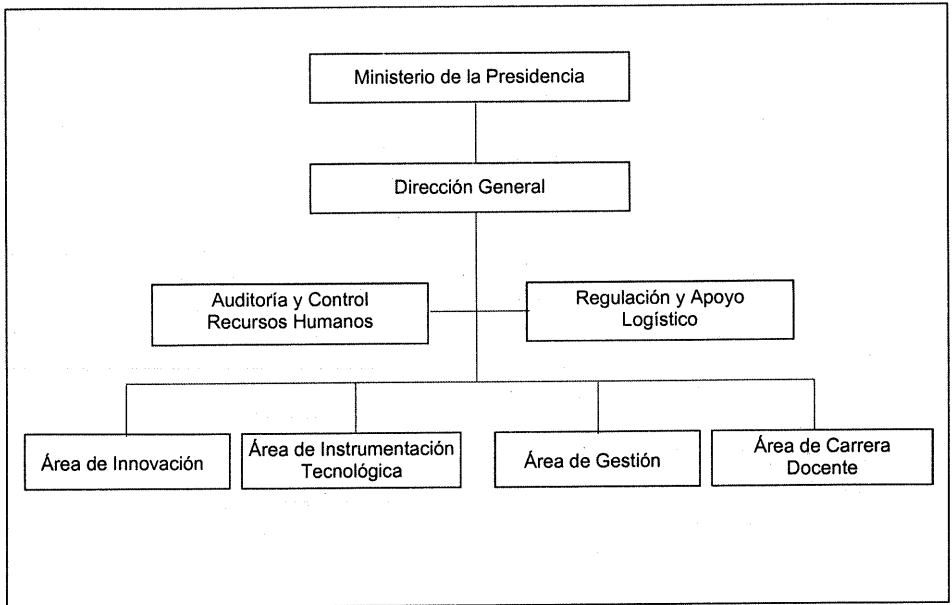
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los objetivos institucionales que le han servido de norte a esta Dirección General, para el alcance y cumplimiento de metas operativas y estratégicas, durante el período aludido son:

- Desarrollar sistemas de gestión para fortalecer el desarrollo institucional, el empleo público, la dignificación de la función pública y del funcionario.
- Llevar a cabo acciones e instrumentos técnicos para el fortalecimiento del sector descentralizado.
- Fiscalizar la gestión de recursos humanos para garantizar la eficiencia de las instituciones del Régimen de Servicio Civil.
- Crear y ejecutar acciones para el desarrollo del recurso humano de las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil.
- Normar técnica y legalmente la gestión de recursos humanos, para regular el accionar de las unidades especializadas del Régimen de Servicio Civil.
- Proveer a las instituciones del Estado centralizado del recurso humano idóneo, administrando adecuadamente los procesos técnicos para su ingreso y mantenimiento.
- Brindar mantenimiento y asesoría a la gestión de las oficinas de recursos humanos, con el propósito de que éstas respeten el ordenamiento técnico jurídico en el ejercicio de sus funciones.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Dirección General de Servicio Civil Organigrama Funcional



* Aprobado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, agosto, 1996.

ACCIONES EN CURSO

A la fecha, esta Dirección General se aboca al cumplimiento exitoso de las siguientes acciones:

- Seguimiento a los proyectos estratégicos iniciados desde el 2002, que continúan con etapas pendientes de desarrollar en el período 2004, a saber: rediseño organizacional de la DGSC (que

incluye la descripción de una estrategia para sensibilizar al personal, y de una metodología para nuevos perfiles ocupacionales); automatización de los modelos de gestión del factor humano; sistema para la certificación y acreditación de competencias laborales; fomento de valores; evaluación del Servicio Civil en Costa Rica (metodología BID); entre otras acciones.

- Ejecución de nuevos proyectos estratégicos que permitan consolidar propuestas generadas mediante proyectos ejecutados, tales como: sistema de calidad para los servidores públicos; propuesta de ley para la autonomía institucional; propuesta de ley de principios generales de empleo en el sector público; propuesta de afrenta a la impunidad y propuesta de reforma al Estatuto de Servicio Civil.
- Con el objetivo de dar continuidad al compromiso contraído con el Presidente de la República y con el Sistema Nacional de Evaluación, SINE, durante el 2004 se busca la forma de implantar en las instituciones del Régimen, el Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas, SIMERC, desarrollado por esta Dirección General.
- Cumplimiento de los compromisos contraídos en los Planes Operativos Anuales 2003 y 2004, aprobados en Ley de Presupuesto Ordinario para estos períodos.
- Continuar la coordinación con el Ministerio de Hacienda para la adaptación e implementación del Sistema de Recursos Humanos y Planillas (INTEGRA).
- Implantar, a nivel local, tres nuevos modelos de gestión denominados: Clasificación y Valoración de Puestos; Reclutamiento y Selección de Personal; y Desarrollo del Factor Humano.
- Por otra parte, la DGSC ha dirigido sus esfuerzos en los últimos años a promover su imagen institucional, participando para ello de forma activa en la ejecución de diferentes actividades de corte internacional, regional y nacional, como congresos, seminarios, simposios, entre otros, en materia de recursos humanos y función pública. De hecho, se trabaja conjuntamente con la Universidad de Costa Rica, UCR, en la organización del “IV Congreso Internacional de Recursos Humanos: ¿Hacia dónde van las organizaciones?: Prácticas, limitaciones y perspectivas”, que tendrá lugar en abril del 2005.

LOGROS Y AVANCES INSTITUCIONALES

Los objetivos antes citados, han permitido a través de su cumplimiento una serie de logros, cuyo impacto no solo afecta y beneficia a esta Dirección General, sino se extiende a cada una de las instituciones adscritas al Régimen de Servicio Civil, entre los que se destacan los siguientes:

Desarrollo de proyectos estratégicos de impacto interinstitucional

A partir de 1998 la DGSC redefine su misión y replantea como

fundamento de su existencia el “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 a las instituciones que lo conforman”, en consonancia con el mandato constitucional que crea el Régimen que se administra. A partir de allí, la DGSC se ha abocado a desarrollar sistemas de gestión, que propicien el fortalecimiento del desarrollo institucional y del empleo público, y que coadyuven con la dignificación de la función pública y de sus miembros.

Lo anterior es posible si se asume al ser humano como eje central de toda actuación, de quien se espera obtener plena identificación con las funciones que desempeñe, excelencia en la atención del usuario, y constante búsqueda de celeridad, acceso y simplificación de los procesos de trabajo.

Nuevos modelos de gestión

Debido a que la transformación de la DGSC se dirige hacia un concepto más avanzado de gestión del factor humano, con una perspectiva que integre los requerimientos institucionales con el desarrollo permanente de sus colaboradores, es que entre el 2002 y el 2003 se trabajó con el diseño conceptual y la automatización de tres Nuevos Modelos Desconcentrados de Gestión, a saber:

- Clasificación y Valoración de Puestos.

- Reclutamiento y Selección de Personal.
- Desarrollo del Factor Humano.

Durante el 2004 se espera concluir con la automatización de los módulos que harán posible la desconcentración de los mismos, y su integración en un solo sistema que se pretende implantar inicialmente, mediante plan piloto en un conjunto pequeño de instituciones pertenecientes al Régimen de Servicio Civil, incluida la DGSC.

Cabe destacar, que con la implantación de estos nuevos modelos, los usuarios contarán con procesos de contratación desconcentrados y automatizados, que les permitirá el desarrollo de una gestión más ágil, eficaz y eficiente de las instituciones públicas, y el desarrollo adecuado del factor humano.

Cada uno de esos modelos de gestión representó durante el 2002 y el 2003, la conformación y el trabajo de diversos equipos de funcionarios, que asumieron responsabilidades particulares en torno a proyectos estratégicos institucionales, destinados al desarrollo de los módulos automatizados. En el 2004 se continúa trabajando, mediante el método de proyectos asumidos por equipos concretos, con el propósito de realizar las pruebas necesarias con los módulos, a lo interno de la institución, como paso previo a la desconcentración hacia instituciones del plan piloto. Su finalización está dependiendo en este momento de la consecución de recursos a través de la cooperación

internacional o interinstitucional, para concluir el desarrollo e integración de los cuatro módulos básicos (Reclutamiento; Selección de Personal; Clasificación y Valoración de Puestos; Desarrollo del Factor Humano).

A continuación se presenta, un resumen ejecutivo que describe muy sucintamente, cada uno de los modelos antes mencionados:

Modelo de Clasificación y Valoración de Puestos

El objetivo es que las oficinas de recursos humanos diseñen sus propios Manuales de Clasificación de Puestos, con la orientación y asesoría de la DGSC, y administren la clasificación de los puestos institucionales, quedando bajo la responsabilidad de la DGSC la aprobación de esos manuales y los demás instrumentos, tales como: clases anchas, especialidades, subespecialidades y sus respectivas atinencias, permitiendo que las oficinas aludidas hagan los estudios para modificar o adaptar los instrumentos de clasificación, aunque deberán mantener como referencia las normas e instructivos que al respecto dicte la DGSC y el Manual de Clasificación.

Lo anterior facilitará el proceso de reclutamiento y selección, en la medida que aportará información más precisa sobre las particularidades de las clases de cada institución y, además, formular bases de selección comunes para puestos de clases

institucionales y anchas, cuyos requisitos sean homólogos.

La visión central del modelo propuesto radica en la administración de bandas salariales, para cada estrato y clase genérica a las que estarán sometidas las clases institucionales y anchas de cada organización, con las que se podrán establecer salarios en forma periódica y en concordancia con las negociaciones salariales, que al respecto se lleven a cabo entre el Poder Ejecutivo y los representantes de los servidores, y concretadas, por medio de resoluciones de la DGSC.

La DGSC actuará de manera proactiva en el análisis ocupacional de aquellas instituciones que estén realizando o que lo hagan en el futuro, procesos de modernización y transformación. El modelo posibilita que los ciudadanos accedan por medio de Internet, a la información de los diferentes manuales, escalas salariales, glosario de términos técnicos del modelo, registro histórico de salarios, monto o porcentaje de los incentivos salariales, así como, a la normativa técnica que fundamenta los procesos de clasificación y valoración de puestos. Asimismo, las oficinas de recursos humanos, podrán presentar por la misma vía, y en los formularios diseñados al respecto, sus solicitudes de aprobación de estudios técnicos relacionados con el análisis ocupacional. Esto último implicará, que la solicitud planteada quede debidamente registrada y asignada a un funcionario, con sus plazos de respuesta establecidos, pudiéndose conocer también el estado en que se encuentra el trámite.

Modelo de Reclutamiento y Selección

Plantea la desconcentración del reclutamiento, el que puede ejecutarse, vía Internet, desde las oficinas de recursos humanos. Accediendo a la página de la DGSC, el oferente puede informarse y reclutarse en los concursos públicos para plazas vacantes, por medio de un formulario electrónico, disponible durante las 24 horas. El sistema le indicará las clases a las que puede optar, según nivel de estudios, experiencia, capacitación y pretensiones salariales.

Una vez completado el formulario electrónico, el sistema le otorgará un PIN con el que podrá acceder a información con respecto a la programación, evaluadores; lugar, fecha, hora y sala donde se realizarán las pruebas. Una vez aplicadas, serán calificadas por medio de lectora óptica y sus resultados podrán ser obtenidos por el interesado vía Internet. Por su parte, las oficinas podrán enviar las solicitudes de personal por este medio, y el Sistema les asignará un número con el que será atendido según el orden de ingreso. El sistema automáticamente conformará el registro de elegibles, la posición alcanzada por el oferente y la elaboración de la nómina respectiva.

Estas innovaciones tecnológicas agilizarán los procesos y los tiempos de respuesta (desde la programación hasta la conformación de las pruebas), evitando, entre otras cosas, la concentración de la recepción de ofertas, el desplazamiento de los

oferentes en la fase previa del concurso, largas filas, excesivos períodos de espera, pluralidad de criterios en el trámite de ofertas y pedimentos de personal.

El modelo contribuye, además, a reforzar la verificación de la idoneidad de los postulantes, en lo concerniente a los requisitos morales, físicos e intelectuales básicos para garantizar a la administración pública, que éstos cumplan con la aptitud y actitud elemental para convertirse en servidores públicos. Esto requiere de un proceso de certificación de idoneidad básica, mediante el que se analizará su conducta moral, se someterá a la aplicación de pruebas genéricas, y específicas, a la capacitación en materia del Estado costarricense, los valores de la función pública y su responsabilidad como servidor.

Las oficinas de recursos humanos tendrán una participación muy activa en el proceso de reclutamiento y selección y, en forma conjunta con las jefaturas de los distintos ministerios, serán los responsables de seleccionar a los candidatos que mejor se acerquen a los perfiles ocupacionales requeridos. Para ello, el sistema les proveerá electrónicamente los predictores de selección, según sean los requerimientos de cada clase de puesto.

Modelo para el Desarrollo del Factor Humano

El modelo es novedoso, en la medida que responde concretamente a las necesidades de capacitación

derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, PND; es decir, a las acciones estratégicas definidas por las instituciones en el plan aludido. De esta manera, los proyectos institucionales de capacitación deben armonizar con los objetivos estratégicos y los ejes temáticos del PND. Automáticamente, el sistema contempla el cumplimiento de la exigencia de que estos planes estén estrictamente subordinados a objetivos y acciones estratégicas del PND.

En el Modelo para el Desarrollo del Factor Humano, la capacitación se orienta hacia cuatro vertientes:

- *Inductiva:* Hacia la capacitación con ética, valores y servicio público, para que los postulantes comprendan los alcances y la responsabilidad como funcionarios públicos.
- *Para el cambio y la transformación institucional:* Dirigida a fomentar la cultura organizacional y los procesos de cambio. Permite que los funcionarios desarrollen capacidades adaptativas y creativas en procura de asimilar los cambios en la forma de hacer las cosas.
- *Actualización administrativa:* Asesorar a técnicos y expertos en el uso de técnicas y herramientas de gestión. Con ello se pretende establecer de manera sistemática un programa de actualización profesional en materia administrativa.
- *Técnica:* Guiada a la capacitación permanente del funcionario,

con el propósito de que se mantenga actualizado en el desarrollo y evolución de su especialidad, pudiendo de esta forma dar un mayor valor agregado a su trabajo.

En síntesis, el modelo tiene como funcionalidades principales, la información y actualización sobre los planes institucionales de capacitación; la oferta de actividades del Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, de la DGSC; disponibilidad de cupos para actividades de capacitación; el registro de facilitadores y de organizaciones; programación de actividades (fecha, lugar, hora); diseño curricular de las actividades; información sobre instalaciones físicas y recursos audiovisuales disponibles para la capacitación, los que a través de Internet se pueden acceder y consultar.

Igualmente, pueden remitir electrónicamente (en los Formularios de Capacitación, FOCAP), al CECADES la información previa y posterior a la realización de las actividades de capacitación. Todo ello contribuye a una planeación y ejecución sistémica de los procesos del Subsistema de Capacitación y Desarrollo, SUCADES, así como a una mayor celeridad en los tiempos de respuesta a los usuarios.

Rediseño organizacional de la Dirección General de Servicio Civil

Con el desarrollo de este proyecto, la DGSC busca elaborar una

propuesta dirigida a redimensionar estratégicamente el accionar institucional. Este proyecto, ha permitido redefinir el actual rol ejecutado por esta Dirección, orientando los esfuerzos institucionales a la mejora de los servicios que ofrece a la ciudadanía en su conjunto; además, el diseño de una nueva estructura organizativa que operaría plenamente en el 2006, con base en nuevos y adecuados procesos de trabajo, y perfiles renovados sobre recursos humanos necesarios para ejecutarlos.

En el período de interés, se ha logrado una propuesta de estructura ya discutida por autoridades de la institución, y fortalecida con nuevas prioridades de gestión con mayor énfasis en explicitar dentro del diseño la gestión de los recursos humanos, (para administrar la carrera docente), así como la gestión desconcentrada en diversas áreas especializadas del campo de los recursos humanos, y el ámbito de la planificación y el desarrollo estratégico.

Es importante acotar, que esta estructura se caracteriza por su nuevo estilo gerencial, tanto hacia lo interno como a lo externo de la organización, por la implantación de sistemas de gestión y la definición de las relaciones entre esta Dirección y sus diferentes usuarios. Se busca favorecer un clima organizacional más armónico y estable, por lo que en el 2004 se diseñarán programas integrales para promover, desarrollar y fortalecer al personal, sus actitudes y sus voluntades para el logro de los objetivos institucionales de manera más efectiva.

Fomento de Valores

Desde el 2001, la DGSC, como parte de las acciones por desarrollar, inició el diseño de una estrategia que le posibilitara rescatar los principios filosóficos y morales de la función pública, y la imagen del servidor público.

Es así como surge el proyecto denominado "Promoción de la Ética y los Valores en la Función Pública", cuyo objetivo es "contribuir con el fomento de la dignificación de la función pública, mediante la realización de acciones formativas y de sensibilización, que faciliten a los servidores públicos y estudiantes de I, II y III ciclos de centros educativos estatales, el conocimiento y fomento de la ética, los valores y los principios requeridos para el ejercicio de los cargos públicos".

El programa Fomento de Valores ha venido desarrollando una serie de acciones tendentes a lograr los propósitos antes citados. Del 2003 al 2006 se pretende capacitar al 50% de los servidores cubiertos por el Título I del Estatuto de Servicio Civil, que equivale a 13.014, de los cuales, a diciembre del 2003 se habían preparado 5.700 (una cantidad importante pertenecen a los diferentes Centros de Educación y Nutrición-Centros Infantiles de Atención Integral, CEN-CINAI del Ministerio de Salud). En lo que va del 2004 se ha abarcado a otros 872 funcionarios. La capacitación se ofrece en modalidad de seminario sobre Ética y Dignificación de la Función Pública Costarricense.

Adicionalmente, se ha trabajado en el diseño de una guía que permitirá a los estudiantes de I, II y III ciclos de escuelas y colegios públicos, reconocer y profundizar en los valores y principios fundamentales de la función pública, actualmente se encuentra en desarrollo y estará lista para finales del 2004, momento en el que habrá que retomar con el Ministerio de Educación Pública, las negociaciones que conduzcan al uso efectivo de la misma.

Propuesta general de procedimientos disciplinarios

Durante el período en mención, esta organización logró elaborar una propuesta, cuyo objetivo central se dirige al establecimiento de la base procesal de los procedimientos disciplinarios regulados en la Ley General de Administración Pública, y en la creación e implantación de un reglamento en esta materia.

Esta propuesta se refiere a la aplicación de un nuevo reglamento para toda la administración pública (incluyendo a la empresa pública), quedando excluidas aquellas instituciones que tienen leyes especiales, como las del Régimen de Servicio Civil.

Además, se pretende la integración de la normativa y la regulación que abarque todos los aspectos, que han quedado omisos por la legislación en aras de garantizar el dinamismo de los procedimientos y la seguridad

jurídica, todo ello enmarcado en un doble propósito, a saber:

- Procurar la protección de los derechos de los servidores para establecer formalmente los procedimientos que tiene a su alcance, quiénes son sus investigadores y garantizar sus derechos.
- Lograr eficiencia en la administración a través de la aplicación de la normativa propuesta.

Celeridad en el proceso de despido

Dado que los problemas actuales en el proceso de despido son producto, entre otras cosas, de un marco normativo desajustado con respecto a las necesidades vigentes, es que esta institución durante el período citado se dedicó a desarrollar un proyecto al que denominó "Celeridad en el Proceso de Despido", el que se orientó a la simplificación de este procedimiento, haciéndolo más oportuno y con significativas mejoras, y que permiten la reducción de tiempos en algunas fases del proceso, o bien, la eliminación de instancias o actividades, definidas en varios artículos del Estatuto de Servicio Civil.

Sistema para la Certificación y Acreditación de Competencias Laborales

La tendencia actual de la administración es considerar al ser humano

como principal recurso creativo, y con ello, centrar el logro e innovación de sus actividades en las capacidades que poseen los miembros de una organización. Desde esta perspectiva, surge la gestión por competencias, que pretende:

- Una mejor utilización de los recursos humanos, captar y proveer de acuerdo con las “competencias” ofrecidas por el mercado laboral.
- Desarrollar a los funcionarios de acuerdo con aquellas requeridas por el servicio.

En este orden, la DGSC incluyó dentro de sus actividades estratégicas el diseño de un Sistema de Certificación de Competencias Laborales, dirigido a dotar a los usuarios del Sistema de Recursos Humanos del Régimen, de conceptos e instrumentos para la gestión de personas, y que ayuden a formular planes de desarrollo y formación de destrezas, capacidades cognitivas y actitudinales en los funcionarios, con el propósito de mejorar la calidad y eficiencia de la administración pública, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Otras ventajas a nivel del sector público cubierto por el Régimen, son: se contaría con parámetros comunes de desempeño, de donde se alimentarían las instituciones formadoras para orientar su currícula; favorecería la movilidad horizontal en el sector público, y la empleabilidad de los trabajadores (pueden moverse en los sectores público y privado) en contextos de globalización económica.

Este proyecto ha tenido avances en términos de la investigación realizada, y la acumulación de antecedentes que han dado forma preliminar a un concepto de sistema que se concluya al final del 2004.

Desarrollo y ejecución de instrumentos técnicos y acciones de apoyo a los procesos de transformación institucional en el sector descentralizado

El área responsable de la asesoría para el desarrollo del sector descentralizado de esta Dirección General, se orientó durante el citado período a brindar a los gobiernos locales del país, la asistencia técnica requerida para el fortalecimiento de aspectos relacionados con la carrera administrativa municipal, la valoración de puestos, el establecimiento de estructuras ocupacionales, el cambio de culturas organizacionales y el apoyo de los procesos de transformación que en éstas se gestaron.

Las acciones ejecutadas proporcionaron un impacto positivo en el fortalecimiento de cada uno de los municipios atendidos. Prueba de ello, es que esta área desarrolló un total de 128 acciones e instrumentos técnicos entre el 2002 y el 2003, que vinieron a fortalecer la imagen y participación de las respectivas instituciones del sector descentralizado, sobrepasando así, en un 183% las metas fijadas al inicio del período.

Este incremento, se debió fundamentalmente a la asistencia que se brindó a las municipalidades de cabecera de cantones como: San José, Alajuela y Heredia, así como, a las inducciones proporcionadas a los nuevos funcionarios que ingresaron a ellas durante el 2002.

De manera similar funcionó entre el 2003 y el 2004, puesto que se desarrolló un total de 1.115 acciones e instrumentos técnicos, sobrepasando así, en un 60% las metas fijadas al inicio del período, y debido a la asistencia que se brindó a las municipalidades de cabecera de cantones como: Alajuela, Barva, Buenos Aires, Garabito, Grecia, Guácimo, La Unión, Nicoya, Orotina, Palmares, Parrita, Puntarenas, San Rafael, San Ramón, Santa Ana, San Pablo, Turrialba, Upala y Bagaces, y de los Concejos Municipales de Distrito de Lepanto y Monteverde. San José, Alajuela y Heredia, así como, las inducciones proporcionadas a los nuevos funcionarios que ingresaron a ellas durante el 2003.

Este tipo de asesoría adquiere gran relevancia, dado el nuevo rol de las municipalidades, en donde el control ciudadano demanda transparencia, eficiencia y eficacia en sus labores. Además, el impacto de esta transferencia de conocimiento en el campo de la gestión del factor humano, coadyuva con la gobernabilidad cantonal y los procesos de control ciudadano a los que se someten los gobiernos locales.

Fiscalización a instituciones del Régimen en materia de recursos humanos

El Sistema de Fiscalización de la DGSC permite detectar desde inconsistencias en la gestión de los recursos humanos, hasta niveles de vulnerabilidad y riesgo para cada una de las oficinas de recursos humanos adscritas al Régimen de Servicio Civil. A través del programa automatizado para la Medición del Riesgo se logra identificar cuantitativa y cualitativamente este riesgo, generando información de gran importancia para el accionar de cada una de estas oficinas. Este insumo fundamental le permite a la DGSC ofrecer recomendaciones, que de ser asumidas, pueden minimizar los riesgos de no cumplir con las normas que rigen la gestión de recursos humanos, pudiéndose evitar afectaciones negativas en los servicios que se presta en cada institución. Las recomendaciones se dan a conocer por la vía de informes técnicos, administrativos o jurídicos.

Durante el 2002, esta Dirección General logró cumplir el 90% de la meta propuesta a inicio del período evaluado, permitiéndose alcanzar la vinculación requerida para que las recomendaciones emitidas se asuman mediante acciones proactivas que corrijan los desajustes detectados en las oficinas, antes que se generen consecuencias negativas en cada uno de los procesos que se desarrollan.

En el 2003 se amplió la cobertura de aplicación de las mediciones de riesgo de tal forma que se evaluó el 71% de las oficinas de recursos humanos. Esto implica que en la actualidad un total de 27 unidades cuentan con un porcentaje estimado del nivel de riesgo, lo que posibilita la toma de acciones proactivas que corrijan los desajustes detectados.

Este sistema generó mejoras en la detección de inconsistencias en la gestión efectuada por las oficinas de recursos humanos, fortaleciendo la acción fiscalizadora de la DGSC en el ámbito de su competencia, desarrollo y actualización de los sistemas de control interno de estas oficinas.

En el ámbito de la Carrera Docente se llevaron a cabo diversos estudios en la Escuela Centroamericana de Ganadería, destinados a procurar un mejor cumplimiento de los fines del Régimen de Servicio Civil. Asimismo, se efectuaron varios estudios relacionados con la Evaluación del Riesgo en las Unidades de Trámite de Nombramientos, específicamente en las Direcciones Regionales de San José, Cartago y Puriscal, cuyas recomendaciones han sido remitidas al Ministerio de Educación Pública, a efecto de mejorar la acción en materia de nombramientos. Con esto se busca promover la transparencia administrativa en cada uno de los actos a cargo de las instancias mencionadas. Lo anterior procura la construcción de una sociedad más justa y de igualdad de oportunidades para todos.

Desarrollo integral del recurso humano de las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil

La DGSC, a través del CECADES, desarrolló durante el 2002 un total de 81 acciones de capacitación, en las que participaron 2.949 funcionarios públicos. Con esta labor, el programa procuró actualizar al factor humano en las distintas actividades que éste ejecuta en su ámbito laboral, a fin de propiciar el desarrollo de su potencial, aspecto crucial para certificarle, a futuro, su idoneidad para el puesto en el que se desempeña; todo esto a través del uso de distintas herramientas de formación y capacitación tecnológica.

Por otra parte, durante el 2004 y a través del Programa denominado "Fortalecimiento de Valores", esta Dirección ha continuado con el esfuerzo efectuado el año anterior, prueba de esto, es que a la fecha se ha llevado a cabo una alianza estratégica con la Dirección Nacional de los CEN-CINAI del Ministerio de Salud, con el propósito de capacitar en este tema, al total de la población que labora en ellos durante el 2004.

Otro logro a destacar, consiste en los esfuerzos que esta Dirección General efectuó en conjunto con la Universidad de Costa Rica, para culminar con éxito la realización del Tercer Congreso Internacional de Recursos Humanos (2002) en el que participaron un total de 482 personas, nacionales y extranjeras.

Durante el 2003 se dio un total de 88 acciones de capacitación que involucran la coordinación de capacitación a clientes internos y externos del Régimen de Servicio Civil, en las que fueron capacitados un total de 1.253 funcionarios públicos. Para ello se coordinó con instituciones del Régimen y del Proyecto Estado de la Nación.

El objetivo del desarrollo de estas actividades consiste en proporcionar actualización técnica y profesional a los funcionarios de la DGSC, así como a los de las instituciones que conforman el Régimen de Servicio Civil.

La capacitación también ha abarcado la ejecución de charlas, talleres y seminarios para la presentación de los Nuevos Modelos Desconcentrados de Gestión del Factor Humano y el Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas, SIMERC.

Normatización técnica y legal para regular el accionar de las unidades especializadas en recursos humanos de las instituciones del Régimen de Servicio Civil

Las herramientas para normar técnica y legalmente el accionar de cada una de las oficinas de recursos humanos de las instituciones adscritas al Régimen, dependen de las necesidades muy propias de cada oficina y,

por ende, de la demanda que tengan las instituciones en cuanto a instrucción de expedientes, consultas jurídicas y los estudios técnicos relacionados con el análisis ocupacional.

Durante el citado período, esta Dirección General logró crear y emitir más de 4.840 criterios técnicos y jurídicos, lo que representa un incremento del 12% en relación con el período anterior. Este aumento, obedeció fundamentalmente al ingreso y egreso de personas sustentados en el cambio de gobierno y en la política de celeridad en el proceso de despido.

Un mundo globalizado y en constante cambio exige de instrumentos técnicos igualmente actualizados, a fin de lograr el equilibrio necesario entre la norma y las constantes necesidades técnicas, que en materia de gestión de recursos humanos, tienen hoy nuestros clientes.

Ejecución de acciones de inserción y mantenimiento adecuadas para proveer a la administración pública de recurso humano idóneo

Con este objetivo estratégico la Dirección General pudo garantizar durante el período en mención la respuesta a los pedimentos de personal enviados por las instituciones del Régimen de Servicio Civil.

En el 2002 se resolvió el Concurso 04-01 del Título I, el que incluyó la atención y aprobación de 962

pedimentos de personal. En el caso del Título II (docentes) se resolvieron 4.497 pedimentos de personal y participaron un total de 12.000 oferentes en dos concursos a saber: el Administrativo y Técnico Docente y el propiamente Docente.

Cabe destacar, que el impacto de proveer a las instituciones del Régimen de Servicio Civil del recurso humano idóneo, requiere la priorización de los recursos materiales, tecnológicos y humanos para la atención masiva de oferentes.

Ejemplo de esto es la resolución del Concurso 04-01, cuya área encargada debió atender un total de 12.578 oferentes durante el 2001 y parte del 2002. De ahí, que es casi imposible programar la cantidad exacta de oferentes que participarán en el proceso de ingreso al Régimen del Servicio Civil, durante un período determinado.

En el 2003, para el Título I se llevó a cabo un total de 46 concursos (internos y externos), los que incluyeron la atención y aprobación de 2.874 pedimentos de personal, y una participación de 6.190 personas como oferentes. En el caso del Título II se realizaron dos concursos: uno para puestos Administrativo y Técnico Docentes y otro propiamente para Docentes, en los que se resolvieron 3.636 pedimentos de personal y participaron un total de 18.500 oferentes. En estos dos concursos implicó el traslado temporal del personal de la Dirección General hacia zonas específicas en procura de un mayor acercamiento a nuestros oferentes.

Mantenimiento y asesoría en materia de gestión de recursos humanos a las unidades especializadas de las instituciones adscritas al Régimen

Este objetivo estratégico permitió la ejecución de acciones necesarias para el adecuado mantenimiento y asesoría que brinda la Dirección General a las oficinas de recursos humanos, dando orientación y visto bueno a los movimientos de personal, tales como: resoluciones de carrera profesional, aumentos anuales, cambios de especialidad, reclasificaciones, entre otros; así como, la asistencia técnica en los diferentes procesos de recursos humanos, el reconocimiento de actividades de capacitación y la aprobación de tiempo extraordinario.

Durante el 2002 se logró ejecutar más de 16.117 acciones de mantenimiento y asesoría, lo que permitió sobrepasar la meta en un 121%, y en el 2003 más de 30.104, lo que representa más de un 200%.

Cabe destacar, que estos incrementos obedecieron fundamentalmente, a que durante el primer semestre del 2002 se eliminó la facultación a los jefes de recursos humanos, y por tanto, todos los movimientos de personal efectuados por las mismas, debieron ser aprobados por las Oficinas de Servicio Civil.

Tales acciones corresponden a la necesidad de que todos los movimientos de personal, realizados por

las oficinas de recursos humanos, estén debidamente ajustados a la legalidad y a la técnica, a fin de garantizar la transparencia en estas gestiones. Cuando se ha comprobado que pese a la constante capacitación y asesoría que la DGSC brinda a las oficinas, continúan sin modificar sus prácticas erróneas y técnicamente inaceptables, ha sido necesario recurrir a la desfacultación de los jefes de recursos humanos, con el propósito de dar fiel cumplimiento a los principios antes citados.

Cabe recordar, que el fin fundamental del Régimen de Servicio Civil, no solo se debe a la “dotación del recurso humano idóneo”, sino también velar para que el proceso que promueve la adquisición del recurso humano sea transparente y justo. De otro modo, se faltaría con el principio de acceso de los ciudadanos a las funciones públicas del país, en igualdad de condiciones.

De la organización de congresos y otras actividades propias del desarrollo profesional

La DGSC se abocó durante el último período a diversas actividades académicas y profesionales internacionales, regionales o nacionales en recursos humanos; así como a las propias de asesoría y capacitación. Participó por ello en la organización de varios eventos:

- Asesoría brindada a la Vicepresidencia de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, MHCP, en el Proyecto de Reforma de Servicio Civil en Nicaragua.

- Colaboración al Directorio Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en la construcción de la Agenda Social en Costa Rica.
- Organizó el I Congreso de Administración de México, Centroamérica y el Caribe, denominado “Recursos Humanos y Comunicación en el Siglo XXI”, relacionado con los factores decisivos en un mundo globalizado.
- Dirigió el Foro Económico, denominado “En busca de una Nueva Economía: Riqueza, Empleo y Equidad”; esta actividad y la anterior, organizadas en forma conjunta con el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica.
- En esta misma línea es necesario agregar que con la participación del Colegio citado, la Embajada de Estados Unidos, y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, fue posible desarrollar capacitación en el manejo contable, control ético y lucha contra la corrupción.
- Conjuntamente con la Universidad de Costa Rica, UCR, específicamente con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, la Escuela de Administración Pública y la Fundación Internacional para Iberoamérica de

Administración y Políticas Públicas, FIIAP, desarrolló el Congreso denominado "El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y su Interpretación para la Administración Pública".

- Con el mismo Centro de Investigación y Capacitación en

Administración Pública de la UCR, se realizó el II Encuentro Internacional de Estudios Municipales.

- Actualmente la UCR desarrolla el Curso denominado "Balance de Carrera y Gestión por Competencias para Mujeres", en la DGSC ◇

INFORMA SOBRE LA GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL, DGSC, DURANTE EL PERÍODO 2002-2004 DESTACANDO LA IMPORTANCIA DE LOS PROGRAMAS DE AUDITORÍA DE PUESTOS, LA SOCIALIZACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO, LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DGSC Y LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN EJECUTADAS.

Introducción

La Dirección General de Servicio Civil, DGSC, tiene a bien presentar el Informe Nacional concerniente a los últimos adelantos y avances logrados en la tecnificación y modernización de los procesos de administración de recursos humanos, ocurridos durante

el periodo comprendido entre el 2002 y junio del 2004.

El aumento y la heterogeneidad de la población, la globalización del mercado, el desarrollo tecnológico de la información, entre otras variables, promueven nuevos conflictos y retos al gobierno y a la sociedad en general, que deberá revisar y ajustar sus valores, normas y creencias que representa el desafío del nuevo milenio, y poder asumir con responsabilidad su bienestar y desarrollo, acorde con el nuevo concepto de gobernabilidad, dirigido a la democracia participativa, donde la ciudadanía cobra su verdadera relevancia, con derechos, pero también con deberes en la solución de sus problemas y la satisfacción de sus propias necesidades.

A todo esto debe responder el Régimen de Servicio Civil y ponerse a la par de los avances, que sobre la Gestión de Recursos Humanos han incursionado otros países del área centroamericana y del mundo.

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Despacho Presidencial de la República de Honduras.

La DGSC, ha asumido el reto con el apoyo irrestricto del Gobierno Central, y específicamente, se ha impuesto la tarea de modernizar su modelo de gestión creando espacios para el cambio en el campo de la administración del empleo público, potenciando las aptitudes y habilidades del empleado, con el propósito de mejorar la eficiencia y eficacia de su rol de servidor público, con la finalidad de que el ciudadano tenga una mayor y mejor calidad en los servicios que requiere, con transparencia y simplificación.

Antecedentes

La Ley de Servicio Civil vigente desde 1968, tuvo su esplendor durante un poco más de una década (hasta 1982), donde la aplicación de sus normas, principios y objetivos alrededor del mérito y del reclutamiento, con base a Concurso Público por oposición, y de las escalas de salarios desde 1971, estaban estructuradas con un sueldo mínimo, 20 pasos intermedios, una paga máxima y 36 grados salariales, alcanzando su clímax al lograr una administración pública de respeto y credibilidad.

Sin embargo, con el devenir del tiempo estas estructuras comenzaron a derruirse, lo que paradójicamente ocurre al arribo de la democracia en nuestro país (en contraposición de los Gobiernos de Facto que la antecedieron), cuando el poder de los políticos menoscaba las bases en que se

sustenta la meritocracia del servidor público por la "recomendación partidaria" o padrinzago.

Es así, que la DGSC, en ese tiempo pretérito, se muestra débil ante el embate de los políticos de los diferentes gobiernos y su Ley, a pesar de ser consistente, pierde credibilidad tornándose inoperante ante los ojos de la ciudadanía, que demanda una adecuada y diligente atención a sus gestiones. Se pierde hasta el concepto de institución y no se considera que el citado cuerpo de leyes pueda mejorar los procesos de cambio, que requieren las nuevas exigencias de la modernización y de la gestión de recursos humanos, como lo es la reducción de la burocracia, la eliminación del paternalismo y la despolitización.

Es bajo este marco de divergencias y contradicciones, que el gobierno actual hereda, sin tener lugar a repudiarla, una DGSC que urgía de nuevos ideales, metas, y de otros principios que permitieran reconstruir el edificio del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. Sin embargo, se asume el reto y auxiliada perentoriamente por otras leyes de modernización complementarias, como lo son: Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central, Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas, Ley de Simplificación Administrativa, etc., es que surge el hasta hoy anteproyecto de la nueva Ley del Régimen del Servidor Público.

En el lapso transcurrido desde la época de decaimiento del Servicio Civil que hemos reseñado, hasta el

inicio del actual gobierno, y desde el breve período ocurrido de la XI Reunión de Directores celebrada en Panamá en agosto del 2002 hasta la fecha, el Servicio Civil en Honduras ha tenido meritorios avances y logros sobre lo que es la administración de recursos humanos, como se expondrá seguidamente.

Acciones

La DGSC, ha llevado a cabo en el período 2002-2004, las siguientes:

- Reestructuración de la DGSC al inicio del gobierno actual.
- Se retoma el Sistema de Reclutamiento para optar a puestos del sector público, conforme lo dispone la Ley.
- Estudio comparativo, elaboración y socialización del Anteproyecto de “Ley del Régimen del Servidor Público”.
- Revisión de la organización de cada Secretaría en lo referente a los puestos, a través de Auditorías de Puestos e Inventario de Recursos Humanos, conforme al Sistema HAY “Escalas y Perfiles”.
- Capacitación de personal.
- Perspectiva para la automatización de expedientes.
- Preparación Escalas Salariales Instituciones Centralizadas y

aprobación de Escalas Salariales de Órganos Desconcentrados.

Avances

Reestructuración de la DGSC al inicio del Gobierno actual

Tal y como lo enunciamos anteriormente, encontramos una Dirección de Servicio Civil extremadamente politizada, donde desde 1983 se dejaron de practicar las evaluaciones, una institución sumamente burocratizada con personal falto de profesionalismo en el área de recursos humanos, el papel directriz que la Dirección tenía en la administración pública, se convirtió en un ente para desarrollar labores de mero trámite y de complicada y tardía solución.

Se hizo un diagnóstico de la situación, y se logró una reducción del personal en un 50%, iniciando con ello una reestructuración de la Dirección, contratando personal idóneo, con el que se ha demostrado mayor eficiencia. Se reinició asimismo, las evaluaciones del personal y su capacitación continua.

Se retoma el Sistema de Reclutamiento para optar a puestos del sector público conforme lo dispone la Ley

Inicialmente, se implementa en la DGSC, haciendo las convocatorias

públicas correspondientes a toda la ciudadanía, para participar en los concursos por oposición para llenar plazas vacantes existentes al momento, cubriendo en principio 12 plazas, acción que se había obviado desde 1982, para dar paso a los recomendados políticos.

Estudio comparativo, elaboración y socialización del Anteproyecto de Ley del Régimen del Servidor Público

La nueva Ley del Régimen del Servidor Público podemos afirmar que es el mayor avance logrado en materia de Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública hasta la fecha, cuyos antecedentes históricos podemos resumirlo en los siguientes factores:

- Anacronismo e inoperancia de la Ley vigente.
- Demandas de la ciudadanía.
- “Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el siglo XXI”, concertado en setiembre del 2001 entre el gobierno, los partidos políticos y más de 30 organizaciones de la sociedad civil con su Resolución: “Compromiso para la Modernización del Estado”.
- Plan de Gobierno 2002-2006.
- Gran Diálogo Nacional convocado por el Gobierno en el 2003.

- Ingerencia de las instituciones crediticias internacionales.

Los elementos esenciales de la citada Ley se circunscriben al servicio público ejercido con ética, profesionalismo, eficacia, eficiencia, transparencia, despolitización, estabilidad del servidor público, acceso a una carrera administrativa, y la igualdad de oportunidades para acceder a un puesto público en base al mérito, capacidad e idoneidad mediante un proceso de concurso por oposición, previa convocatoria pública.

Se establece la elección del Director Ejecutivo a través de una terna propuesta por el Comité de Selección de Candidatos, que elegirá el Presidente de la República. La Dirección Ejecutiva será una entidad desconcentrada de la Presidencia, que no podrá ser vinculada sectorialmente a ninguna Secretaría de Estado u órgano desconcentrado y tendrá autonomía técnica, administrativa y financiera para asegurar la aplicación efectiva de la Ley.

La Ley regulará a los funcionarios públicos que presten sus servicios, tanto en los órganos centralizados del Poder Ejecutivo, como en los desconcentrados, estos últimos no están sujetos actualmente al Régimen del Servicio Civil, y mantienen un estatus laboral y salarial con profundas diferencias superiores en beneficios a los de las centralizadas. Quedaron excluidos, los gremios sujetos a regímenes especiales (estatutos), en la espera que gradualmente se crean las condiciones precisas para su

probable e ideal incorporación en el futuro.

Como un compromiso del Gran Diálogo Nacional, y de un acuerdo entre los gremios profesionales y sindicatos del sector público con el Soberano Congreso Nacional, y ante la perspectiva de la aparejada renuncia que tienen que hacer los políticos de sus influencias en la administración pública, se decide socializar el Anteproyecto de esta Ley con la intervención del Foro Nacional de Convergencia, FONAC, a los siguientes sectores:

- Empresa privada
- Colegios profesionales
- Sociedad civil
- Bancadas de partidos políticos
- Sindicatos y gremios del sector público
- Universidades públicas y privadas del país

Se puede decir que los resultados de la socialización fueron óptimos, y el 31 de mayo del 2004 se logró presentar el Anteproyecto de Ley al Honorable Congreso Nacional, para su discusión y aprobación, que se espera ocurra en los próximos seis meses.

Cabe mencionar que en este proceso de socialización, trascendió la satisfacción de estos sectores por haber participado en el discernimiento de este Anteproyecto, y ser escuchados, lo que ha permitido que éste sea

menos vulnerable y no sujeto de críticas *a priori*.

La aplicación del Derecho Comparado para la elaboración de esta Ley, fue muy importante y así se aprovechó la legislación sobre la materia de países como Bolivia, Panamá, República Dominicana, México, Guatemala, etc.

Revisión de la organización de cada Secretaría en lo referente a los puestos a través de Auditorías de Puestos e Inventarios de Recursos Humanos, en aplicación del Sistema HAY de "Escalas y Perfiles"

Auditoría de Puestos

El Sistema HAY de "Escalas y Perfiles", fue contratado por el Gobierno de la República con el Consorcio español "CINCORP HAY" en 1999, para sustituir el anacrónico Sistema de Clasificación de Puntos que aún prevalece, pero se piensa en sustituirlo en los siguientes dos meses.

A medida que transcurrió el tiempo, luego de la entrada en vigencia de la Ley de Servicio Civil presente, los puestos del sector público bajo este Régimen, se fueron modificando ya sea por asignación de nuevas funciones o por cambio de las mismas, etc, pero paralelamente no se dio la actualización correspondiente, y el Sistema de Clasificación fue perdiendo objetividad y consistencia, dando como resultado que la Clasificación de los Puestos no eran

equivalentes con sus funciones; razón por la que, la Dirección General se vio en la necesidad de revisar cada uno de los puestos a través de una auditoría, obteniéndose como resultado la ubicación correcta de los puestos en la clasificación respectiva.

Posteriormente, esta revisión se sigue implementando por dos razones importantes a saber:

- Necesidad de crear una Planilla Única de Pago del Gobierno Central.
- La promulgación de la “Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central”. Consecuentemente para dar respuesta al problema de la falta de clasificación de los puestos en las diferentes Secretarías de Estado con el nuevo método HAY de “Escalas y Perfiles”, con el apoyo de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, se tomó la decisión de proceder a realizar exhaustivas Auditorías de Puestos e Inventario de Recursos Humanos en las diferentes dependencias del Estado.

Mediante las Auditorías de Puestos se pretende analizar puesto por puesto, y asignarle la clasificación que corresponda con el nuevo sistema.

a) *Objetivos de la auditoría*

- Completar la cobertura del nuevo Sistema de Clasificación y Retribución del Servicio Civil con el Método HAY de “Escalas y

Perfiles”, para todos los puestos en todas las Secretarías de Estado que conforman la administración pública centralizada.

- Que ningún puesto de la administración pública centralizada quede sin ser analizado, clasificado, valorado y asignado al respectivo Puesto Tipo y Nivel Salarial.
- Estructurar los respectivos Manuales de Descripción de Puestos, incluyendo los Puestos Comunes y Puestos Específicos.

b) *Secretarías e instituciones estudiadas*

Secretarías

- Técnica y de Cooperación, SETCO
- Cultura, Artes y Deportes
- Relaciones Exteriores
- Finanzas
- Industria y Comercio
- Seguridad
- Agricultura y Ganadería
- Trabajo y Seguridad Social
- Obras Públicas, Transporte y Vivienda, SOPTRAVI (en proceso)

Hospitales

- Escuela

- General San Felipe y Asilo de Inválidos
 - Instituto Nacional del Tórax
 - Nacional Psiquiátrico Santa Rosita
 - Psiquiátrico Dr. Mario Mendoza
- c) *Secretarías e instituciones pendientes*
- Secretaría de Educación (personal administrativo)
 - Secretaría de Gobernación y Justicia
 - Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
 - Secretaría de Salud (en el nivel central). El estudio de esta Secretaría se asignó al Departamento de Clasificación
 - Resto de los hospitales del país
- d) *Hallazgos*
- Entre los más importantes y comunes encontrados en las auditorías, pueden mencionarse los siguientes:
- Tendencia generalizada a nombrar a los empleados en determinado puesto y dependencia, pero que en la realidad se desempeñan en otros y no se indican.
 - Proliferación en las Secretarías de Estado de puestos operativos o de apoyo en detrimento de los técnicos.
 - Falta de capacidad técnica de las Subgerencias, Departamentos o Secciones de Recursos Humanos o de Personal de las Secretarías de Estado, sus dependencias y órganos desconcentrados, que no están preparados técnicamente y se limitan a realizar trámites o a gestionar simples movimientos de personal.
 - Queja generalizada, principalmente del personal de los hospitales, de las condiciones en que desempeñan su trabajo, con muchas necesidades de recursos humanos, materiales, riesgos profesionales, y de apoyo logístico.

CUADRO N° 1**DETALLE DEL NÚMERO DE PUESTOS AUDITADOS
POR INSTITUCIÓN**

Secretarías/Instituciones	N° de puestos auditados
Agricultura y Ganadería	917
Seguridad	1.252
Industria y Comercio	214
Finanzas	592
Relaciones Exteriores	151
Trabajo y Seguridad Social	551
Secretaría Técnica de Cooperación	56
Cultura, Artes y Deportes	304
Obras Públicas, Transporte y Vivienda	2.193
Complejo Hospitalario (Hospital Escuela)	1.527
Instituto Nacional del Tórax	264
Hospital General San Felipe y Asilo de Inválidos	670
Hospital Nacional Psiquiátrico Santa Rosita	213
Hospital Psiquiátrico Dr. Mario Mendoza	113
Total	9.017

Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

CUADRO N° 2

NÚMERO DE PUESTOS AUDITADOS POR GRUPO OCUPACIONAL

Secretarías/Instituciones	Directivo	Ejecutivo	Técnico	Apoyo	Total
Agricultura y Ganadería	9	20	217	671	917
Industria y Comercio	8	20	110	76	214
Seguridad	3	6	277	966	1.252
Finanzas	17	27	308	240	592
Cultura, Artes y Deportes	5	15	128	156	304
Relaciones Exteriores	10	21	51	69	151
SETCO	2	5	29	20	56
Trabajo y Seguridad Social	8	13	290	240	551
Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)*					2.193
Complejo Hospitalario (Hospital Escuela)			177	1.350	1.527
Hospital General San Felipe y Asilo de Inválidos			81	589	670
Instituto Nacional del Tórax			15	249	264
Hospital Nacional Psiquiátrico Santa Rosita			27	186	213
Hospital Psiquiátrico Dr. Mario Mendoza			16	97	113
Total					9.017

* En proceso, con un 92% de avance.

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

Inventario de recursos humanos

Se decidió aprovechar el esfuerzo para mediante un Inventario de Recursos Humanos, conocer la composición del recurso humano en las secretarías e instituciones incluidas en el estudio. Como resultado del inventario se obtiene información valiosa, para la gestión de los Subgerentes de Recursos Humanos en la toma de decisiones.

Cabe mencionar que se enfrenta alguna renuencia de los empleados

para proporcionar la información personal solicitada en el inventario. Caso contrario ocurrió con la información relativa a los puestos, pues en último caso pudo ser proporcionada por los jefes respectivos, mientras que la información personal solo puede ser proporcionada por el empleado.

Para solventar este problema, a cada institución se le entrega la información por medio electrónico, para que sea completada por los funcionarios de recursos humanos directamente en la institución.

A continuación se detalla la información que se obtiene a través del inventario:

- a) Recursos humanos por dependencia
- b) Ubicación en la estructura organizativa de la Secretaría o dependencia

- c) Datos generales del servidor público
- d) Perfil profesional
- e) Experiencia
- f) Áreas de especialidad
- g) Género
- h) Edad

CUADRO N° 3

NÚMERO DE EMPLEADOS POR GÉNERO

Secretarías/Instituciones	Masculino	Femenino	Total
Trabajo y Seguridad Social	110	277	387
Agricultura y Ganadería	506	375	881
Finanzas	277	315	592
Seguridad	440	594	1.034
Cultura, Artes y Deportes	164	121	285
Industria y Comercio	64	125	189
Relaciones Exteriores	48	86	134
SETCO	15	29	44
Obras Públicas, Transporte y Vivienda			2.193
Complejo Hospitalario (Hospital... Escuela)	363	1.363	1.726
Instituto Nacional del Tórax	58	206	264
Hospital Nacional Psiquiátrico Santa Rosita	91	122	213
Hospital General San Felipe y Asilo de Inválidos	223	447	670
Hospital Psiquiátrico Dr. Mario Mendoza	79	34	113
Total			8.725

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

Capacitación de personal

Es responsabilidad de la DGSC formular las políticas de capacitación, y preparar las normas técnicas por las que deban regirse; asimismo, coordinar la elaboración de guías de instrucción comunes a todo el Sistema, procurando identificar las necesidades de capacitación del sector público.

Es importante destacar, que las capacitaciones en los tiempos de decaimiento de la Ley, perdieron su objetividad y el Estado invirtió considerables cantidades de dinero que no tuvieron retorno o aprovechamiento, pues además de que el mayor número de capacitaciones no eran las idóneas, o no obedecían a un plan determinado, otras preparaciones técnicas eran malogradas al arribar al poder otro partido político, que optaba por despedir a los becados recién venidos de distintos lugares del mundo, por lo

que el beneficio se tornaba en personal y no se traducía en beneficio del Estado.

Al retomar esta nueva administración el valor real de las capacitaciones, poco a poco se ha ido mejorando en tan importante aspecto de la Gestión de Recursos Humanos, y es así que se han coadyuvado esfuerzos a través del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, instituciones que han contribuido al desarrollo de la capacidad técnica e institucional en la gestión gubernamental, actualizando conocimientos con propósitos y secuencia definida, orientados a mejorar la productividad, eficiencia y eficacia de la administración pública.

A continuación se detallan algunos cursos sobre la capacitación mencionada.

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN IMPARTIDAS EN EL PERÍODO 2003 Y 2004

N°	Actividad	N° de participantes	Fecha
1	Curso sobre Calidad y Servicio al Cliente, efectuado en Tegucigalpa	30	12 al 14 de mayo, 2003
2	Curso sobre Calidad y Servicio al Cliente, efectuado en San Pedro Sula	30	15 al 17 de mayo, 2003
3	Cursos sobre Control de Gestión, efectuado en Tegucigalpa	30	11 al 13 de setiembre, 2003
4	Curso-Taller "Análisis Ocupacional y Administración Salarial", efectuado en Tegucigalpa	50	Marzo, 2004
5	Curso-Taller sobre Control y Evaluación de Resultados en la Gestión Pública, efectuado en Tegucigalpa	30	3 al 5 de mayo, 2004

Continúa...

...viene

N°	Actividad	N° de participantes	Fecha
6	Curso-Taller sobre Control y Evaluación de Resultados en la Gestión Pública, efectuado en San Pedro Sula	30	6 al 8 de mayo, 2004
7	Curso-Taller sobre el Anteproyecto de Ley del Régimen del Servidor Público, impartido a sindicatos y gremios del sector público	60	6 al 8 de mayo, 2004

Fuente: *Idem Cuadro N° 1.*

Perspectiva para la automatización de expedientes

El proyecto de digitalización de expedientes es congruente con el objetivo de agilizar el proceso de generación de los nuevos, o autorización de acciones de personal por parte de la DGSC, el de brindar un mejor servicio al empleado público que requiere información de la contenida en los expedientes, ya sea por parte de los servidores que actualmente desempeñan cargos en la administración pública, así como la emisión de certificaciones para jubilación de empleados que ya no laboran para la misma.

El manejo y tratamiento de expedientes de servidores públicos, actualmente genera a la DGSC diversas erogaciones y problemas tales como:

- Gastos en alquiler de espacios físicos para su ubicación (contenedores), en compra de archivadores nuevos y en papelería para su manejo.

- Su difícil localización impide expeditar los diversos requerimientos que se hacen.
- El deterioro acelerado que están sufriendo los expedientes de servidores públicos inactivos, debido a diversos problemas que el transcurso del tiempo y el abandono causan a los mismos.

Todos estos antecedentes han motivado a agilizar el proyecto de digitalización de expedientes, que consiste en crear imágenes digitales para cada uno dividiendo el mismo en: acciones de personal, hojas de vida, certificados de cursos recibidos, y otros documentos que el servidor público tenga en su expediente; a cada imagen se le asigna una llave (No. de identidad), que será única y servirá para su búsqueda a través de la base de datos.

Las ventajas de este proyecto serán:

- Acceso a los expedientes de forma inmediata y en todo momento.

- Ahorro de tiempo en la emisión de certificaciones y posteo de acciones.
- Reducción de gastos y personal.
- Control exacto del inventario de expedientes.

Para su ejecución, este proyecto está dividido en etapas, que son:

- Adquisición del equipo de cómputo (*hardware*) a través de licitación pública (actualmente con un 80% de ejecución).
- Obtención del *software* para la digitalización y manejo de imágenes (60% de ejecución).
- Contratación del personal para llevar a cabo la digitalización de expedientes (40% ejecución).

Reclutamiento y selección

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

La DGSC, en el marco de la modernización del Estado, ha considerado importante implementar nuevos procedimientos y técnicas en el Subsistema de Selección de Personal, y surge de la necesidad de objetivar y

hacer más eficientes las actividades relacionadas con las evaluaciones de los oferentes que aspiran a puestos dentro del Gobierno Central; aquí cabe mencionar la actualización y la elaboración de nuevas pruebas de conocimientos, con las que se pretende medir en los aspirantes aspectos reales y aplicables a la naturaleza de cada puesto.

Para la elaboración y desarrollo de estas pruebas, se ha hecho necesario avocarse con instituciones vinculadas con las áreas relacionadas a la naturaleza de cada puesto; asimismo, con personal especializado en los temas que se involucran en el contenido de las pruebas, y su correlación con las unidades de trabajo (puestos).

También se ha decidido poner en práctica la aplicación de pruebas psicométricas, aspecto que no se ha utilizado anteriormente debido a la falta de personal profesional en el área. Con la gestión de esta actividad se busca obtener información más completa de la personalidad, aptitudes e inteligencia de los oferentes, para así tener criterios más objetivos de la idoneidad de los candidatos, en relación a la complejidad de las funciones que incluye cada puesto.

Preparación de escalas salariales de instituciones centralizadas y aprobación de escalas salariales de órganos desconcentrados

Los órganos desconcentrados son creados por leyes específicas, las que determinan el grado de

desconcentración de cada uno de ellos, su respectiva competencia, que ejercerán con autonomía administrativa, técnica y financiera, lo que les permite la gestión directa de los asuntos que por ley, les están encomendando.

Estas facultades, sobre todo la autonomía financiera, ha dado lugar a la creación de sus propios sistemas de administración y de recursos humanos, lo que ha provocado que cada institución tenga diferentes formas de asignación salarial para su personal, encontrándose de esta manera dentro de la administración pública regímenes salariales, (los que son en su mayoría elaborados sin aplicar ningún sistema técnico), sobredimensionados con relación a los de las instituciones descentralizadas, lo que trae como consecuencia el descontento de los demás servidores sujetos al Régimen del Servicio Civil, al percibir una falta de equidad y desigualdad aún entre puestos de igual categoría, responsabilidades y funciones.

A raíz de esta situación, el Poder Legislativo mediante Decreto N° 220-2003 emitió el 19 de diciembre del 2003, la "Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central", publicada en el Diario Oficial "La Gaceta" el 12 de enero del 2004, entrando en vigencia en la misma fecha. Esta Ley tiene como objeto el ordenar el régimen salarial del Gobierno Central y las instituciones desconcentradas del Estado, para lograr la equidad que garantiza la Constitución de la República.

Para una mejor ilustración, transcribimos a continuación lo dispuesto en el Artículo 5 de la citada Ley, que a la letra dice:

"Artículo 5.- Todas las instituciones sujetas a la aplicación de esta Ley, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1°, aplicarán sistemas para determinar y administrar salarios o remuneraciones, a más tardar seis (6) meses después de su vigencia. Estos sistemas incluirán escalas salariales que consideren, entre otros, los requisitos y las responsabilidades de cada cargo. Las instituciones desconcentradas prepararán escalas salariales con la asistencia técnica de la Dirección General de Servicio Civil, la que deberá también aprobar las escalas una vez preparadas. Para las demás dependencias del Gobierno Central, la Dirección General de Servicio Civil preparará las escalas, con la colaboración de las diferentes entidades".

La DGSC en cumplimiento de la Ley y a través del Secretario de Estado del Despacho Presidencial, Dr. Luis Cosenza, emitió una comunicación solicitando a cada uno de los órganos desconcentrados el cumplimiento de esta disposición.

Con el propósito de contar con una idea clara de lo que se requiere, la DGSC propició un curso sobre "Análisis Ocupacional y Administración Salarial", destinado para todos los Subgerentes de Recursos Humanos de las Secretarías de Estado y de sus

equivalentes de los órganos desconcentrados, con el que se buscó reforzar sus conocimientos y capacidades en la materia aludida, con el propósito de que les permitiera cumplir con lo dispuesto en la ley de referencia de la manera más adecuada, y con una mejor conciencia profesional, de la labor que deben desarrollar.

Empero lo anterior, se hace pro-
ducente señalar, que se detectó en la gran mayoría de asistentes, profundas y notorias debilidades de conocimientos en la materia.

Los órganos desconcentrados son los siguientes:

- Marina Mercante Nacional
- Programa de Asignación Familiar, PRAF
- Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería, DEFOMIN
- Empresa Nacional de Artes Gráficas, ENAG
- Centro Nacional de Educación para el Trabajo, CENET
- Centro de Cultura Garínagu de Honduras, GARINAGU
- Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento
- Dirección Ejecutiva de Ingresos, DEI
- Comisión Nacional de Bancos y Seguros, CNBS
- Comisión Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL

- Dirección de Ciencia y Tecnología Agrícola
- Cuerpo de Bomberos
- Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones
- Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos

De estas instituciones a la fecha solamente el CENET, el GARINAGU, la Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos y el Cuerpo de Bomberos, han presentado los estudios correspondientes de los que al CENET y al GARINAGU ya se les aprobó sus escalas de salarios.

Como se señaló anteriormente, en el Anteproyecto de la nueva Ley del Régimen del Servidor Público, se incorporó a su ámbito de aplicación los órganos desconcentrados, a partir de su vigencia, con lo que se pretende implantar una justa equidad salarial y disminuir el gasto público desproporcionado.

Asimismo, con los Subgerentes de Recursos Humanos de los entes descentralizados y sus equivalentes de los órganos desconcentrados, se hizo una labor de acercamiento y concientización de la nueva ley, así como también la enseñanza de cómo propiciar la agilización de los diversos trámites de personal, procedimientos de despido y aplicación de medidas disciplinarias.

Finalmente hemos de resaltar, que el Gobierno de Honduras, está

cumpliendo, con todas estas acciones relacionadas en pro de la nueva Gestión de Recursos Humanos de la Administración Pública, como un apéndice de la Modernización del Estado, con su propuesta de Plan de Gobierno del 2002 al 2006. Su visión de dotar a nuestro país de un servicio

público a la ciudadanía basado en el mérito, que sea eficiente y eficaz, transparente, con igualdad de oportunidades sin discriminación alguna, con honestidad y ética pública, es casi una realidad, y es un reto y un compromiso de obligatoria continuidad para las autoridades que precedan ◇

SINTETIZA LAS ACCIONES DE MODERNIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA, ESTIPULADAS EN LA RECIENTE LEY No. 476, CUYA APROBACIÓN ES DE NOVIEMBRE DEL 2003, INDICANDO LOS AVANCES CONCERNIENTES A LA FASE DE INSTRUMENTACIÓN DE LA MISMA.

Antecedentes

Ante la ausencia de una política pública homogénea, que orientara la normativa y regulación de los aspectos relacionados con la administración de los recursos humanos del sector público, se desarrolló la tendencia de darle tratamiento disperso, como parte residual de otras políticas.

El Gobierno de Nicaragua, consciente de que, a pesar de los esfuerzos realizados en este sentido no había logrado la formulación y aplicación de una política pública específica, y del significado estratégico para el mejoramiento de la actuación del Estado, de cara a la prestación de servicios públicos de calidad a la ciudadanía, en 1994, mediante Acuerdo Ministerial N° 13-94 del Ministerio de Finanzas, creó la Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP, para dar solución al problema y respuesta a la ausencia de una instancia rectora de la administración y gestión de los recursos humanos del sector público.

La creación de esta instancia administrativa se produce en el marco de la implantación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, con el propósito de dar coherencia a las disposiciones en materia de personal, e ir consolidando un sistema de administración de la fuerza laboral del sector público, que sentara las bases para su modernización,

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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

estableciéndose además, como la contraparte del Proyecto de Reforma del Servicio Civil y Carrera Administrativa, para cuya ejecución, el gobierno suscribió un Convenio de Crédito (IDC 2690-Ni) con la Asociación para el Desarrollo Internacional, IDA, del Banco Mundial, BM.

Esa primera etapa se desarrolló entre 1996 y 1998, a través de la DIGEFUP, contando con el financiamiento mencionado, el apoyo administrativo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP, y el soporte técnico de la Consultora Internacional CINCORP-HAY.

Los principales resultados fueron el diseño de: el Modelo de Función Pública, el Sistema de Clasificación de Puestos de la Administración del Estado, y las Metodologías de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos; la elaboración del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y su Reglamento; un Sistema de Información del Servicio Civil que automatizara los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos; así como la transferencia tecnológica orientada al desarrollo de capacidades técnicas del personal de la DIGEFUP, y de las instancias de recursos humanos de las instituciones suscriptoras de Acuerdos de Reestructuración Institucional.

Con el propósito de dar continuidad a las acciones que se habían realizado, y de preparar condiciones que faciliten el proceso de Modernización del Servicio Civil, en abril del 2000 se

creó la Unidad Ejecutora del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, dependencia jerárquica y funcional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, financiada con recursos provenientes del BM, a través del Crédito Desarrollo Institucional (IDC 2690-Ni), el que finalizó el 30 de junio del 2001.

Ante la imposibilidad de cumplir la condición de aprobación de la Ley, establecida por el BM para continuar financiando el Proyecto de Reforma del Servicio Civil, el MHCP en coordinación con la UCRESEP, presentaron al BM una estrategia de funcionamiento del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, incluyendo a éste como un elemento del fortalecimiento institucional. Esta propuesta fue aprobada a través del Crédito Modernización para la Gestión Económica (EMTAC 3314-Ni), por el período de un año, comprendido del 1° de julio del 2001 al 30 de junio del 2002.

Como consecuencia de la permanencia de condiciones que trascienden de los aspectos técnicos y del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, que limitaron la discusión y aprobación de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, las instituciones mencionadas, en representación del Gobierno de Nicaragua, nuevamente solicitaron al BM, la flexibilización de la condicionante de aprobación de esta Ley, para evitar la cancelación de funcionamiento del proyecto, extendiéndose el plazo de aprobación a diciembre del 2002.

Sin embargo, ante el contexto político y previendo la imposibilidad de

cumplir con la aprobación de la Ley en el plazo establecido, en noviembre del 2002 se realizaron gestiones ante el BM, con el propósito de posibilitar la continuidad del trabajo que el personal del Proyecto de Reforma del Servicio Civil estaba ejecutando en las instituciones de la administración del Estado, con el acuerdo de buscar la forma jurídica que permitiese la implantación homogénea de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos en las instituciones del Poder Ejecutivo.

Conforme a lo anterior, la aprobación de este instrumento debía producirse a más tardar el 28 de febrero del 2002, plazo que fue posteriormente prorrogado por el BM, ante la comprensión objetiva de que su elaboración y aprobación, requería de la participación, discusión y consenso de distintas instituciones del Estado, estableciéndose como nueva fecha el 30 de junio del 2003.

Igualmente este plazo no fue cumplido, siendo hasta el 19 de noviembre del 2003, que se aprobó la Ley N° 476: Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, publicada en el Diario Oficial "La Gaceta", el 11 de diciembre del 2003.

Situación actual

La aprobación de esta ley y su posterior publicación, marca un hito en la historia de Nicaragua, y de forma particular en la de la administración pública, creando las bases jurídicas para la implantación de un Régimen

de Servicio Civil sobre la base del mérito.

Aún cuando la aprobación implica la culminación de una etapa importante, al mismo tiempo marca el inicio de otra más relevante todavía: el proceso de implantación, tarea que de acuerdo al contenido de la Ley, le corresponde dirigir al MHCP, a través de la DIGEFUP, como instancia rectora del Sistema de Servicio Civil.

Por las razones antes señaladas, el MHCP a partir de julio del 2003, define como parte de su estrategia la integración del Proyecto de Reforma del Servicio Civil a la DIGEFUP, y para llevarla a cabo inicia el proceso de articular las capacidades técnicas y operativas de los recursos con que ambas instancias cuentan, para asegurar la efectiva implantación del Régimen del Servicio Civil en las instituciones de la administración del Estado del ámbito de la ley.

Resultados del trabajo

Durante el período julio 2003 - junio 2004, los resultados comprenden la integración de los esfuerzos desarrollados, tanto desde el Proyecto de Reforma del Servicio Civil, como desde la DIGEFUP, ambas instancias del MHCP, institución responsable de la Reforma del Servicio Civil de Nicaragua.

Marco Jurídico del Servicio Civil

Una de las actividades fundamentales desarrolladas en el marco

de Reforma del Servicio Civil, ha sido la aprobación de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, que implicó un amplio proceso de revisión y consulta hasta lograr el mayor consenso posible, y culminar con su aprobación. Este proceso tuvo como resultados:

- *Revisiones técnicas; estudios comparativos con leyes del Servicio Civil; presentaciones y consultas de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa* a diputados, organizaciones sindicales, gremiales y de la sociedad civil, en coordinación con la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, CONPES.
- *Elaboración de propuesta de Normativa de Gestión de Recursos Humanos del Poder Ejecutivo:* la que fue revisada por el Ministerio del Trabajo y la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, como una medida alternativa para la implantación del Régimen en este poder, en caso que no se aprobara la Ley en el período establecido.
- *Diseño del Plan de Capacitación sobre la "Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa":* con la finalidad que el personal involucrado en la implantación del régimen, conozca aspectos generales del contenido de la ley e implicaciones de su aplicación, comprenda sus beneficios, se comprometa y apoye el proceso.

Este plan fue dirigido a personal de diferentes niveles de las instituciones y de los poderes del Estado por lo que el contenido, metodología, y carga horaria de los seminarios, se adaptaron a las características de cada uno de los grupos beneficiados con el mismo.

- *Desarrollo del Plan de Capacitación sobre la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa:* teniendo como resultado la ejecución de 28 acciones de capacitación, con una duración total de 191 horas, en las que se contó con la participación de 959 personas, pertenecientes a 82 instituciones del ámbito de la ley, entre poderes del Estado, ministerios de Gobierno Central, entes autónomos, desconcentrados, descentralizados y gobiernos municipales, así como organizaciones sindicales y de la sociedad civil, y medios de comunicación radial y televisiva.

A través de estos eventos se capacitó a personal de los poderes del Estado y de las instituciones de la administración del Estado, así como a personal técnico de las instancias de recursos humanos de las mismas, dirigentes nacionales sindicales y de las secretarías de organización y de asuntos laborales de éstas.

- *Plan de Comunicación y Divulgación de la Ley:* En el Primer Semestre del 2004, se desarrolló una Consultoría para su diseño

definiéndose, entre otros aspectos: etapas o fases, objetivos, población meta, acciones, ejes, mensajes, medios a utilizar y costos, considerando diferentes alternativas. La ejecución del Plan no se ha iniciado por corresponder a la etapa siguiente del proyecto y por no disponer de los recursos necesarios.

- *Publicación de la Ley:* se editaron 3000 ejemplares de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, además se publicó en la página web del MHCP, para facilitar el acceso a los usuarios.

Se diseñó y editó el CD Oficial de la Ley 476: "Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", conteniendo la Ley y las presentaciones desarrolladas en el proceso de capacitación, el que fue entregado a las instituciones para facilitar el desarrollo de la capacitación sobre la misma en las instituciones de la administración del Estado.

- *Elaboración de Anteproyecto de Reglamento de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa:* con la participación de los técnicos y especialistas de cada una de las áreas, del Comité Técnico de la DIGEFUP y funcionarios de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, estando actual-

mente pendiente de aprobación mediante Decreto Presidencial.

Definición del Modelo Organizativo y Funcional de los Órganos de Competencia del Servicio Civil

A través de consultoría desarrollada por CINCORP- HAY, y de conformidad con lo establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y su Reglamento, se desarrolló de forma conjunta un Plan de Trabajo para la definición de un Modelo Organizativo y Funcional de los Órganos del Servicio Civil, cuyos resultados fueron validados en un taller realizado con personal técnico de la DIGEFUP y del Proyecto de Reforma del Servicio Civil.

En conjunto con la Consultora Internacional, y mediante la incorporación de las observaciones técnicas realizadas, se completó una propuesta del Modelo Organizativo y Funcional que comprende: misión, rol, estructura orgánica y funciones de los órganos siguientes:

- Comisión de Apelación del Servicio Civil
- Comisión Nacional del Servicio Civil
- Dirección General de la Función Pública
- Instancias de recursos humanos de las instituciones

Definición del Modelo Organizativo y Funcional de las instancias de recursos humanos

Con el propósito de que las instancias de recursos humanos puedan desempeñar el rol, que el nuevo Régimen del Servicio Civil les ha definido a través de la Ley y el Reglamento, desde el Proyecto de Reforma del Servicio Civil se realizaron acciones orientadas a la descripción del Sistema Organizativo y Funcional de las mismas. Entre las principales se pueden mencionar:

- *Diagnóstico organizacional de las instancias de recursos humanos de las instituciones del Poder Ejecutivo:* realizado con base a una muestra de ocho instituciones, que permitió identificar: ubicación orgánica, composición del personal en términos de calidad y cantidad, estructura organizativa y de puestos, funciones que ejecutan y metodologías utilizadas para la gestión de los recursos humanos, así como las principales fortalezas y debilidades que poseen para la implantación efectiva del Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito.
- *Diseño del Sistema Organizativo y Funcional de las instancias de recursos humanos del Poder Ejecutivo:* realizado con base en los resultados del diagnóstico, definiéndose tres modelos de estructuras organizativas tipo, de acuerdo a criterios previa-

mente establecidos, en correspondencia a las características y particularidades de las instituciones.

- *Elaboración del Manual de Funciones de las instancias de recursos humanos:* dirigido a cada uno de los tres modelos organizativos diseñados. Comprende la definición de las funciones de las áreas y de los puestos, de acuerdo a las estructuras organizativas tipo.

Como parte de la consultoría desarrollada por la CINCORP-HAY en el Primer Semestre del 2004, para la definición del Modelo Organizativo y Funcional de los Órganos del Servicio Civil, también se ejecutaron acciones orientadas al dictamen de éste para las instancias de recursos humanos de las instituciones del ámbito de la Ley, teniendo como base los resultados del trabajo desarrollado por el Proyecto de Reforma del Servicio Civil en la etapa anterior. Las principales acciones fueron:

- *Diagnóstico de las instancias de recursos humanos del ámbito de la Ley:* incluyendo a todas las instituciones, debido a que ante la ampliación del espacio del servicio civil a todos los poderes, era de suma necesidad conocer la situación de las instancias de recursos humanos de los diferentes poderes, de los entes autónomos y descentralizados, así como de las alcaldías municipales y gobiernos autónomos regionales.

La realización de este trabajo se hizo mediante la aplicación auto-administrada de un cuestionario y reuniones técnicas con los responsables de las instancias de recursos humanos, en las que se dieron a conocer los propósitos y contenidos del cuestionario, y se validó y completó la información brindada por cada institución, contando con la asistencia técnica de los consultores.

La recopilación y análisis de la información obtenida a través de las técnicas utilizadas, permitió tener un diagnóstico objetivo de las instancias de recursos humanos de las instituciones del ámbito de la Ley, identificando: nivel de autonomía de la institución, con base a las leyes que la crearon; tamaño y ámbito de acción; número y tipo de empleados, en correspondencia a los conceptos definidos en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa; composición del personal de la instancia de recursos humanos, en términos de calidad y cantidad; estructura organizativa y funcional; de puestos y labores que realizan cada uno de ellos; nivel de desarrollo de las funciones de gestión de los recursos humanos y de las metodologías utilizadas para cada uno de los sistemas; así como las principales fortalezas y debilidades que poseen para la implantación efectiva del Régimen de Servicio Civil sobre la base del mérito.

- **Diseño de Modelos Organizativos Tipo:** Con base a la realidad de las instituciones del ámbito de la Ley se diseñaron tres modelos organizativos para las instancias de recursos humanos, con el propósito de que éstos puedan ser aplicables a la realidad de cada una de las instituciones, identifiquen el quehacer de las instancias de recursos humanos con la estrategia de la institución, les permitan mayor autonomía en la toma de decisiones y propicien el desempeño efectivo de las funciones que el nuevo marco jurídico establece.

Estrategia de implantación del Régimen del Servicio Civil

Con la entrada en vigencia de la Ley, la implantación del Régimen del Servicio Civil es una tarea inminente y prioritaria para la que se deben crear todas las condiciones, demandando la definición de una estrategia orientada a que ésta se desarrolle de forma progresiva, tal como lo establece la Ley y que, además, se realice de manera coherente y armónica, respetando la secuencia lógica de la implantación de los sistemas.

- **Diseño de Estrategia de Implantación del Régimen del Servicio Civil:** se desarrolló una consultoría para definir la estrategia de implantación velando además, porque ésta resulte lo menos traumática posible, tanto para las instituciones como para los servidores públicos. La estrategia

diseñada establece las etapas o fases de ejecución, los requerimientos básicos para cada una de ellas, las actividades a realizar y el cronograma de implantación de los sistemas, en las diferentes instituciones del ámbito de la Ley.

- *Elaboración de Manuales de Procedimientos:* igualmente, con el objeto de crear condiciones para la implantación, el Proyecto de Reforma del Servicio Civil elaboró los Manuales de Procedimientos del Sistema de Clasificación de Puestos y de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, los que se hicieron en concordancia con las metodologías diseñadas, e incluyendo el enfoque de género en las políticas de aplicación.

Actualmente están siendo revisados y ajustados conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, así como a la Estrategia de Implantación, Modelo Organizativo y Funcional de los Órganos del Servicio Civil y Modelo Conceptual del Sistema de Carrera, para ser validados y posteriormente capacitar sobre los mismos a las instancias de recursos humanos.

- *Estudio de Línea de Base para la Implantación del Régimen del Servicio Civil:* desarrollado con el propósito de conocer las condiciones existentes e identificar las barreras o limitaciones que se pueden encontrar en el proceso

de implantación, para tomarlas en consideración en el diseño de la estrategia, incluyendo acciones orientadas a superarlas y/o disminuirlas.

Clasificación de puestos de la administración del Estado

En correspondencia al Modelo del Servicio Civil de Nicaragua, el Sistema de Clasificación de Puestos constituye la base fundamental de todos los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, por lo que su implantación ha sido una prioridad de la Reforma del Servicio Civil, y ha demandado la concentración de esfuerzos conjuntos de éste y de la DIGEFUP, obteniéndose los siguientes resultados:

- *Descripción de puestos:* en coordinación con las autoridades superiores y las instancias de recursos humanos de las instituciones de la administración del Estado, se realizó el proceso de análisis y descripción de puestos en seis instituciones, que sumadas a las anteriores, hacen un total de 22.

Este proceso ha implicado el desarrollo de capacidades institucionales para lo que se han capacitado equipos técnicos, que funcionan como contraparte durante el mismo.

- *Análisis y valoración de puestos:* este proceso se ha desarrollado en 20 instituciones de la administración del Estado, al igual que la

validación y entrega de resultados. Como producto, a cada uno de los puestos valorados, se le ha asignado el nivel de complejidad correspondiente, ubicándolo en la escala de Clasificación de la Administración del Estado.

- *Clasificación de puestos:* como parte de este proceso, en 22 Instituciones se han identificado los puestos propios y comunes, y se han clasificado de acuerdo a los servicios en que se ubican (Directivo, Ejecutivo y Operativo). Además, se han conformado las familias funcionales y puestos tipo de los cargos propios de 12 instituciones, las que constituyen insumos fundamentales para la definición de rutas profesionales de las carreras propias de la administración del Estado.

Como resultado, se han definido 14 familias funcionales, siendo éstas:

- Finanzas del Estado
- Organización y Recursos Humanos
- Servicios Médicos
- Soporte Técnico Sanitario
- Servicios de Salud Analíticos y Científicos
- Transporte e Infraestructura
- Protección Familiar y Sectores Vulnerables
- Estudios Territoriales
- Cultura

- Promoción del Deporte
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Gestión de los Recursos Naturales
- Industria y Comercio
- Empleo y Salario

- *Implantación de los Manuales de Descripciones de Puestos:* a través de la DIGEFUP, se ha realizado la implantación de los Manuales de Descripciones de Puestos en 14 instituciones de la administración del Estado, lo que ha implicado: la elaboración de nuevas descripciones para su análisis, revisión y control de calidad; actualización de denominaciones en la Nómina Fiscal y del Clasificador de Cargos del Estado, mediante la incorporación de las denominaciones resultantes de la implantación del Manual de Descripciones de Puestos, depuración y eliminación de denominaciones no utilizadas.

Diseño de Sistema de Carrera

Con el propósito de crear condiciones técnicas y operativas para la incorporación de los servidores públicos a la Carrera Administrativa, el Consorcio HAY desarrolló una consultoría para el Diseño del Sistema de Carrera, con base a la Ley, al Reglamento y a la realidad de las instituciones de la administración del Estado, obteniendo los siguientes resultados:

- *Revisión y Análisis de Familias Funcionales y Puestos Tipos:* Primeramente, se realizó en las siete instituciones detalladas y a las que se les hicieron los ajustes y correcciones necesarias:

- Ministerio Agropecuario y Forestal, MAGFOR
- Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, MARENA
- Ministerio de Transporte e Infraestructura, MTI
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, INETER
- Ministerio de Salud, MINSA

- *Definición del Modelo Conceptual del Sistema de Carrera:* como resultado de la consultoría y del trabajo conjunto, desarrollado con el personal del Proyecto asignado como contraparte técnica, se definió el Modelo Conceptual del Sistema de Carrera, que comprende:

- *Perfiles de los puestos:* se definieron criterios técnicos para su sistematización y homogenización, comprendiendo la elaboración de perfiles de: acreditación (mínimo), provisión (deseable) y competencias.

- *Rutas Profesionales:* se definieron los criterios técnicos

para el diseño de las rutas profesionales de la Administración del Estado.

- *Desarrollo del Modelo Conceptual:* con base a los criterios técnicos definidos como parte del Modelo Conceptual, se determinaron los perfiles de los puestos propios de las siete instituciones, comprendiendo: Perfiles de acreditación (para servidores públicos activos) y de Provisión para cada uno de los puestos existentes en la institución. Igualmente se definieron las rutas profesionales de esas siete instituciones, identificando los puestos que integran las rutas de las Carreras Propias.

- *Diseño del Proceso de Acreditación:* con base al contenido de la Ley, y con el propósito de garantizar la incorporación de los servidores públicos activos, a la Carrera Administrativa, se diseñó el proceso de acreditación, a través del cual se dará cumplimiento a los criterios técnicos definidos como parte del Modelo Conceptual del Sistema de Carrera. El proceso diseñado establece: requerimientos, mecanismos e instrumentos para su efectiva ejecución.

Sistema Retributivo de la Administración del Estado

De acuerdo al Modelo de Servicio Civil de Nicaragua, el Sistema Retributivo, tal como lo expresa la Ley,

es el elemento fundamental de motivación de los servidores públicos, y por tanto, demanda de la definición de una política retributiva con base a los principios de igualdad, equidad y competitividad, para lo que se requiere de un conocimiento objetivo, de las prácticas retributivas de las instituciones de la administración del Estado, razón por la que se han realizado acciones que permitan lograrlo, entre las que se destacan:

- *Actualización del Mercado Retributivo Privado:* actividad realizada debido a que constituye la base de referencia para el análisis de la práctica retributiva y de la competitividad, en las diferentes instituciones de la administración del Estado. Se efectuó con base a una muestra de 50 empresas representativas del sector privado de Nicaragua.
- *Estudios de Mercado Retributivo:* se elaboraron en 14 instituciones de la administración del Estado, permitiendo identificar las prácticas retributivas, las inequidades internas, y la situación de las retribuciones con relación al mercado privado, así como el cálculo económico de la aplicación de la tabla retributiva de referencia, sobre la base de diferentes alternativas. Los resultados de estos estudios han sido presentados en 12 instituciones.
- *Análisis Comparativo de la Competitividad Retributiva Interinstitucional:* realizado con base a la información retributiva de siete instituciones de la administra-

ción del Estado, permitiendo identificar las diferentes prácticas retributivas a lo interno de la misma, así como las inequidades existentes.

- *Diagnóstico del Sistema Retributivo del Sector Público:* ejecutado a través de una consultoría, teniendo como insumos fundamentales los productos elaborados por el Proyecto y la DIGEFUP, instancias que además, brindaron su colaboración y suministraron información retributiva. Como resultado se obtuvo un conocimiento más amplio de la situación retributiva del sector público de Nicaragua, la que fue objeto de análisis comparativo con las realidades de otros países de Centroamérica, y fundamentan las propuestas de escenarios de una política retributiva para el sector público nicaragüense.

Diseño de sistemas informáticos

A través del Proyecto de Reforma del Servicio Civil se han diseñado herramientas informáticas para facilitar la gestión, uso y explotación de la información, como apoyo para la implantación de los Sistemas de Clasificación de Puestos y de Gestión de Recursos Humanos. Entre éstos tenemos:

- *Diseño de Sistema Automatizado de Descripción de Puestos de la Administración del Estado:* es alimentado sistemáti-

camente con la información de las descripciones de puestos de las instituciones en las que se va concluyendo el proceso; a la fecha existen en la base de datos 2.763 registros de descripciones pertenecientes a 22 instituciones, permitiendo la agilización del proceso de análisis y valoración, elaboración y estandarización de perfiles, diseño de rutas profesionales, así como la realización de consultas diversas sobre aspectos relativos a las mismas.

- **Diseño de Base de Datos de Estudios Retributivos:** su creación obedeció a la necesidad de disponer de información sobre la situación retributiva de las instituciones del ámbito de la Ley, para facilitar el análisis de los estudios retributivos, orientados a la definición de una política retributiva para los servidores públicos.

Actualmente se dispone de la información de 36 instituciones de la administración del Estado, incluyendo entes autónomos y descentralizados, con un total de 80.892 registros. De éstos, se encuentran actualizados 64.992, correspondientes a 15 instituciones del Poder Ejecutivo, de las cuales se realizó un consolidado que refleja conceptos salariales, montos y tipo de personal. Además se concluyó el proceso de validación y actualización de los resultados de valoración, expresados en puntos HAY y Nivel de Complejidad de los Puestos.

- **Diseño del Sistema de Registro de Capacitación:** demandado con el propósito de disponer de la información relativa a la capacitación desarrollada y/o recibida por los servidores públicos, así como para facilitar la realización de consultas y elaboración de informes sistemáticos y especiales. Para su diseño se identificaron los requerimientos y se analizaron los principales instrumentos que se utilizan en los procesos de capacitación, además de los reportes e informes que se producen periódicamente.

A esta fecha se concluyeron las fases de: definición de requerimientos, diseño de base de datos, diseño y desarrollo de interfaz de usuario, quedando únicamente pendiente la definición de los informes estándar, y la validación y ajustes de las fases anteriores, con información de prueba.

Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC

Fue diseñado con el propósito de contar con una herramienta informática que integre los Sistemas de Clasificación y de Gestión de los Recursos Humanos y propicie el uso, manejo y explotación de la información, facilitando la toma de decisiones relativas a la gestión y desarrollo de los servidores públicos. Sin embargo, los avances tecnológicos, la necesidad de integración de éste con otros sistemas informáticos existentes en el MHCP,

así como la aprobación de la Ley del Servicio Civil y el Diseño del Sistema de Carrera, demandan de la actualización de este sistema, para lo que se han desarrollado las siguientes actividades:

- *Diagnóstico del Software del SISEC:* realizado con el fin de conocer su situación, y sugerir los cambios y acciones necesarias para su adecuación a los avances tecnológicos, sistema de comunicación e integración con los otros sistemas informáticos.
- *Readecuación del Software del SISEC:* se está desarrollando una Consultoría de parte del Consorcio HAY, de la que se espera obtener la definición del Modelo Conceptual del Sistema, con las directrices claras para su desarrollo.

Implantación del Régimen del Servicio Civil

El MHCP, como órgano rector del Servicio Civil y la DIGEFUP, en particular, tienen en el corto plazo la misión histórica de iniciar la implantación del Régimen del Servicio Civil sobre la base del mérito, y con ello el cambio de cultura en la administración del Estado, tarea que verdaderamente hará posible la transformación y modernización del Estado, erradicando el sistema de padrinazgo, el clientelismo político y todos los vicios que éste conlleva, y que tanto daño ha causado a las personas y a nuestra

sociedad, revirtiéndose en el mejoramiento de la gestión pública y la prestación de servicios de calidad a la población.

Esta tarea requiere de voluntad política, pues no basta con que exista un marco jurídico que obligue a su ejecución, es necesario un verdadero compromiso del personal dirigente de las instituciones, que se exprese en la asunción de las responsabilidades que el nuevo rol les establecen, y en el respaldo y apoyo incondicional a las instancias de recursos humanos, para que igualmente puedan cumplir su rol de manera efectiva.

Involucra además a las instancias de recursos humanos, las que jugarán un papel fundamental, ya que el Modelo de Servicio Civil tiene un alto componente de descentralización y en ellas recae la responsabilidad directa de la implantación del Régimen, debiendo además, convertirse en instancias especialistas y asesoras del personal dirigente en materia de gestión de recursos humanos.

Es importante destacar el rol estratégico que juegan los dirigentes de las organizaciones sociales y sindicales, pues constituyen instrumentos poderosos de cambio social, lo que los convierte en un apoyo importante para la transformación de la cultura administrativa y de la sociedad, elemento indispensable para la efectiva implantación de un régimen de servicio civil sobre la base del mérito y la capacidad.

La gobernabilidad democrática demanda no solo de instituciones sólidas y eficaces que respondan a las

necesidades de la población, y que promuevan la equidad en la prestación de los servicios públicos, sino que demanda también de organizaciones sociales y sindicales que, con espíritu crítico y constructivo, contribuyan al fortalecimiento de las instituciones públicas y al desarrollo de una sociedad civil organizada, dinámica y capaz de supervisar la gestión estatal y privada.

La implantación del Régimen del Servicio Civil sobre la base del mérito

es por tanto, una tarea que la sociedad y la historia nos han asignado a todos, y en la que estamos comprometidos para hacer posible el mejoramiento de la capacidad de gestión, incremento de los niveles de rendimiento y mejor utilización de los recursos del Estado, expresados en la prestación de servicios públicos de calidad, en respuesta a las demandas y necesidades de la población, todo ello contribuirá al fortalecimiento de la institucionalidad y del sistema democrático

◇

Informes Nacionales de Guatemala, El Salvador y Panamá*

ONSEC, Secretaría Técnica y DIGECA**

PROYECTA EL QUEHACER PARA LOS AÑOS VENIDEROS A QUE SE ABOCARÁN LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, ONSEC, DE GUATEMALA Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA, DIGECA, DE PANAMÁ. ASIMISMO, EL COMPONENTE DE RECURSOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE EL SALVADOR, DA CUENTA DE SUS AVANCES EN EL PERÍODO 2002-2004.

GUATEMALA

En Guatemala el Servicio Civil está regulado primariamente en la

Constitución Política de la República, en los Artículos del 107 al 117.

Artículo 113 dice que: "Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos, y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez."

Artículo 107 dice: "Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna."

Artículo 108 dice: "Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Los trabajadores del Estado o de sus

* Documentos presentados durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, Presidencia de la República de Guatemala; Secretaría Técnica, Presidencia de la República de El Salvador; y Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservarán ese trato”.

Por otra parte, en la Constitución también está contenido el derecho a indemnización para los servidores públicos, en los siguientes términos: “Los trabajadores del Estado, al ser despedidos sin causa justificada, recibirán su indemnización equivalente a un mes de salario por cada año de servicios continuos prestados. Este derecho en ningún caso excederá de diez meses de salario.”

Asimismo, el caso del personal de las entidades descentralizadas del Estado está regulado en el Artículo 111 de la Constitución, que dispone lo siguiente: “Las entidades descentralizadas del Estado, que realicen funciones económicas similares a las empresas de carácter privado, se regirán en sus relaciones de trabajo con el personal a su servicio por las leyes laborales comunes, siempre que no menoscaben otros derechos adquiridos.” Esta disposición constitucional constituye una remisión a la legislación laboral ordinaria, representada por el Código de Trabajo y leyes complementarias, de los casos de este subsector laboral.

En el caso de Guatemala, la administración del Régimen de Clases Pasivas también está incluida dentro de las funciones de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC. En la Constitución Política de la República también se hace referencia a la jubilación,

a la cobertura gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a los jubilados, y de la opción al régimen de clases pasivas para los trabajadores de las entidades descentralizadas o autónomas, en los Artículos 114, 115 y 117, respectivamente.

La Ley Orgánica de Servicio Civil está contenida en el Decreto N° 1748 del Congreso de la República de Guatemala, y data de 1968. Debido a la evolución de los regímenes laborales del sector público, esta ley ha quedado desactualizada. Su Reglamento, sin embargo, es más reciente, pues data de 1998, año en que fue derogado el anterior.

Actualmente existe ya revisado, un Proyecto de nueva Ley de Servicio Civil que el Organismo Ejecutivo presentará en breve al Congreso de la República de Guatemala, el que tiene como objetivo central modernizar el sistema y, entre otras innovaciones, crear el Sistema de Servicio Civil y elevar el rango de Servicio Civil a Secretaría (equivalente a Ministerio). Dentro de este Sistema, en el proyecto se introducen siete Subsistemas, que serían los siguientes:

1. Planificación de Recursos Humanos, dentro del que estarían los regímenes del Servicio Civil:
 - a) Superior
 - b) Directivo
 - c) Profesional
 - d) De asistencia.
2. Reclutamiento y Selección.

3. Capacitación.
4. Administración del Desempeño.
5. Administración de la Compensación.
6. Higiene y Seguridad Laboral.
7. Relaciones Laborales.

Se considera que con la introducción de estas innovaciones el Servicio Civil podrá cumplir adecuadamente con todas las instituciones y dependencias del Estado, para satisfacer de una manera mejor planificada las funciones de profesionalización y capacitación de los recursos humanos al servicio del Estado, y de este modo enfrentar exitosamente los retos de la era de la globalización, de la modernización y de la tecnificación.

EL SALVADOR

Introducción

El Gobierno de El Salvador ha continuado con el esfuerzo de administraciones anteriores, de implantación de las reformas, entre ellas la Reforma de Gestión del Recurso Humano, la que está sustentada en un modelo basado en competencias en el nivel ejecutivo y el desarrollo de la carrera administrativa fundamentada en la competitividad del personal, y cuyo enfoque está orientado al servicio de los ciudadanos, a quienes se debe la administración pública.

Para el logro de esta reforma se ha desarrollado el Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Órgano

Ejecutivo, cuyo objetivo es mejorar en forma continua, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas, la creación de una mayor capacidad institucional para la administración, monitoreo y control de recursos humanos, basada en normas y políticas de aplicación generalizada en las instituciones del Órgano Ejecutivo, y el desarrollo gradual de un servicio gubernamental adecuado en número y calidad al nuevo papel del Estado, y a los requerimientos de excelencia administrativa de la función pública, estableciendo las condiciones de motivación, incentivo y desarrollo del recurso humano.

Esta reforma ha avanzado durante la presente gestión, en tanto se logró una definición de la estrategia de la reforma con una visión integral, y se diseñaron los subsistemas que dan soporte al Sistema de Gestión.

Sistema de Gestión

Está dividido por Subsistemas y componentes:

- Institucional
 - Marco Normativo
 - Instancias de Gestión
- Administración de Puestos de Trabajo
 - Diseño
 - Clasificación
 - Control

- Dotación de Personal
 - Reclutamiento
 - Selección
 - Vinculación Laboral
 - Inducción de Personal
- Gestión del Desempeño
 - Planificación Institucional
 - Administración de la Gestión
 - Evaluación de la Gestión
- Retribución e Incentivos
 - Administración de Conceptos Retributivos
 - Administración de Conceptos de Incentivos
 - Política Retributiva
- Desarrollo de Competencias
 - Competencias Directivas
 - Competencias de la Carrera Administrativa
- Información de Recursos Humanos
 - Administración de Expedientes de Empleados
 - Administración de Planillas de Pago y Servicios a Empleados
 - Aplicaciones de Apoyo para la Administración del Sistema de Gestión de Recursos Humanos

Prueba piloto en instituciones

Como parte del proceso de desarrollo del proyecto, y en forma paralela al diseño de los subsistemas, en el segundo semestre del 2002 inició la prueba piloto en dos ministerios, en los que se implementó el Subsistema de Gestión del Desempeño, obteniéndose una experiencia exitosa en uno de ellos, y con muchas lecciones aprendidas en la otra institución, ya que en éste último, su sistema de organización y el cambio de titular en el momento de la implantación conllevó a ciertas experiencias.

A partir del 2004, se cuenta con tres instituciones piloto, en las que se están implantando los Subsistemas Clasificación de Puestos; Gestión del Desempeño; Reclutamiento, Selección y Contratación de Personal y Desarrollo de Competencias Directivas.

Otras instituciones

Independientemente de las instituciones piloto, los demás ministerios están adoptando los subsistemas en forma gradual y sostenida, y conforme lo permiten las condiciones. Asimismo, y por convencimiento, instituciones desconcentradas, tales como los Sistemas Básicos Integrados de Salud, SIBASIS, y Direcciones Departamentales del Ministerio de Educación, están iniciando procesos de adopción del Sistema de Gestión de Recursos Humanos.

Es importante mencionar que en la implantación del Subsistema de Desarrollo de Competencias Directivas, han participado funcionarios de todos los ministerios y de la Presidencia de la República, con el propósito de potenciar el desarrollo directivo y gerencial, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades gerenciales que generarán cambios de cultura en los funcionarios, que son los principales gestores y socios de la transformación de la administración pública.

Asimismo, se continuará fortaleciendo los conocimientos en el uso de las tecnologías de información y gestión, que faciliten la toma de decisiones y armonicen su aplicación con otros sistemas administrativos claves en el proceso de reforma, impulsada por el gobierno.

Se proseguirá asistiendo a las instituciones del Órgano Ejecutivo en la implantación de los subsistemas puestos en marcha, con el propósito de dar seguimiento y mantener vivo el sistema. Por otra parte, se brindará asistencia a las instituciones del gobierno (desconcentradas, descentralizadas y autónomas) que por convicción, están adoptando gradualmente las herramientas sencillas y modernas del nuevo Sistema de Gestión de Recursos Humanos.

Programa de desarrollo

Este Programa ha sido ejecutado en dos fases y los resultados son:

- 552 funcionarios capacitados en el Desarrollo de Competencias Directivas
- 75 directores y gerentes adiestrados en el Programa Ejecutivo
- 12 jefes, 44 analistas y 4 consultores, instruidos en el uso de herramientas, que sustentan los Subsistemas, así como la transferencia de metodologías HAY.
- 30 psicólogos preparados en técnicas de entrevista proyectiva.
- 20 psicólogos entrenados en introducción a la gestión por competencias.
- 60 Técnicos y Jefes de las Unidades de Recursos Humanos Institucionales, URHI's, capacitados en Técnicas de Gestión Moderna.
- Otras capacitaciones realizadas en instituciones desconcentradas, en temas de recursos humanos.
- 20 funcionarios instruidos en el mantenimiento del Subsistema de Clasificación de Puestos.
- Funcionarios preparados en la aplicación de Procedimientos del Sistema de Gestión de Recursos Humanos.
- 20 funcionarios adiestrados en Entrevista y Codificación de Competencias.

La implantación del Programa de Desarrollo, ha sido sumamente exitoso, y ha permitido iniciar el cambio

de cultura del empleado público, respecto a brindar un servicio eficiente y amable.

Programa de becas

Paralelamente al desarrollo de los subsistemas que se han puesto en marcha, y como complemento al Programa de Capacitación implementado en los últimos años, y en el marco del Proyecto de Modernización de Recursos Humanos, se ha venido trabajando en la “Administración del Programa de Becas del Sector Público”, como parte importante en la mejora de las capacidades técnicas y gerenciales que conlleven a una especialización de conocimiento de los empleados públicos, de acuerdo a las áreas sustantivas en las que se desempeñan.

Otras actividades

Uno de los aspectos importantes, del Proyecto de Modernización de la Gestión de Recursos Humanos, es la incorporación del Subsistema de Gestión del Desempeño, utilizando la herramienta del Cuadro de Mando Integral en el seguimiento al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, y el aporte con que cada empleado o funcionario del sector público contribuirá en los resultados finales del Plan de Gobierno “País Seguro 2004-2009”.

Una de las áreas de acción del Plan de Gobierno, es la “Probidad y

Transparencia: Gobierno Honesto al Servicio del Pueblo”, la que a su vez establece la Acción Estratégica, que define el diseño e implementación de un programa de formación en ética y valores para los servidores públicos, incluyendo el apoyo a la elaboración de un Código de Ética. Es aquí, donde el proceso de Reforma del Recurso Humano sigue adelante, mediante el aporte en el diseño e implantación de dicho Código, así como la elaboración y desarrollo del Programa de Formación, que permita generar una cultura de respeto a los valores que todo servidor público debe tener.

Por lo tanto, uno de los objetivos del gobierno, es el promover una gestión gubernamental ética y transparente, estableciendo niveles de responsabilidad y sanción para quienes manejan los recursos del Estado y participan en la toma de decisiones, fomentando una cultura de rendición de cuentas, siendo totalmente intolerantes con la corrupción, malversación o tráfico de influencias, generando de esta manera, un ambiente de credibilidad y eficiencia en la gestión pública, la que es determinante para la evaluación positiva o negativa de un gobierno.

Resultados

- Desarrollo e implementación del Sistema de Información de Recursos Humanos computarizado, que permite obtener datos sobre puestos, empleados y

- salarios en una base central administrada por el Ministerio de Hacienda.
- Racionalización en el uso del recurso humano. Contar con el desarrollo del Proyecto de Reforma del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Órgano Ejecutivo.
- Implantación del Sistema de Gestión del Desempeño en dos instituciones piloto, en el marco del Proyecto.
- Ejecución de un Programa de Capacitación que permita fortalecer las capacidades individuales y profesionales del personal, responsable de implantar los sistemas en sus respectivas instituciones.
- Ejecución del Programa de Desarrollo de Competencias Directivas, PEG.
- Propuesta de un Marco Normativo que permita desarrollar los sistemas diseñados.
- Diseño e implantación de la política para la administración del Programa de Becas del Sector Público y su ejecución.
- Implantar el Sistema de Gestión de los Recursos Humanos en el Órgano Ejecutivo.
- Capacitación masiva de los Sistemas en las Unidades de Recursos Humanos, tanto del nivel central como de las instituciones desconcentradas y descentralizadas.
- Modificar el rol de las URHI's.
- Adquisición e implantación del Sistema Informático.
- Cambio de cultura gerencial, mediante el desarrollo de temas relacionados con las competencias directivas y gerenciales, así como las referentes a la Gestión del Desempeño.

PANAMÁ

Actividades y programas a desarrollar con el propósito de lograr la plena implementación del Sistema de Carrera Administrativa en el sector público panameño

- *Autonomía de la Dirección General de Carrera Administrativa*

La DIGECA es una de las entidades gubernamentales con la potestad para seguir intereses peculiares de su funcionamiento interior, mediante normas y órganos de gobierno propios,

Visión de futuro

Entre los retos inmediatos del Proyecto están:

- Impulsar la Carrera Administrativa.

por lo que es imperante que se logre autonomía conferida por ley a fin de poder resolver los asuntos inherentes a su quehacer de manera expedita, así como para desarrollar las normas de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, determinar su presupuesto, sus recursos y manejar los programas que le son propios.

De igual manera es necesario contar con una mejor infraestructura y un mayor número de funcionarios, con la finalidad de poder cumplir con las funciones emanadas de la ley.

- *Conformación y nombramiento de la Junta Técnica y Junta de Apelación y Conciliación*

Por ser estas Juntas órganos superiores de Carrera Administrativa, para una adecuada implementación de la ley, deben ser conformadas para que cumplan con las responsabilidades que le confiere la ley.

- *Constitución de la Comisión de Organización y Recursos Humanos del Sector Público*

Tiene funciones específicas descritas en el Decreto Ejecutivo No. 311 del 16 de diciembre de 1997.

- *Sistema de Información de Recursos Humanos*

A lo interno de la DIGECA se debe realizar un análisis, diseño, desarrollo e implementación de los Módulos de Reclutamiento y Selec-

ción, Evaluación del Desempeño, Capacitación, Bienestar del Servidor, Clasificación y Retribución de Puestos. Paralelo a esto es imperante lograr la coordinación con las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, OIRH's, con el propósito de lograr la implementación del Sistema de Administración de Recursos Humanos, SIARHU, vía web.

- *Programa de Evaluación del Desempeño*

Actualmente estamos en deuda con los servidores acreditados a los que se les debe aplicar la evaluación del desempeño. Sin embargo, para este programa tenemos por desarrollar: Reglamento de Evaluación de Desempeño, diseño de cómputo correspondiente, propuesta de estructura para la administración del subsistema, el diseño del proceso de institucionalización del Sistema y la capacitación a las OIRH's para el manejo de este programa.

- *Sistema de Salarios e Incentivos*

Es un Subsistema que no se ha trabajado en la DIGECA, y el que se desarrolla con base a políticas dictadas por el Ejecutivo que incluye:

- Administración técnico financiera de los salarios versus posiciones.
- Elaboración de un Anteproyecto de Ley de Sueldos.

- *Ingreso al Sistema de Carrera Administrativa*

En este Subsistema hay que trabajar en los dos procesos de ingreso.

- *Reaplicación del Procedimiento Especial de Ingresos*

Revisar los expedientes de los funcionarios que ocupan puestos de carrera, para constatar cuáles de ellos llenan los requisitos para la posición que desempeña, y de esta forma acreditarlos.

De igual manera de aprobarse las modificaciones del Decreto No. 222, revisar los expedientes de los funcionarios que con éstas podrían acreditarse, y proponer un plazo y capacitación a los que no cumplen, con el propósito de que puedan llenar los requisitos faltantes.

- *Aplicación del Procedimiento, Ordinario de Ingreso, POI, y concurso de ascensos*

Revisar los puestos de carrera que son ocupados por servidores no acreditados, con la finalidad de someter los mismos a concurso, y que éstos sean llenados mediante el POI.

- *Estructura de la Dirección General de Carrera Administrativa y Manual de Organización y Funciones*

Es necesario establecer de manera definitiva la Estructura Organizacional de la DIGECA acorde con la

normativa, y su aplicación funcional. De igual manera, modificar el Manual de Organización y Funciones definiendo el ámbito de acción de cada área, y su interrelación con las demás unidades administrativas.

- *Coordinación de pasantías a nivel internacional*

Para un adecuado intercambio de experiencias, sería conveniente especializar al personal de DIGECA y de las OIRH's de las entidades gubernamentales, en los distintos programas de recursos humanos en que otros países registran mayor grado de avance.

- *Capacitación*

Para este programa es necesario efectuar una permanente revisión de la programación y desarrollo del mismo, debido a que la capacitación es determinante para la progresión en el Sistema de Carrera Administrativa.

Por eso es nuestro propósito, implementar una metodología conducente a la definición de planes de carrera para los servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos, tanto en las áreas propias de ejecución profesional, como en las de índole administrativa. Por igual coordinar la elaboración de guías de instrucción comunes a todo el Sistema.

La capacitación, como columna vertebral del Sistema de Carrera Administrativa, ha jugado y seguirá

haciéndolo, un papel importante en el proceso de institucionalización y fortalecimiento de los subsistemas técnicos del Sistema de Carrera Administrativa al favorecer, tanto la divulgación de normas, procedimientos e instrumentos elaborados por la DIGECA como parte de su misión, lo mismo que la familiarización de las contrapartes institucionales en el dominio y aplicación de esta metodología.

Se dará continuidad a la divulgación de la metodología uniforme propuesta por la DIGECA, para la inducción de los servidores públicos y en

especial, para los de Carrera a este Sistema.

- *Auto gestión*

Para la realización de los programas de la DIGECA, y como un complemento del presupuesto asignado, tenemos en mira desarrollar, previa autorización de las autoridades correspondientes, programas de obtención de recursos, ofreciendo capacitación y/o asesorías para los distintos subsistemas de recursos humanos, tanto para los funcionarios del gobierno a nivel personal como para la empresa privada ◇

Modelo de Carrera Administrativa en República Dominicana*

Gregorio Montero Montero**

RELATA EN FORMA HISTÓRICA Y CRONOLÓGICA EL SURGIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL EN LA NORMATIVA DE REPÚBLICA DOMINICANA, ANALIZANDO LA LEY EN VIGENCIA N° 14-91, SUS LIMITACIONES Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN QUE PERMITA SUBSANAR LOS OBSTÁCULOS ACTUALES, ASÍ COMO LOS PROGRAMAS DE REFORMA QUE INCORPORAN UN COMPONENTE RELACIONADO A LA MODERNIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Introducción

No cabe duda de que la reunión bianual de Directores de Servicio Civil de Centroamérica se ha convertido, junto al Congreso del Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en uno de los foros más importantes para el debate de temas relacionados con la profesionalización de la función pública y la reforma del Estado, lo que permite una interacción efectiva y permanente de los reformadores del Istmo respecto a los avances que se vienen experimentando en la materia.

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Encargado del Departamento de Carrera Administrativa, Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP.

Esta décimo segunda versión de la reunión que se celebra en Tegucigalpa, República de Honduras, y que está atinadamente dedicada a las "Reformas del Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Política de Empleo Público", ofrece por segunda vez a nuestro país la oportunidad de participar en los análisis y discusiones, por lo que hemos decidido hacerlo presentando un enfoque del "Modelo de Carrera Administrativa en la República Dominicana".

Este tema tiene para nosotros una particular relevancia, pues a pesar de que desde la promulgación de la Ley que instituye el Servicio Civil, en el país han transcurrido 13 años, de unos 260 mil posibles servidores públicos, solo han ingresado al Régimen de Carrera Administrativa unos 14 mil. De ahí que aspiramos a compartir con los participantes de este foro, ideas, normas, hechos y experiencias relacionadas con los antecedentes de la carrera, la normativa vigente y el modelo de carrera que impera.

También pretendemos presentar una panorámica de la situación actual del sistema, así como de las perspectivas que tenemos al respecto, lo que nos permitirá esbozar los diferentes programas de reformas que con financiamiento internacional se están ejecutando en el país. De la misma forma, exponemos a modo de conclusiones algunos de los puntos focales que sirven de base y referencia a la discusión de la reforma del Servicio Civil y la Carrera Administrativa que hoy se debate en el país.

Antecedentes

Al establecimiento del modelo de Carrera Administrativa vigente en la República Dominicana le precedieron intentos, esfuerzos y hechos que han quedado registrados en la historia administrativa del país, y sin duda se han convertido en referentes válidos para la determinación de desarrollar un sistema de gestión de recursos humanos, capaz de provocar un salto

cualitativo y cuantitativo en la administración de los servicios públicos.

Cabe resaltar 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.

Intento de independencia

Para 1821, el pedazo de isla que sirve de asiento a la nación dominicana era una colonia española, pero gracias a la acción de algunos próceres hubo un intento de independencia, que debido a la característica pasajera de sus efectos, se le conoce en nuestra historia como "Independencia Efímera", pues tuvo una duración de apenas unos tres meses.

Sin embargo, para el tema que nos ocupa este evento tiene una particular importancia, ya que en el Acta Constitutiva de la Nación se disponía que los empleados públicos solo podían ser cancelados de sus funciones, si se probaba que habían cometido faltas graves en el desempeño de las mismas; he aquí el germen de cualquier modelo de carrera: la estabilidad en el puesto.

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.

Es importante destacar que esta consagración constitucional fue el resultado de la sensibilidad administrativa del forjador de nuestra nacionalidad, Juan Pablo Duarte, quien había sido inspirado por el desarrollo del pensamiento administrativo en Europa, el que tuvo oportunidad de palpar en sus viajes.

Para desgracia de la función pública dominicana, este postulado constitucional fue derogado con la primera enmienda que se hizo a la Carta Magna, 10 años más tarde, en 1854. No está demás apuntar que los primeros años de vida republicana fueron de mucha convulsión y confusión social, política y económica, lo que afectó sensiblemente la soberanía y el fortalecimiento institucional del Estado Dominicano; el ámbito administrativo fue sin duda el más perjudicado.

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 si no hasta entrado el siglo XX cuando los resultados fueron

tangibles; pues en 1920, invadido militarmente el país por soldados norteamericanos desde 1916, fue dictada la Orden Ejecutiva N° 452, la que instituyó el Servicio Civil como instrumento jurídico-administrativo regulador de las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.

Sin duda, ninguna intervención militar en un país proporciona resultados satisfactorios, comparados con la vejación a la dignidad nacional, pero honesto es admitir que las disposiciones adoptadas en la materia durante la intervención, constituyen un referente de valor para el establecimiento en el país de un Régimen de Carrera Administrativa. No debemos olvidar que ya desde 1883, los norteamericanos venían aplicando su modelo de carrera administrativa, que había sido dispuesto por la Ley Pendleton de Servicio Civil.

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 fundamento el mérito de los servidores públicos, durante el sistema dictatorial que tiranizó a la sociedad dominicana desde 1930 y hasta 1961, una de las más crueles que se conocen, se aprobaron disposiciones normativas referentes a la carrera administrativa, ninguna de las cuales tuvo resultados prácticos.

Se trataba simplemente de estrategias 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 tendían supuestamente a democratizar su gestión.

Prueba de las falsas intenciones del "jefe" es que tan pronto mermban las presiones internacionales las disposiciones eran derogadas; esto, además de que nunca eran aplicadas.

Carrera Administrativa en la Universidad Autónoma

Para la época en que fue decapitada la tiranía Trujillista, no tenía vigencia en el país ninguna norma relacionada con el sistema de carrera administrativa, pero la verdad es que, los aires democráticos que ventilaban abrieron una puerta para el desarrollo del pensamiento administrativo. Varios profesionales, jóvenes en ese entonces, se adentraron en el estudio y el contacto con la ciencia de la administración a través de la Escuela de Administración Pública de Puerto Rico, la que les permitió conocer de cerca los avances que se estaban experimentando en toda América.

Dentro de este contexto, esos profesionales elaboraron el primer régimen de carrera que tuvo vigencia en el país, lo que ocurrió a inicios de

los setentas en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, como parte de los esfuerzos del denominado Movimiento Renovador, que propugnaba la destrujillización de la más antigua academia del continente.

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, que fue la que protagonizó la elaboración y sometimiento de dichos proyectos, aunque en algunas oportunidades 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.

No conocemos ningún otro país que para lograr la aprobación de su Régimen de Carrera Administrativa tuviera que elaborar y someter tantos proyectos de ley.

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 un modelo de 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.

Estamos casi seguros de que el proceso legislativo respecto a la implantación del Régimen de Carrera Administrativa no tiene retroceso, a pesar de algunos actores que se muestran indiferentes o escépticos frente a este instrumento de gestión.

Ley N° 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 complemento de la concreta realidad dominicana, al promulgar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; como parte de los grandes esfuerzos realizados, y se debe agregar que, como paradoja de la vida, la pieza fue aprobada por unanimidad en ambas

cámaras legislativas, es decir, no se opuso al proyecto ningún Diputado ni Senador.

Al principio, el proyecto de ley era sumamente extenso, pero al momento de ser sometido al Congreso por última vez, se prefirió presentarlo bien reducido por las dificultades que implicaba su extensión; es por ello que la pieza vigente asume la característica de Ley "cuadro" o "marco", tiene apenas 46 artículos distribuidos en 13 capítulos. Es importante agregar que la Ley es excluyente, toda vez que solo es de aplicación a los servidores del Gobierno Central.

Esta ley es una de las más recientes adoptadas en América Latina, aunque el proyecto original se elaboró en 1966, pero cada vez que iba a ser reintroducido a las cámaras, era revisado para incorporarle cuestiones novedosas que venían discutiéndose en el subcontinente. No obstante, las diferencias evidentes que existen, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de nuestro país, tuvo la influencia de textos legales de función pública como de Puerto Rico, Costa Rica, Colombia, Venezuela y otros.

Los capítulos están dirigidos a regular temas como el ingreso a la administración pública, dirección y administración del sistema, carrera administrativa, régimen de derechos, pérdida de la condición de servidor público, sistema de capacitación, categorías de funcionarios, clasificación y valoración de cargos, etc.

Reglamento N° 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 concreto del sistema es a partir del 29 de marzo de 1994, que es cuando el Presidente de la República dicta el Reglamento de Aplicación.

Para muchos este Reglamento constituye lo que era el Proyecto de ley original, y en gran medida fue así. Cuenta con 169 artículos distribuidos en 14 capítulos, en los que se desarrolla con gran detalle, todo el contenido de la Ley, y se agregan aspectos importantes como el Régimen Ético y el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos, se crea el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, se regula el sistema de recursos que pueden hacer valer los servidores públicos frente a arbitrariedades de las autoridades, se tipifican y desarrollan las licencias y los permisos, entre otros.

Decreto N° 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 clasificados de acuerdo a la 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 N° 586-96, que puso en vigencia el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo; estructurando los cargos en cuatro, a saber:

- Grupo Ocupacional I: Servicios Generales
- Grupo Ocupacional II: Apoyo Administrativo
- Grupo Ocupacional III: Profesionales y Técnicos
- Grupo Ocupacional IV: Dirección y Supervisión

El Manual contiene 954 cargos comunes valorados en puntos, basados en una escala de 45 grados en función de un coeficiente de 20 puntos por cada grado. Es importante aclarar que en la práctica la ONAP ha segregado al personal técnico de los profesionales, por lo que se está trabajando realmente con cinco grupos ocupacionales, lo que habrá de regularizarse con una revisión que se está llevando a cabo con el fin de actualizar este Manual.

Decretos de incorporación

A pesar de que la Ley al definir su ámbito 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 las 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 permita los trabajos de incorporación en la entidad que se señale. De esta forma, todas las Secretarías de Estado y sus equivalentes (24 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:

- N° 75-99, del 24 de febrero de 1999.
- N° 1282-00, del 14 de octubre del 2000.
- N° 257-01, del 21 de febrero del 2001.
- N° 1185-01, del 14 de diciembre del 2001.
- N° 825-02, del 14 de octubre del 2002.

Decreto N° 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 decreto dispone que todas éstas sean unificadas en una sola (fondo 100), que sea destinada al pago de salario de los servidores oficiales.

Por otra parte, establece 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 constituye una alianza estratégica entre la ONAP, la Oficina de Presupuesto y la Contraloría General de la República para garantizar el cumplimiento del mismo.

Decreto N° 369-04

El Decreto N° 538-03 ya analizado, entre otras cosas se refiere al trámite que debe seguirse para llenar las vacantes de cargos de carrera; el que se estudia, fue dictado el 23 de abril del 2004, y 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.

Con este decreto se procura principalmente descongestionar el despacho presidencial de estos pequeños trámites, los que probablemente por un exceso de presidencialismo han sido tramitados históricamente por la presidencia, lo que de alguna forma desvía al Presidente de la República de sus fundamentales, variados y delicados encargos. De esta forma, todo lo referido a traslado, ascenso, reajuste salarial, sustituciones, cambios en designaciones de cargos, y otros, a partir de este decreto, será manejado por la ONAP y los otros dos órganos mencionados.

Resoluciones de instructivos

El inciso j) del Artículo 20 del Reglamento N° 81-94 atribuye al Director de la ONAP, la facultad de emitir los instructivos que sean necesarios para la aplicación de los diferentes subsistemas técnicos de gestión; en tal sentido se han puesto en vigencia las siguientes resoluciones que aprueban:

- N° 1-96, del 27 de febrero de 1996, Instructivo para el Reclamo de las Prestaciones Económicas de los Servidores Públicos.
- N° 3-96, del 30 de abril de 1996, Instructivo sobre Regímenes Ético y Disciplinario de los Servidores Públicos.
- N° 5-96, del 15 de agosto de 1996, Instructivo de Evaluación

del Desempeño, Promoción y Movimientos del Personal de Carrera Administrativa.

- N° 9-99, del 29 de junio de 1999, Manual para la Organización de las Oficinas de Personal de las Instituciones Públicas.
- N° 12-99, del 29 de julio de 1999, Instructivo de Evaluación del Desempeño.
- N° 13-99, del 31 de agosto de 1999, que aprueba el Instructivo de Registro, Control e Información del Personal del Sector Público.
- N° 1-2001, del 28 de setiembre del 2001, Instructivo para la Incorporación de Servidores Activos a la Carrera Administrativa.
- N° 19-2001, del 23 de noviembre del 2001, Instructivo para la Constitución de las Asociaciones de Servidores Públicos.
- N° 21-2001, del 28 de diciembre del 2001, Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa.
- Sin número, del 3 de julio del 2003, Instructivo sobre Ingreso de Nuevo Personal a la Carrera Administrativa General (que es para la aplicación del Decreto N° 538-03, y fue emitido conjuntamente por el Director de la ONAP, el de Presupuesto y el Contralor General de la República).

Modelo de carrera adoptado

Todos los regímenes de Carrera Administrativa, en cualquier lugar y época, se fundamentan, en dos principios pilares: la estabilidad del servidor público y la progresión de este mediante el subsistema de ascenso y promoción. El primero puede ser prolongado o limitado en el tiempo; en cualquiera de los dos casos se establecen condiciones.

Estatuto Especial

En República Dominicana, se aprobó la norma que sustenta el servicio civil en 1991, y dentro de la misma se dedica un apartado al Sistema de Carrera Administrativa, el que lo diferencia y lo aborda como un componente del primero. La Carrera Administrativa asume el carácter excluyente del servicio civil, pero no el de aplicación inmediata que ya se ha destacado.

El estatuto especial de carrera contiene normas relativas a formas y requisitos de ingreso, derechos especiales, estabilidad, ascenso y promoción, cesación, reingreso a la carrera, supresión de cargos, carreras especiales, etc.; todos estos aspectos marcan diferencias entre un servidor público con condición de carrera y otro sin ella.

El referido estatuto especial se aplica a todos los servidores que de acuerdo a la Ley N° 14-91 no son de libre nombramiento. Los cargos y

funcionarios considerados de libre nombramiento y remoción son: Secretarios y Subsecretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Embajadores, titulares de organismos autónomos y descentralizados, Directores y Subdirectores Nacionales o Generales y equivalentes, gobernadores civiles, secretarios, ayudantes y asistentes de alta confianza de dichas autoridades, asesores, etc.

Modelo gradual

Contrario a lo que se plantea para el servicio civil, la Carrera Administrativa en nuestro país es de aplicación gradual, según dispone el Artículo 3 párrafo 1 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Dentro del marco de tal gradualidad se dispone en la propia ley que la prioridad para la aplicación de la Carrera Administrativa, parte de la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias, debiendo el Presidente de la República disponer sobre el orden que habrá de seguirse con las demás entidades del Ejecutivo. Actualmente, todas las Secretarías de Estado y equivalentes han sido incluidas dentro del régimen de la Carrera Administrativa, mediante los decretos presidenciales precitados; solo resta incluir las dependencias que en la modalidad de Oficinas, Consejos, Comisiones, etc., dependen directamente del Presidente de la República.

Este modelo gradual de carrera ha generado serias dificultades que,

sumadas a algunas imprevisiones de la Ley que se analizará posteriormente, no han permitido un desarrollo adecuado de tan importante sistema.

Situación de los Órganos Autónomos y Descentralizados

Anteriormente quedó establecido que la Ley N° 14-91 tiene un carácter excluyente, pues deja fuera de su ámbito de aplicación una gran cantidad de instituciones y servidores públicos. Esta es la situación de los llamados órganos descentralizados y autónomos del Estado, que en el país suman 53, solo se exceptúa la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, la que desde hace más de 30 años cuenta con un Estatuto de Carrera. En consecuencia, las normas especiales de carrera administrativa en principio no se aplican a estas entidades, pero por regla general y por el Artículo 4 de dicha Ley, en ellas se puede diseñar un modelo de carrera particular, que atienda a las características y naturaleza propias de la institución autónoma de que se trate, pero inspirado en la N° 14-91.

Probablemente, donde mayor inconveniente ha traído este carácter excluyente es en la administración local o municipal, pues los ayuntamientos se encuentran tipificados en esta categoría de órganos, y no ha sido posible implantar un régimen de gestión de recursos humanos que permita que los servicios públicos lleguen a los ciudadanos con las características inherentes a ellos; a pesar de que

desde hace tres años se elaboró un Proyecto de Ley de Carrera Municipal.

De todas formas, está creciendo en el país un movimiento que propugna la adopción de un sistema de personal en los organismos descentralizados y autónomos, inspirado en los principios de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Unas seis de estas instituciones han iniciado una labor en este sentido.

Formas de ingreso a la carrera

De acuerdo a las normas vigentes, a la Carrera Administrativa se puede ingresar mediante tres formas o mecanismos, a saber:

- a. *Concurso de Oposición:* mediante el que los ciudadanos aspiran a ocupar posiciones de carrera en la administración pública, y deben someterse a un procedimiento técnico de reclutamiento y selección, basado en los fundamentos científicos y técnicos de la administración. El aspirante debe efectuar evaluaciones documentales de su formación académica y experiencia como de sus méritos de conducta, también a pruebas sicométricas y de conocimientos específicos.
- b. *Curso Concurso:* consiste en impartir cursos especializados atendiendo la naturaleza y complejidad de ciertas instituciones, a partir del cual quienes han obtenido mejores calificaciones tienen la oportunidad de

continuar en el proceso selectivo similar al concurso de oposición.

- c. *Evaluación Interna:* los servidores activos de la administración gozan de prioridad para ingresar a la Carrera Administrativa, partiendo de un orden de antigüedad; primero los que tienen diez o más años en la Administración Pública, segundo los que tienen de cinco a diez y tercero los que tienen de dos a cinco años. Consiste en evaluar la formación académica, la experiencia laboral, los conocimientos técnicos y el desempeño y la conducta laboral; cada uno de estos factores tiene un valor en puntos cuya sumatoria es de 100, y los servidores que obtengan como mínimo un 70 ingresan al régimen de carrera.

Carreras especiales

El Artículo 39 de la Ley prevé que dentro del Servicio Civil y la Carrera Administrativa se puedan crear carreras especiales en aquellos sectores u organismos públicos que por la naturaleza particular de sus actividades y funciones así lo requieran. En tal sentido, se han identificado hasta el momento las siguientes:

- Sanitaria
- Docente

- Diplomática y Consular
- Del Ministerio Público

Por otra parte, se avanzan estudios para determinar la pertinencia de identificar otras carreras especiales.

Otros sistemas de carreras

Dado el carácter exclusivo de la norma en cuanto a su aplicación solo en el Gobierno Central, otros poderes del Estado han decidido adoptar un sistema de carrera totalmente independiente de la Ley N° 14-91; tal es el caso del Poder Judicial, que desde 1997 cuenta con su estatuto de Carrera Judicial y que se viene aplicando desde 1999.

Este sistema está organizado de manera particular, y cuenta con su órgano de administración y su propia escuela, lo que le ha permitido avanzar de forma tal que de los 500 jueces que conforman el orden Judicial en todo el territorio de la República, apenas unos 50 no pertenecen aún a la carrera.

También el Poder Legislativo ha sentido la necesidad de que el personal de apoyo técnico y administrativo a la labor de legislar se acoja a un sistema de gestión basado en las técnicas, principios y procedimientos de la Carrera Administrativa. En este orden ha sido elaborado un Proyecto de Ley, el que se enmarca dentro de un programa de fortalecimiento y reforma institucional que se lleva a cabo.

Situación actual de la Carrera Administrativa

Si bien el criterio de gradualidad que se expresa en el modelo de carrera administrativa, sumado a algunos defectos de la legislación, no ha permitido un avance suficiente, ha habido un progreso considerable en el ingreso de servidores a dicho sistema, el que se ha expresado con mayor énfasis en los últimos tres años. 11.605 servidores, pertenecientes a 21 Secretarías de Estado y equivalentes, con sus dependencias, son miembros de la Carrera Administrativa, habiendo ingresado la mayoría mediante nueve Actos de Incorporación efectuados desde 1995 hasta la fecha.

Está programado el X Acto de Incorporación para mediados de julio del 2004, y se espera que mediante éste ingresen unos 2.500 servidores más.

Ingreso por evaluación interna

Se ha consignado que esta es la forma por la que más servidores han ingresado al Sistema de Carrera Administrativa, de los 11.605 señalados, solo 314 no han ingresado mediante este mecanismo. 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 (copia de nombramiento, de certificaciones de estudios, y de cargos y de la cédula de identidad y electoral), esta documentación permite establecer si el servidor cuenta con la formación y la experiencia que exige el puesto. La formación académica tiene un valor de 30 puntos, y la experiencia vale 30 puntos para los grupos I y II; y 20 para los grupos III, IV y V.
2. Aplicación de pruebas técnicas, consiste en elaborar y aplicar pruebas sobre conocimientos específicos requeridos por el cargo a aquellos servidores que han sido precalificados; son aplicadas por 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 20 puntos para los grupos I y II; y de 30 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, y tiene derecho a una entrevista con el supervisor para conocer los resultados, y a reclamar en caso de inconformidad. Tiene un valor de 20 puntos.

4. Certificación y nombramiento de carrera, una vez que han concluido las evaluaciones, se procede a efectuar la sumatoria de los puntos, y quienes alcancen los 70 o más sobre 100 aprueban el proceso, los que no, lo reprueban, y es verificado por una Comisión *Ad-Hoc* que, de manera aleatoria o por muestreo, revisa el proceso. Luego la ONAP expide certificados de aprobación y elabora los nombramientos de carrera para ser firmados por el Presidente de la República.

Es importante destacar, que todo el proceso es registrado manualmente en un formulario denominado de Pre-calificación y Evaluaciones, el que luego es procesado en una base de datos de servidores de carrera.

Este proceso de incorporación, a pesar de que ha sido simplificado por la actual gestión de la ONAP, presenta algunas dificultades que no permiten avanzar adecuadamente, por lo que se discute la necesidad de una revisión profunda; algunas de esas dificultades son:

- Manual.
- Los expedientes de los servidores regularmente están incompletos.
- Requiere de mucho personal y esfuerzo.
- Son muchos los que reprueban.
- Incluye el personal de servicios generales.

Ya algunos de los programas de reformas vigentes en el país, tienen previstas consultorías para la revisión del proceso de incorporación de servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa, con tendencia a automatizarlo totalmente.

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 si no hasta finales del 2003 que se empezaron a organizar los concursos, como resultado del Decreto N° 538-03 ya referido, ya que éste dispuso un procedimiento para el ingreso a los cargos de carrera, y que si no es observado, los "ingresantes" no pueden recibir el salario correspondiente. Esto gracias a la alianza estratégica suscrita entre la ONAP, la Oficina de Presupuesto y el órgano contralor, de acuerdo a lo establecido anteriormente.

Esto ha permitido que 314 servidores hayan ingresado a la carrera administrativa mediante este procedimiento, pero que debe ser mejorado para corregir algunas fallas que se presentan.

Principio de estabilidad

De acuerdo a la Ley, al servidor inscrito en la carrera administrativa le

asiste el derecho de estabilidad en el ejercicio del cargo, siempre que lo desempeñe con eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina. Sin embargo, dado que la función pública dominicana tiene una dosis bastante alta de clientelismo político, existe permanentemente la aprehensión de que se viole el principio de estabilidad, y que constituye el fundamento de la carrera administrativa.

Cada vez que se aproxima un cambio de gobierno, los servidores pertenecientes a este sistema son embargados por un nerviosismo como consecuencia de las amenazas que se expresan en su contra; y la verdad que en ocasiones sus derechos son violentados, produciéndose cancelaciones sin justificación alguna. En este orden cabe destacar una contradicción existente en nuestra Ley, ya que el Artículo 33 se pronuncia a favor de la estabilidad y el Artículo 28 dispone que el servidor de carrera despedido injustamente reciba una indemnización económica, sin prever que sea repuesto en sus funciones; sin duda esto abre una brecha para las autoridades que creen poco en el sistema.

Aunque no se tiene información precisa al respecto, por lo menos 125 servidores de carrera han sido separados injustamente de sus funciones desde 1996 a la fecha; algunos de ellos han sido repuestos en sus cargos, ya que la mayoría, o no han logrado su reposición o simplemente han optado por la indemnización económica de Ley.

Sistema de promoción

La Ley contempla en su Artículo 35 el ascenso como la promoción de un funcionario de un cargo a otro de nivel y remuneración superiores, el que debe ser concedido en función del mérito del servidor, por lo que al efecto debe dictarse el reglamento correspondiente. El Artículo 90 del Reglamento de aplicación de la Ley establece que el mismo debe fundamentarse en los resultados de la evaluación del desempeño y la conducta, en resultados de concursos internos para el ascenso, y de cursos-concursos, así como en resultados de actividades de adiestramiento y en promoción automática.

A pesar de que existe un número considerable dentro de la carrera administrativa, hasta el momento no se ha aprobado el sistema de promoción, no obstante se han presentado algunas propuestas, por lo que los ascensos que se han dado se han resuelto convencionalmente, limitándose la ONAP a auditar la evaluación del desempeño que regularmente aplican las instituciones donde se producen tales movimientos.

No cabe duda de que cualquier sistema de carrera administrativa se cristaliza por vía de la posibilidad, de que sus integrantes sean promovidos vertical y horizontalmente, es éste el mayor atractivo de la carrera, siempre que se conserve el mérito como principio orientador. Es por ello que uno de los grandes retos que se le presentan

a nuestro modelo, es la adopción urgente de un sistema de promoción que toque sensiblemente la subjetividad de los servidores; solo así se podrá justificar el modelo.

Obstáculos para avanzar

Los 13 años de vigencia que tiene la carrera administrativa en el país ha permitido identificar, a través de los esfuerzos de aplicación, algunos inconvenientes que impiden avanzar satisfactoriamente, así tenemos:

- a. Clientelismo político, el que pesa de manera decisiva en la administración pública dominicana, generando todos los vicios y deficiencias que le son propios.
- b. No continuidad del Estado, en los últimos diez años ha venido tomando cuerpo la alternabilidad en el poder, lo que sin duda, además de ser una necesidad, trae conveniencias incuestionables. Sin embargo, dado el escaso desarrollo político del país y la visión cortoplacista de los gobernantes, tan pronto hay cambio de autoridades en el gobierno se produce una ruptura en los planes y procesos de reforma.
- c. Debilidad de la Ley, la propia Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa adolece de fallas técnicas, lagunas, incoherencias, contradicciones, etc., que de alguna forma obstaculizan su avance, ya se han tomado decisiones al respecto.
- d. Bajo nivel de los servidores públicos, por lo regular los servidores del Estado dominicano tienen un bajo nivel de formación, debido al clientelismo en que son escogidos y a la ausencia de un sistema funcional de capacitación; esta situación empuja al hecho de que no sean exigentes con la aplicación del sistema de carrera; incluso a veces se muestran indiferentes frente al proceso de integración al mismo. Todo esto, sumado a su precaria conciencia, no le permite empoderarse de la función pública, asumiendo por lo regular las posiciones públicas como simples pasos coyunturales por la administración estatal.
- e. Debilidad del órgano central de personal, la ONAP, es el órgano responsabilizado por la Ley para administrar el Régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia. La ONAP en términos de jerarquía es una entidad de tercera categoría dentro de la estructura básica de la administración pública, lo que sin duda dificulta hasta cierto punto su labor.

A esto se suma que las oficinas institucionales de personal no están organizadas adecuadamente, ni cuentan con el personal técnico necesario para el desarrollo de sus complejas labores; pese a los ingentes esfuerzos que en este orden despliega la ONAP, la resistencia al cambio y los intereses políticos y personales terminan

socavando las oportunidades y posibilidades.

Perspectivas de la Carrera Administrativa

Al igual que otros países latinoamericanos, República Dominicana tiene el gran reto de colocarse a la altura de la demanda, cada vez más exigente, de calidad en los servicios públicos, urge que de una vez y por todas la administración pública se convierta en instrumento eficaz para el desarrollo de la Nación. Es un axioma que para lograr tal requerimiento, es imprescindible que se ponga en funcionamiento un sistema de gestión que privilegie el factor recurso humano, y en consecuencia se adopten políticas de personal fundamentadas en el mérito, la estabilidad y la eficiencia laboral; esto solo puede ser garantizado por un sólido régimen de carrera administrativa, que asuma las características propias del Estado dominicano.

Proyecto de Modificación de la Ley N° 14-91

La praxis ha demostrado que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, requiere de una modificación por medio de la que se puedan incorporar a la administración pública dominicana novedosos conceptos, criterios y principios de gestión que

modelen las demandas de un Estado moderno, enclavado en un marco de globalización o libre mercado, que deja poco espacio para la improvisación y la ineficiencia.

De la misma forma, la modificación deberá servir para corregir fallas, contradicciones y otros tipos de falencias que tiene la Ley, y que de alguna manera han sido tropiezos para avanzar en su aplicación. En la actualidad se discute en el nivel técnico, una propuesta de modificación que se aspira sea sometida al Congreso de la República en el presente año, y que recoge en buena medida los correctivos pertinentes que, de aprobarse, agilizaría el desarrollo del modelo de carrera administrativa; cabe destacar la propuesta de reposicionamiento de la ONAP, elevando su nivel jerárquico

Carta Iberoamericana de la Función Pública

Se puede afirmar sin reparo, que la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada el 26 y 27 de junio del 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, es un referente obligado para todos los gobiernos que aspiran establecer una gestión pública al servicio de la ciudadanía, ya que orienta con precisión los principios, criterios, conceptos, condiciones y valores que deben servir de fundamento a la profesionalización de la administración pública.

Programas de Reforma Administrativa

Desde inicio de 1990 en nuestro país se han estado ejecutando programas de reforma y modernización en diferentes sectores de la administración estatal. Estos programas, que han sido financiados con recursos de distintas agencias internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID; Organización Panamericana de la Salud, OPS; Organización Mundial de la Salud, OMS; Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI; y otras), tiene la particularidad de que son focalizados en diferentes ramas de la administración.

Sin embargo, en la actualidad están en vigencia varios programas sumamente ambiciosos, que son dirigidos con un enfoque integral, a saber:

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME

Consiste en una donación de la Comunidad Europea que asciende a 40 millones de euros (unos 2.280 millones de pesos dominicanos), para la reforma integral del Estado dominicano, tiene una duración de cuatro años (inició en el 2002) y se estructura con los siguientes componentes:

- Administración Pública.
- Justicia.

- Gestión Municipal y Descentralización.

De éstos el que se señala es el componente de Administración Pública, que contiene actividades y productos como:

- Elaboración propuestas:
 - Modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa
 - Ley Orgánica de la Administración Pública
 - Ley de Procedimientos Administrativos.
- Revisión del Sistema de Clasificación y Valoración de Cargos.
- Diseño del Sistema de Remuneración e Incentivos y de Ascenso y Promoción del Personal de Carrera.
- Otros.

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, PROREFORMA

Consiste en un préstamo del BID por un monto de 26 millones de dólares (unos 1.260 millones de pesos dominicanos) para la reforma del Poder Ejecutivo con una duración de cuatro años (inició en el 2003) y se basa en los siguientes componentes:

- Pobreza.
- Sistema de Administración Pública.

- Capacidad de Gestión de la Administración Pública.
- Sistemas de Información de la Administración Pública.

De estos componentes el que se relaciona más con el tema, es el de Capacidad de Gestión de la Administración Pública, que contiene las siguientes actividades y productos:

- Instalación de un equipo de mejoramiento en la ONAP.
- Fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Diseño y desarrollo de los instrumentos técnicos de gestión de personal.
- Desarrollo e implementación de carreras especiales.
- Reposicionamiento del Órgano Central de Personal.
- Readecuación normativa.

Programa de Reforma y Modernización del Congreso Nacional

Consiste en un préstamo del BID de 30 millones de dólares (1.454 millones de pesos dominicanos) para la reforma institucional de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, alcanzando además a la Cámara de Cuentas. Este programa tiene una duración de cuatro años (se inició en el 2002).

Contiene actividades y productos como los siguientes:

- Para la Cámara de Diputados:
 - Nueva Estructura Organizativa.
 - Desarrollo de un Sistema de Carrera para el Personal Administrativo.
- Para el Senado:
 - Diseño de una nueva Estructura Organizativa.
 - Desarrollo de un Sistema de Carrera para el Personal Administrativo.
- Para la Cámara de Cuentas:
 - Aprobación de una nueva Ley Institucional.
 - Diseño de una nueva Estructura Organizativa.
 - Desarrollo de un Reglamento de Personal.
 - Otros.

Es importante destacar que los Programas PARME y PROREFORMA fueron diseñados para la misma época (1997), por lo que algunas actividades se repiten en uno y otro; sin embargo, sus autoridades hacen grandes intentos de coordinación para que no sean dilapidados esfuerzos y recursos.

Demanda de la sociedad civil

En el país hay un repunte de organizaciones sociales que claman por la democratización de la sociedad, e inciden en diferentes ámbitos de la administración pública; en los últimos años algunas de estas organizaciones han estado demandando la aplicación de las disposiciones legales referentes a la carrera administrativa, como forma de que los ciudadanos reciban servicios de mayor calidad.

De ahí que desde esta vertiente se espere un mayor énfasis por parte de la administración, en la profundización del modelo de carrera vigente.

Conclusiones

Pese a que unos pocos se oponen, bajo el argumento de que ha transcurrido poco tiempo desde su puesta en vigencia y los avances en la aplicación no han sido suficientes, el órgano central de personal ha decidido, y en consecuencia ha elaborado un Anteproyecto, para presentar una propuesta de reforma del Servicio Civil y Carrera Administrativa. Algunos de los puntos que orientan esta reforma, pro vía de la modificación de la Ley N° 14-91, como se ha apuntado, son:

1. Reducir su característica de "ley marco", incluyendo en ella algunos aspectos que actualmente, o no están regulados o son materia reglamentaria, lo que le imprime cierta debilidad al

sistema; ejemplo: la responsabilidad administrativa y civil de los funcionarios y servidores públicos, las situaciones administrativas, los recursos contra las violaciones, etc.

2. Ampliar su ámbito de aplicación, haciéndola extensiva a otros organismos públicos.
3. Incorporar conceptos modernos de gestión que al momento en que fuera concebida la ley, probablemente no estaban tan en boga como la planeación de recursos humanos, evaluación institucional, calidad y premio a la gestión, carrera de directivos públicos y otros.
4. Redimensionar jerárquica e institucionalmente el órgano central de personal, tomando en cuenta la importancia, amplitud y complejidad de sus atribuciones, lo que permitirá un mejor control para la aplicación de las normas y los procedimientos.
5. Colocar la profesionalización de los servidores públicos como el centro de la reforma del Estado, orientada a la Carta Iberoamericana de la Función Pública.
6. Redefinir la relación de la oficina central de personal con las oficinas institucionales de personal.
7. Corregir las incoherencias relacionadas con el régimen de relaciones laborales que dispone, ejemplo: indemnización, vacaciones, estabilidad, bono vacacional, licencias y permisos, etc.

8. Abordar de manera efectiva la transitoriedad para el ingreso de los servidores activos a la carrera administrativa.
9. Establecer los principios rectores del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Referencias bibliográficas

Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*, Libros de McGraw-Hill, editado en Programas Educativos S.A., México, 1985.

_____. *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1996.

Arellano, David y otros. *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*, Editorial Texto, S.A., Venezuela, 2003.

Decreto N° 586-96, que pone en vigencia el Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, del 19 de noviembre de 1996.

Decreto N° 538-03, que dispone la Unificación de las nóminas de pago de personal y el ingreso por

concurso de quienes aspiran ocupar cargos de carrera en la administración pública, del 4 de junio del 2003.

Decreto N° 369-04, que establece el Procedimiento para la autorización de los cambios y movimiento del personal público, del 23 de abril del 2004.

Ley N° 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 en el Caribe*, Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1990.

_____. *El Servicio Civil Dominicano*, Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1993.

ONAP Informa, Boletín Especial No. 12, abril del 2004, Avances en la Reforma y Modernización de la Administración Pública.

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 ◊

el ICAP en centroamérica

Programa de la XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano*

ICAP**

PROGRAMA DE XII REUNIÓN DE DIRECTORES DE SERVICIO CIVIL Y DE RECURSOS HUMANOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO "LAS REFORMAS DE SERVICIO CIVIL EN CENTROAMÉRICA Y TENDENCIAS MODERNAS EN LA GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO", REALIZADA DEL 27 AL 30 DE JULIO DEL 2004, EN TEGUCIGALPA, HONDURAS.

Introducción

La Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del

Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de Secretaría Técnica de las Reuniones de Directores Generales de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano, realizaron la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano", en Tegucigalpa, Honduras, del 27 al 30 de julio del 2004, dedicada al tema "Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público".

* Programa de XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano "Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Instituto Centroamericano de Administración Pública.

El propósito general de la XII Reunión fue revisar, reflexionar y

analizar en forma comparada en la Región, los procesos de reformas emprendidos en relación al servicio civil y al empleo público, tomando en consideración las nuevas tendencias en las políticas de recursos humanos a nivel general, con el fin de derivar algunas enseñanzas en esta materia a nivel centroamericano.

Objetivos generales de las reuniones de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano¹

- 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 el propósito 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 y/o carrera administrativa.

- Evaluar 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 de la "XII Reunión"

- Revisar los procesos de reforma en torno a los servicios civiles de la Región, y su impacto en la gestión pública en general.
- Derivar lecciones aprendidas de la implementación de las reformas y su contribución a la institucionalidad del servicio civil.
- Reflexionar sobre las nuevas tendencias de las políticas y gestión de los recursos humanos, y su incidencia en la acción pública de las administraciones gubernamentales de la Región.

1. Tomados del Reglamento de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.

Programa de actividades

Fecha	Horario	Actividad
Martes 27 de julio	12:00 - 15:00	Recibo y acreditación de misiones extranjeras
	17:30 - 19:30	Apertura de la Primera Sesión Plenaria de la XII Reunión
Miércoles 28 de julio	08:00 - 09:00	Registro de participantes
	09:00 - 10:00	Acto de inauguración de la XII Reunión
	10:00 - 10:30	Receso
	10:30 - 11:30	Conferencia Inaugural: Las Lecciones Aprendidas de las Reformas de Servicio Civil. Dr. Koldo Echebarría. Moderador: Lic. Ricardo Callejas
	11:30 - 12:15	Preguntas y respuestas
	12:15 - 14:00	Almuerzo
	14:00 - 14:45	Ponencia: Ley del Régimen del Servidor Público. Respuesta de Honduras al Proceso de Modernización del Servicio Civil. Abogado César Cáceres Cano. Moderador: Lic. Guillermo Lee
	14:45 - 15:15	Preguntas y respuestas
	15:15 - 16:00	Ponencia: Régimen de Servicio Civil en Nicaragua. Licda. Fátima Reyes de Borge. Moderador: Dr. Roberto Herrera
	16:00 - 16:30	Preguntas y respuestas
	16:30 - 17:00	Receso
	17:00 - 17:45	Ponencia: Implementación de un Régimen de Mérito en Costa Rica. Lic. Guillermo Lee. Moderador: Abogado Rafael Valladares
	17:45 - 18:15	Preguntas y respuestas
Jueves 29 de julio	09:00 - 10:00	Conferencia: Las Reformas del Servicio Civil y las Nuevas Tendencias de la Gestión de Recursos Humanos. Dr. Julio César Fernández Toro. Moderador: Dr. German Espinal

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Jueves 29 de julio	10:45 - 12:00	Panel: Experiencias de Reformas de Servicio Civil en México, Nicaragua y la República Federal de Alemania. Dr. Rafael Martínez Puón Dr. Manuel Ortega Hegg Dr. Udo Lautenbacher Moderador: Lic. Wilfredo Méndez
	12:00 - 12:30	Preguntas y respuestas
	12:30 - 14:00	Almuerzo
	14:00 - 14:45	Ponencia: La Nueva Visión del Servicio Civil. Gobierno de Guatemala. Lic. Rodrigo Montúfar. Moderadora: Licda. Ana Abarca
	14:45 - 15:15	Preguntas y respuestas
	15:15 - 16:00	Conferencia: Proyecto de Ley de Empleo Público de Colombia. Dra. Claudia Patricia Hernández. Moderador: Dr. Ramiro Lozano
	16:00 - 16:30	Preguntas y respuestas
	16:30 - 16:45	Receso
	16:45 - 17:30	Ponencia: Gestión del Desempeño en la Función Directiva Pública. Gobierno de El Salvador. Licda. Luz Elena Renderos de Hernández. Moderadora: Licda. Ana Abarca
	17:30 - 18:00	Preguntas y respuestas
	18:00 - 18:30	Ponencia: Situación Actual del Sistema de Carrera Administrativa en la República de Panamá y sus Proyecciones en la Gestión del Empleo Público. Lic. Alberto Guerra Pombar. Moderador: Abogado Ramón Romero
18:30 - 19:00	Preguntas y respuestas	
Viernes 30 de julio	09:00 - 09:45	Conferencia: Las Reformas de Servicio Civil en Argentina y el Nuevo Perfil del Estado en Situaciones de Crisis. Dr. Eduardo Salas. Moderadora: Licda. Rethelny Figueroa
	09:45 - 10:15	Preguntas y respuestas

Continúa...

...viene

Fecha	Horario	Actividad
Viernes 30 de julio	10:15 - 10:45	Receso
	10:45 - 11:30	Ponencia: Modelo de Carrera Administrativa en República Dominicana. Lic. Gregorio Montero. Moderador: Dr. Manlio Martínez
	11:30 - 12:00	Preguntas y respuestas
	12:00 - 13:00	Segunda Sesión Plenaria. Clausura
	13:00 - 14:30	Almuerzo

referencias

Centro de Documentación del ICAP

ILUSTRAR LA TEMÁTICA DE LOS NÚMEROS DE ESTA REVISTA, CON ALGUNOS ARTÍCULOS RECIENTES QUE EXPLICITAN LAS NUEVAS ORIENTACIONES Y CONCEPCIONES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GENERAL, Y DEL RECURSO HUMANO EN PARTICULAR.

Iturbe de Blanco, Eglé. *Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: Experiencias comparadas de países de la región.* [en línea]. 2002. 29 p. [fecha de consulta: 29 noviembre 2004]. Disponible en: <<http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-ExperienciaGestion-S.pdf>>

Esta investigación nos habla de un nuevo ciclo de revaloración del papel del Estado en América Latina, después de largos años de deterioro de los valores públicos, consecuencia, entre otros, de la corriente de pensamiento liberal que dominó las últimas décadas del siglo pasado, y que aún persiste con menor fuerza. Los modelos de gerencia privada aplicados, a veces a contrapelo en instituciones públicas, la desregulación, la simplificación de modelos y trámites, el abandono de la preocupación por la visión de largo plazo y, sobre todo, la deslegitimación del papel político y social

del Estado, son algunas de las características propias de esta etapa.

Las reformas estructurales no solo dejaron afuera el concepto de desarrollo, sino que cuando lo plantearon lo hicieron en función del mercado y no del ciudadano, con lo que, los problemas sociales se han agravado; las distancias entre ricos y pobres se han agrandado, el acceso a los servicios públicos se ha limitado aún más; la corrupción lejos de reducirse con la desregularización y la privatización, se ha extendido y profundizado, y la ineficiencia del Estado para definir y aplicar políticas es manifiesta.

Se trató de conocer los principales elementos que han limitado o favorecido la gestión pública, para sacar experiencias y establecer marcos de reflexión para el futuro de la función pública.

Se utiliza un enfoque integrador que trata de relacionar la gestión de alto nivel con las condiciones

institucionales prevalecientes en el momento de la gestión. Agrega a los análisis convencionales, que se fundamentan en marcos legales, procedimientos y normas, una dimensión más amplia que permite analizar los factores de orden político y social, para de esta manera, tratar de comprender las verdaderas fuerzas que están detrás de las distintas actuaciones de los gobiernos.

La toma de decisiones oportuna y de calidad es la expresión de un buen gobierno. Ésta no solo consiste en aplicar técnicas y herramientas adecuadas, en el campo público, es más que eso, es relacionar lo deseable con lo posible a costos económicos razonables, con alto beneficio social, y tomando en cuenta la capacidad institucional, el entorno económico, el político y el social.

Navarro Fallas, Román A. "Necesidad de alinear la gestión desconcentrada de los recursos humanos de la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, con el interés público". Gestión: Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social. (2): 13-40, 2003.

El primer punto de este trabajo es poner de manifiesto la conexión existente entre el ejercicio de la función pública, la gestión del recurso humano de la CCSS y su régimen jurídico, con el interés público encomendado a la Institución.

Se pretende demostrar que si ha habido un cambio en el interés público, por ende debe ocurrir uno en la gestión del recurso humano y en su régimen jurídico, en aras de responder a las nuevas exigencias.

Se hace ver la necesidad de la reforma, a la luz de los valores y bienes jurídicos que se persiguen.

El artículo se compone de un análisis inicial sobre el concepto de servidor, funcionario y empleado público, y de las características principales del Derecho de la Función Pública en contraste con el Derecho Laboral. El objetivo del trabajo es informar acerca de las diferencias entre uno y otro, y de las razones que justifican esta diferenciación a los efectos de comprender por qué es un peligro la laboralización pura y simple de la función pública por un lado, y de la rigidez del Derecho de la Función Pública, frente a las exigencias de los nuevos tiempos:

"Analizamos la conexión de la gestión del recurso humano con el interés público. Creemos que el interés público es el motor del cambio, tanto en la organización como en la gestión del recurso humano".

El artículo persigue, motivar el cambio y dar razones para intensificar y profundizar el proceso de desconcentración. Sugiere, asimismo, la introducción de algunas reformas jurídicas y administrativas que el autor considera indispensables para el éxito del proceso.

Ollás de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid : Pearson Educación, 2001.

La idea central de esta obra es el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano.

La teoría que aquí se despliega parte del examen de las corrientes doctrinales hegemónicas, y de las aplicaciones más o menos afortunadas a que vienen dando lugar, para examinar las distintas posibilidades que se ofrecen a las organizaciones públicas.

Las ideas sobre gestión pública o los temas priorizados, han ido sufriendo una innegable evolución a pesar de la variedad de opciones nacionales y locales, aspectos que también se tratan en este libro.

Redefinir las funciones del Estado desde una nueva perspectiva se convierte, durante algún tiempo, en uno de los principales objetivos para devolver a las fuerzas del mercado, extensos sectores de la actividad pública.

El mundo ha cambiado y la gestión pública no es una excepción. Usar los recursos públicos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos, exige cambios, imaginación e innovación. De ahí la Nueva Gestión Pública. Por más que

la Administración proporcione servicios adecuados que puedan cubrir las aspiraciones esenciales de los ciudadanos, si no existe la convicción de que los proveedores del servicio actúan con absoluta honestidad, de poco servirá todo lo demás.

La reflexión sobre la problemática de una gestión pública que requiere responder ante su tiempo, es nuestra manera de hacer el camino.

Ramió Matas, Carles. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”. *Reforma y Democracia*. (21): 75-116, 2001.

El artículo hace un rápido repaso al contexto, causas y contenidos de la nueva gestión pública, estructurando las diferentes estrategias que se agrupan en dos corrientes: una mayoritaria, las neoempresariales, y otra minoritaria, las neopúblicas. La visión neoempresarial se ha impuesto de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países latinos sin muchas resistencias, un ejemplo más de unos tiempos muy aficionados al “pensamiento único”. Ante esta situación, el objeto básico de este estudio es presentar y analizar los problemas de la implantación de las corrientes neoempresariales de la nueva gestión pública en nuestros países.

Cinco son los problemas analizados: 1) el impacto de la nueva gestión pública sobre la definición del papel y las características de los modelos de Estado y regímenes de bienestar; 2) los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa; 3) el impacto de la nueva gestión pública sobre las culturas administrativas de los países latinos; 4) las consecuencias negativas de algunas estrategias de la nueva gestión pública sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas, y los problemas de "capturas" y de potenciales pautas de corrupción; la flexibilidad que aporta la nueva gestión pública y que permite, a un nivel teórico, configurar un modelo de gestión posburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. Finalmente, el artículo expone un conjunto de propuestas tentativas que contribuyan a superar los problemas antes descritos, y que faciliten la optimización de una buena parte de las estrategias neoempresariales de la nueva gestión pública, sin derivar en situaciones no deseadas y disfuncionales para las administraciones públicas de nuestros países.

Finalmente, hace referencia a algunos problemas relacionados con la externalización de los servicios públicos, que es la base de la denominada Administración Relacional.

Es evidente que este estudio no tiene la fuerza ni el espacio

suficiente para agotar todos los problemas y disfunciones derivadas de la implantación de las estrategias de modernización, vinculadas a la nueva gestión pública, en los países latinos, pero representa un esfuerzo por priorizar y ordenar las disfunciones más relevantes detectadas hasta el momento, y para presentar unas primeras propuestas tentativas que contribuyan a iniciar un proceso de superación de los problemas descritos y analizados.

Saravia, Enrique. "La Gerencia de Recursos Humanos del Sector Público". En: *Revista de Servicio Civil*. (9): 38-54, 2000.

Plantea la necesidad de introducir modificaciones en la forma de prestación de las actividades del Estado, y encarar reformas de la máquina estatal, y de las personas que desempeñan diversas funciones públicas.

La necesidad de flexibilizar la función pública orienta a la discusión sobre los sistemas de empleo del Estado.

Las estructuras administrativas necesitan estar preparadas para un cambio continuo si quieren enfrentar los desafíos que encaran. Por ello, muchos países deberán encarar problemas de capacitación, reclutamiento y retención del servicio civil.

Define el concepto de funcionario público, y los diversos sistemas de

empleo los que se agrupan en dos tipos.

Explica algunos elementos esenciales del sistema de carrera, los estatutos del funcionario público, los estatutos especiales, los estatutos de los grandes cuerpos especiales de funcionarios que se rigen por normas estatutarias específicas, el estatuto de la alta gerencia, y el estatuto de agencias independientes.

Explica que uno de los elementos esenciales del sistema de carrera, y en general de todo el régimen de empleo público es la estabilidad.

Destaca la importancia de la motivación y participación del personal público con ejemplos en diversos países, y sobre los sistemas que utilizan para la estimulación de los funcionarios, y la participación permanente y estructurada en determinadas funciones.

El último punto señala la capacitación como instrumento indispensable para motivar los cuadros administrativos y facilitar la reforma.

Spink, Peter; Longo, Francisco; Echebarría, Koldo; Stark, Carlos. *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos.* Caracas : Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 2001.

Enfoca que uno de los principales consensos a los que se arribó a

fin del Siglo XX es que los obstáculos al desarrollo son más de orden administrativo que económico. Actualmente hay aún más conciencia de ello, tanto es así que las reformas económicas que en la mayoría de los países están realizando, están siempre superpuestas a las reformas administrativas realizadas por esos estados nacionales.

Desde la década de los ochentas, se ha dado una verdadera revolución gerencial dentro de las administraciones públicas de países desarrollados, extendida a América Latina, tomando muy en cuenta las circunstancias de estos países, así como las variables y requerimientos democráticos para asegurar la gobernabilidad.

El CLAD con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha impulsado un proyecto de investigación dirigido a determinar los cambios que deben ser introducidos en el eje estratégico del aparato del Estado. Esos estudios permiten extraer importantes conclusiones, tanto en futuras investigaciones, como en el enriquecimiento de orientación de políticas del cambio administrativo, todo dirigido a que la población se beneficie con los cambios políticos y económicos de cada país.

Un tema presente en todos los trabajos que se incorporan en este libro, es el del rezago de los recursos humanos responsables de promover y ejecutar los cambios hacia una nueva gestión pública. Son fundamentales, en este sentido, el manejo del

liderazgo interno e institucional, la definición precisa de las metas y objetivos de la organización, así como el desarrollo del personal público necesario.

El personal público de nuestros países tiende a estar preparado, sin expectativas de carrera, dados el clientelismo y la politización prevalentes, y sin incentivos suficientes para acompañar los procesos de cambio. Por tanto, la creación de un servicio civil moderno, con herramientas técnicas adecuadas, desarrollo de carrera y sentido de

dirección y responsabilidad, es una de las grandes tareas pendientes.

Tan importante como el desarrollo de un servicio civil profesionalizado es la existencia de una dirigencia pública de alto nivel, con valores políticos, claridad en la visión de futuro del país, con alta capacidad de concertar con las distintas fuerzas que integran el mosaico nacional e internacional, y con sentido de responsabilidad y pertenencia para impulsar los objetivos fundamentales de largo plazo de transformación de la sociedad latinoamericana

◇

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

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

Introducción

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

Propósito

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: SIDALC, METABASE y UNPAN. A partir de los números 48 y 49 estará disponible en versión digital en el sitio *web* del ICAP: www.icap.ac.cr

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) 2234-1011 – 2225-4616
Centro de Docencia y Centro de Documentación:
(506) 2253-4059 – 2253-2287
Imprenta: (506) 2224-2666
Fax: (506) 2225-2049
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web-site: www.icap.ac.cr