

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



42

43

Tema:

Carrera
administrativa
y gobernabilidad

en este número

**La reforma gerencial
de la carrera administrativa**
p. 5

**Carrera administrativa
y gobernabilidad democrática:
reinventando la burocracia**
p. 23

**Competencias, innovación
y creatividad para
la gobernabilidad**
p. 41

**El servicio público en la
República Federal de Alemania**
p. 57

**La gestión de los recursos
humanos bajo el Sistema
de Carrera Administrativa**
p. 75

**Aspectos financieros
de la carrera de los funcionarios
públicos**
p. 83

**Contribución del Régimen
de Servicio Civil en el Proceso
de Gobernabilidad Democrática
de Costa Rica**
p. 99

**La ética en el marco de la
reforma de la administración
pública en Centroamérica**
p. 107

**Indicadores del desarrollo
humano en Centroamérica y el
papel de los recursos humanos
al servicio del Estado**
p. 117

Cifras
p. 131

Documentos
p. 203

Julio César Fernández Toro
Señala los cambios que se están operando en el entorno y su impacto en el ámbito público.

Norma Caplan de Cohen
Argumenta que hay que reinventar la burocracia para fortalecer el Estado.

Oscar Tromben Nordenflycht
Plantea la necesidad de nuevas herramientas para gestionar la complejidad y aceleración de los cambios en las organizaciones.

Klaus Schlüter
Caracteriza el modelo de gestión de recursos humanos de la República Federal de Alemania.

*Dirección de Carrera
Administrativa*
Describe la situación de la gestión de recursos humanos bajo el sistema de carrera administrativa.

Bernhard Köhler
Llama la atención sobre una retribución adecuada al funcionario público, ilustrando el caso de la República Federal de Alemania.

*Dirección General de Servicio
Civil*
Sintetiza las acciones de modernización del modelo de gestión de recursos humanos como respuesta al reto de la gobernabilidad.

Rethelny Figueroa de Jain
Reflexiona sobre la ética y el quehacer de la administración pública en ambientes cambiantes.

Stanley Muschett
Presenta indicadores comparativos de la situación de los países de la región.

Rethelny Figueroa de Jain
Estadísticas sobre los funcionarios públicos.

*Dependencias Públicas de la
Región*

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 42-43
Enero-Diciembre/2002

- ◆ Director
Hugo Zelaya Cálix

- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

- ◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Fremi
Mejía Canelo/Jorge Fonseca
Renauld/Edwin Aguilar
Sánchez/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
Departamento de Publicaciones del Insti-
tuto Centroamericano de Administración
Pública, ICAP, en el mes de julio del 2003.



El tema de la gobernabilidad ocupa hoy día un lugar preponderante en la agenda global. Su razón de ser es el examen de los déficits gubernamentales en un entorno de cambios con velocidad inusitada, lo que exige adaptar a las instituciones las nuevas reglas para responder a las demandas de la sociedad.

Su noción ha quedado entrelazada con el concepto de buen gobierno, con la idea del Estado de derecho y la institucionalidad democrática.

Está asociada a una característica mínima de gestión eficaz y eficiente por parte del quehacer del Estado, razón por la cual la administración pública es uno de los instru-

mentos esenciales para la gobernabilidad de un país.

Por tanto, la intención de coadyuvar a elevar la calidad del accionar público, mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad, son aspectos que sin duda pueden ser decisivos en la ardua tarea de construir un entorno favorable a la estabilidad y el desarrollo.

En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha venido reiterando en los últimos años que "hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno". Por consiguiente, gobernabilidad y desarrollo, son factores interactuantes, y el desarrollo institucional un componente imprescindible de la misma.

Esfuerzos emprendidos al respecto, se han visto cristalizados en el marco de las reformas del Estado, orientados a la revisión de las organizaciones públicas, tanto con una lógica horizontal como en el contexto de ámbitos sectoriales, siendo de especial relevancia, las reformas del empleo público en

general y del Servicio Civil y Carrera Administrativa, en particular.

Consecuentemente, la función pública, el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, constituyen políticas gubernamentales que conducen a un reconocimiento explícito de su relevancia, en relación a que se configuran como instrumentos esenciales para coadyuvar a la gobernabilidad democrática.

De ahí la importancia que revistió el Seminario sobre Carrera Administrativa y Gobernabilidad, que se desarrolló en el marco de la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y Recursos Humanos del Istmo Centroamericano", impulsada por el Foro de Directores de Servicio Civil, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de Secretaría Técnica, llevándose a cabo en Panamá, ciudad de Panamá, del 20 al 23 de agosto del 2002, con el fin fundamental de abrir un debate que retome el sentido de la institucionalidad en la administración pública centroamericana, cuyos aportes ponemos hoy 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>

La reforma gerencial de la carrera administrativa*

Julio César Fernández Toro**

SEÑALA LOS PRINCIPALES CAMBIOS QUE SE ESTÁN OPERANDO EN EL ENTORNO Y ANALIZA EL IMPACTO DE ÉSTOS EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y EL SURGIMIENTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS RECURSOS HUMANOS, SUGIRIENDO INNOVACIONES Y FLEXIBILIZACIÓN, TANTO DEL MODELO WEBERIANO, COMO DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA, CON EL OBJETO DE ADECUARLO A LAS NUEVAS REALIDADES DEL PRESENTE SIGLO.

La Reforma Gerencial de la Carrera Administrativa, no es otra cosa que la nueva concepción de la función pública en el marco de lo que se ha denominado internacionalmente, como la nueva gestión pública.

Se deben recordar algunos de los cambios que se están operando en el ámbito de lo público, para poder situarnos en cuáles son las alternativas de reformas del Estado que se han venido produciendo en

las últimas décadas, y llegar en definitiva, a ver qué es lo que ocurre con el problema de la profesionalización de la función pública, la conformación de los sistemas del servicio civil y el problema fundamental, la gestión de los recursos humanos del Estado.

Algunos autores ya han señalado de manera reiterada que quienes dirigen a los Estados, nunca quieren de manera personal y directa dedicarse al problema del recurso humano, relegándolo siempre a otros funcionarios, y muchas veces hacen lo que en algunos casos se llama el "trabajo sucio" en la gestión del Estado.

La responsabilidad de las Direcciones de Servicio Civil y de Recursos Humanos, es un trabajo arduo, difícil y muy poco reconocido y gratificante en muchos de los casos, pero de suma importancia.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Secretario General del Centro Latinoamericano para el Desarrollo, CLAD.

Primero que nada quisiera recordar cuáles son las modificaciones sustanciales que se han venido creando, en el quehacer de lo público como premisas fundamentalmente para los desafíos actuales del Estado contemporáneo.

Estamos en una situación en la que se ha producido un incremento cuantitativo de lo público. El ámbito de lo público ha crecido, se ha expandido. No es lo mismo el de hace un siglo y medio, o inclusive 60 años, que en este momento. Por distintas razones, aumento de la demanda social, las poblaciones cada vez le exigen a los Estados mucho más de lo que requerían antes.

La extensión de las cartas de derechos nacionales, el reconocimiento de los derechos humanos en su ampliación en el ámbito internacional, hacen que las poblaciones ahora presionen muchísimo más a los gobiernos en demandas sociales. Y esto ha hecho que los gobiernos y los Estados tengan que responder. Si entendemos el Estado como instrumento del desarrollo de una sociedad, en la medida en que exige más desarrollo, evidentemente el Estado está mucho más presionado en su función. Por supuesto, hay un cambio histórico entonces en lo que podemos denominar la condición del ser humano y hay en lo que dirían algunas teorías del Estado del bienestar, un crecimiento del llamado espacio vital efectivo, a diferencia de la restricción del espacio vital dominado.

Para algunos autores este espacio, son aquellas condiciones necesarias para la existencia del ser humano y que son posibles controlarlas y satisfacerlas individualmente. La verdad es que en el transcurso de la historia, eso se ha restringido, porque individualmente podemos resolver menos, y cada vez necesitamos más del colectivo para resolver nuestros problemas de sobrevivencia. Pero además de eso, la condición humana ha cambiado.

Las exigencias para el disfrute de la esencia del ser humano no son las mismas ahora que hace cuatro siglos, ahora tenemos necesidades distintas: electricidad, nadie piensa que se pueda vivir sin ella; comunicaciones, cultura. Tenemos necesidades que antes no teníamos, y sin las cuales ya es imposible pensar en Ser Humano de manera plena. Hay una ampliación por lo tanto, de la condición del ser humano y en esa ampliación además, cada vez somos capaces en menor cuantía, de resolver los problemas individualmente. Necesitamos hacerlo colectivamente y allí por lo tanto, hay una ampliación de lo público, por supuesto, además, la aparición de nuevos contenidos públicos, que antes no existían por diversas razones.

Los desarrollos científicos tecnológicos son más amplios y son necesarias las regulaciones públicas, los consensos y la ampliación de las políticas públicas en esos sentidos. Cosas como por ejemplo, las innovaciones

telemáticas que imponen ahora el nuevo desarrollo, y sus regulaciones. El Estado tiene que intervenir, la sociedad tiene que debatir y acordar, consensuar sobre estos temas. El problema de la clonación, el de los diversos avances biotecnológicos están incidiendo en ese sentido e inclusive, algunos hechos naturales. Evidentemente, el problema de la capa de ozono, el impacto ambiental, la civilización humana, etc., exigen una respuesta que antes no requería. Hay una aprehensión de lo público.

El Estado tiene que actuar sobre muchos más asuntos que los que tuvo anteriormente. Pero además, hay una mayor complejidad, lo público es sustantivamente más complicado. Si lo anterior era una dimensión cuantitativa, lo actual es una dimensión cualitativa. Hay una mayor dependencia de la racionalidad técnica o la disciplina del conocimiento a la hora de tomar decisiones. Cada vez los asuntos tienen que ser estudiados y procesados técnicamente, para poder resolverlos de la manera más óptima.

Hay un proceso creciente de democratización de lo público; más actores, y un surgimiento del protagonismo social y de la participación ciudadana. Hay un incremento de la transparencia de la actividad pública, y evidentemente el fenómeno de los medios de comunicación que está impactando lo público, con lo cual entonces tomar decisiones implica mayores conocimientos, informaciones, sistemas

de procesamiento, pero además, mayores negociaciones, con más cantidad de actores que no es tan fácil de resolver. En la actualidad son los partidos políticos, la iglesia, fuerzas armadas, ONG's, los sindicatos, es un mundo complejo. Entonces no solamente tenemos en el ámbito de lo público una ampliación en su alcance, sino además, es más complejo desde el punto de vista político.

Por supuesto, hay un incremento de los espacios y medios de lo que podríamos llamar la participación en la relación Estado-sociedad. Los medios por los cuales la sociedad en la actualidad incide más sobre el Estado y viceversa. Esta relación de interdependencia, Estado-sociedad, Estado-instrumento, Estado-actor, es la que controla el Estado, sociedad que es receptora de políticas que provienen del Estado. Hay una mayor relación y debemos decir, que en esto hay un cambio sustancial del famoso dilema entre el Estado y la sociedad, concerniente a la actual diferenciación, que se hace en la doctrina de lo público y lo privado. Hasta hace poco, en esta relación Estado-sociedad, lo importante era cuando discutíamos, qué era estatal y qué de la sociedad.

En la actualidad, aceptamos que lo público es lo dicotómico en relación a lo privado, que en lo público no solamente hay intervención del Estado, sino que también de la sociedad. De manera que lo público es estatal y no estatal. En lo

público el Estado actúa, pero también otros agentes que no son el Estado. De manera que el Estado ya no es el propietario exclusivo del actuar público, sino que también, ahora, convive con otros actores públicos que no son estatales.

Hay un impacto de las telecomunicaciones, de la telemática en el ámbito de lo público. Hay una reducción real de la capacidad de comunicación del Estado frente a la sociedad y del liderazgo político institucional. Existe un gran debilitamiento del liderazgo político institucional en todo el mundo. Por lo tanto, es mucho más compleja la relación Estado-sociedad.

En ese sentido, aparecen nuevas formas no estatales que no son las tradicionales. Ya no son los medios de interlocución, Estado-sociedad, los que aglomeran los intereses dispersos, puesto que no se producen solamente a través, por ejemplo, de partidos políticos, sino que han nacido nuevas formas organizativas. Al lado de los partidos, tenemos otras formas de organización, entre ellos todos esos entes públicos no estatales, como son las ONG's, que están también en unos casos, compitiendo con los partidos en esta relación Estado-sociedad. Esto hace evidentemente, que el incremento de los espacios, medios de participación y de toma de decisiones entre la sociedad y el Estado, sean muchos más diversos, amplios y complejos.

El Dr. Alberto Guerra, Presidente de la XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad, mencionó que se está produciendo lo que algunos llaman el fenómeno de aceleración de la historia. Entonces, no solamente tenemos un ámbito público mucho más amplio, complejo y un incremento en los espacios y medios de participación, sino que además, tenemos una aceleración en el ámbito de lo público.

Los cambios que antes se producían a 180, 120, 60 años plazo, ahora se producen en términos de tiempo muy pequeños. En cuatro o cinco años, podemos tener cambios radicales y profundos en una sociedad. Lo cierto es, que en la actualidad, la constante es el cambio y en ese sentido podemos decir que el ámbito de lo público, se está consolidando, se está instalando en la incertidumbre y en el azar y no en la estabilidad.

A diferencia de grandes períodos de estabilidad que teníamos en lo político, en lo social, en lo público, hoy en día, tenemos más bien una gran inestabilidad, la cual tiende a ser permanente. Hay un incremento en la velocidad de la aparición de cambios en la civilización y en la relación causa-efecto de lo público. Por lo tanto, los Estados tienen que tomar decisiones cada vez más rápidas, no tienen casi tiempo de procesar la información y se debe tomar la decisión hoy, no se puede esperar a mañana,

de manera que el valor de las oportunidades es fundamental. La famosa técnica, aquella de tratar de decidir lo más tarde posible para estar muy bien informado y reducir los riesgos, es prácticamente imposible. Sucede algo en este momento y en cosa de horas, tomar una decisión y por supuesto, se incrementa el riesgo de la equivocación.

Además de ello, tenemos el fenómeno de la globalización, que si bien ha sido apuntado fundamentalmente desde la perspectiva económica, su ámbito es socio-cultural y político y es una realidad. Hay una mayor interrelación e interdependencia entre los distintos agentes internacionales, entre las distintas naciones, inclusive ya no se habla ni siquiera de relaciones internacionales, sino de relaciones post-internacionales, en el sentido de que la globalización está haciendo que se produzcan los fenómenos de la simultaneidad: lo que se hace aquí se está haciendo en otro país; pero además, se produce una situación de interdependencia. Lo que hago yo aquí, no solamente lo está haciendo otro en otro lado, sino que además, los efectos nos van a afectar a ambos, y eso está haciendo evidentemente, que la globalización modifique toda la forma de funcionar y de actuar del ámbito público.

Al mismo tiempo existe una contradicción: la globalización por un lado, y por otro, una reafirmación de las entidades nacionales que estamos viendo florecer en todas partes. Es un mecanismo

inclusive de psicología social, de buscar cierta seguridad, frente a la permanencia de esa incertidumbre de los cambios acelerados que se están dando a nivel global, y de esa situación de desidentidad que se produce a veces, porque los cambios globales nos están haciendo que se mezclen los distintos modos de organización social y cultural mundialmente.

Por lo tanto, existe una inestabilidad en el sistema político internacional. Una vez terminado el mundo bipolar, entramos en un período de transición que no sabemos exactamente qué es. Se habla de una cierta búsqueda, de un esquema unipolar con Estados Unidos como gran actor preponderante y policial. En verdad están apareciendo otros actores.

La realidad de la Unión Europea como el nacimiento de un gran bloque internacional y la búsqueda de unas relaciones multipolares, es todavía un proceso. Pero lo cierto es, que la estabilidad que daba el mundo bipolar ha caído y estamos en un proceso de transición hacia algo que no sabemos exactamente qué es, pero evidentemente se produce una especie de aumento de inestabilidad política internacional.

Al mismo tiempo hay un aumento del desequilibrio mundial. El desarrollo actual está ocasionando problemas de distinta índole y un debilitamiento del Estado nacional. Frente a la cesión del poder en los procesos de integración y globalización, se está

otorgando soberanía a espacios supranacionales, como por ejemplo con la integración regional, por medio de los distintos tratados de libre comercio, etc. Curiosamente y al mismo tiempo que a los Estados nacionales, se les ha sustraído poder desde los ámbitos supranacionales, la tendencia de descentralización a lo interno, también está sustrayendo poder desde los espacios de gobierno nacional, hacia los niveles subnacionales.

Esta realidad, enfrenta algunos desafíos en el ámbito de lo público, que implica reformas profundas del Estado:

- Cómo abordar lo político?
- Cómo las sociedades pueden en definitiva procesar, primero prefigurando sus necesidades, sus deseos, sus aspiraciones, sus visiones, como acciones, y por lo tanto, cómo procesar la toma de decisiones, para que el Estado sea un instrumento real para lograr ese desarrollo que se plantea?
- Cómo tener buenas políticas económicas?
- Cómo atender a la internacionalización de la economía y al mismo tiempo, mejorar la competitividad e incursionar en el crecimiento económico sostenido?
- Cómo resolver el problema de la distribución de la riqueza en los países?
- Cómo enfrentar el empobrecimiento, no la pobreza, sino

este proceso constante que se está produciendo a nivel internacional y mundial?

- Cómo pasar de ese empobrecimiento, de ese desequilibrio internacional, que se está produciendo en este momento a un proceso de desarrollo humano real?
- Cómo tratar el conflicto social que va en ascenso?
- Cómo resolver el problema de la criminalidad que está desbordada, y no solamente se globalizó la economía, sino también el crimen?
- Cómo controlar la discrecionalidad impropia del Estado y otorgar una mayor seguridad real a los ciudadanos en su relación con el Estado?
- Cómo ser más eficientes ante la mayor limitación de recursos que disponen los distintos gobiernos?
- Cómo resolver los problemas propiamente políticos, es decir, consolidar y profundizar la democracia?

Al respecto, mientras existió un mundo bipolar, se decía que la democracia tenía siempre un referente externo. Con el derribo de los otros sistemas políticos, la democracia ha empezado a reverenciarse consigo misma.

No obstante lo anterior, a partir de los años ochentas, se ha criticado y planteado el problema de la cadena organizacional del Estado,

fundamentalmente, desde el llamado Estado burocrático Weberiano o Estado jerarquizado, centralizado, social-burocrático, que nace a finales del Siglo XIX y principio del Siglo XX en el Norte del Hemisferio Occidental y el cual trataba de solucionar algunos problemas del ámbito de lo público. Primero, la necesidad de administrar la injerencia política en la administración pública, con el fin de introducir elementos de imparcialidad en la toma de decisiones y en la ejecución de lo público. Segundo, la necesidad de incrementar la integridad y la calificación de los funcionarios que deberían desarrollar estos procesos públicos a través del Estado. Tercero, tratar de enfrentar la corrupción en la gestión pública.

El modelo Weberiano, trata de resolver estos tres grandes problemas y se conformó de la siguiente manera:

- Estableciendo primero, la separación o la división de poderes según la fórmula de Montesquieu.
- Tratando de acotar la misión del Estado con una Carta de Derechos, sometiendo por lo tanto, la gestión pública al Estado, los famosos principios de legalidad o principios del Estado de Derecho.
- Establecer una organización en el Poder Ejecutivo muy centralizada, y que reposaba en la existencia de un estamento de funcionarios públicos

profesionalizados, que garantizara la no injerencia de la política o intereses particulares en la función pública.

- Proteger a ese estamento contra el secuestro del Estado y contra la parcialización del mismo, hacia un sector en particular.
- Seleccionar un conglomerado humano que fuera más capacitado y más especializado en el desarrollo de las funciones del Estado.

Los sistemas de Servicio Civil son uno de los mecanismos fundamentales para consolidar ese modelo burocrático Weberiano y lograr esas tres orientaciones.

La organización de actividades, como característica del modelo burocrático, está establecida en unidades especializadas en las que fluye la información técnica y financiera en todos los sentidos. Las reglas se obedecen de manera clara, los organismos cooperan entre sí, se toman decisiones y se delega en un nivel adecuado. Supone además, la selección en el ingreso de personal calificado con base en el mérito. Ese es uno de los supuestos fundamentales del modelo Weberiano. El Presupuesto de Gastos e Ingresos es planificado, son pronósticos más o menos precisos; los sistemas financieros controlan que el gasto se haga en estamentos según lo presupuestado; los registros son exactos y los procedimientos han sido codificados,

hay largas regulaciones sobre los mismos.

¿Pero qué pasó con este modelo social burocrático? Confrontado con la situación inicial de los cambios o transformaciones en el ámbito de lo público, y los distintos desafíos a los cuales está sometido el Estado contemporáneo, el Estado burocrático creó un incremento al rol y a la misión del Estado, y también al modelo burocrático, promoviendo el crecimiento organizacional.

El Estado organizado por este modelo burocrático, creció en su nivel de intervención y en sus dimensiones. A la postre, algunos problemas que han sido identificados con las críticas a ese modelo burocrático son:

- Primero, que era muy difícil de controlar.
- Segundo, que era fácilmente secuestrable por algunos grupos de interés, a pesar de los mecanismos que trataban de garantizar lo contrario.
- Tendió a una cierta ineficiencia, se hizo inflexible, es decir, desarrolló una organización muy rígida.
- Promovió la cultura autoritaria en cierto sentido, no democratizó los servicios públicos, produjo una insatisfacción en la población e incidió en la informalidad.
- Obstaculizó el desarrollo económico y social.

Estas son críticas que las doctrinas duras, han hecho a este modelo burocrático Weberiano.

Ahora bien, si estas críticas en el plano teórico se le hicieron al modelo Weberiano, habría que agregar algunas otras, porque este modelo funcionó y se consolidó en los países desarrollados. Pero en América Latina, ¿qué ocurrió con este Estado burocrático? Habría que decir primero, ¿cuáles eran las condiciones de la América Latina en los años ochentas y en los noventas? En lo político e institucional recuérdese, la crisis del Estado, la cual era mucho más grave en la América Latina, que en el mundo desarrollado. En lo económico, había una crisis fiscal, agotamiento del modelo de desarrollo económico de sustitución de exportaciones, la deuda externa era crónica y sigue siéndolo, produciendo estancamiento y altas tasas de inflación, las que permanecen hasta la actualidad. Ningún país de la región de América Latina, culminó realmente en la construcción de este modelo burocrático Weberiano.

La administración pública burocrática se convirtió en la región, en patrimonialista y estelar en la designación de los cargos de las funciones. A pesar de los procesos de democratización y la permanencia de la cultura y de la práctica utilitaria, se produjo un empobrecimiento constante. Es decir, si los autores le hacen una crítica al sistema de organización Weberiano, habría que decir que en América Latina, hay que agregar algunas

condiciones especiales y por lo tanto, habría que someter a ese modelo además, a la forma de organización del Estado en América Latina, y a críticas adicionales.

Frente a esa situación nace inicialmente en los ochentas, una primera alternativa, que normalmente ha sido catalogada y denominada la reforma euro. Esta propuesta neoliberal provenía fundamentalmente del ámbito económico, básicamente surge con un enfoque economista, cuyo propósito era la necesidad de convertir al Estado en más eficiente, frente a la crisis fiscal y a problemas de orden económico también fiscal. Por lo tanto, su orientación y finalidad era buscar mayor eficiencia del Estado y eso se logra a través de dos grandes tendencias: la primera, la reducción pura y simple del Estado y la segunda, el desconocimiento de éste como instrumento fundamental del quehacer público organizacional y funcionamiento de la sociedad.

Es decir, se desconoce la importancia del Estado frente a los problemas de lo social, de lo público y por supuesto, se supone que frente a la ineficiencia del Estado había que buscar la eficiencia entre comillas del mercado. Eso se logra a través de dos cosas: reducción cuantitativa del tamaño del Estado, con la consecuencia inmediata: despidos de funcionarios públicos. Pero además de eso, el segundo mecanismo era, no solamente reducir el tamaño del Estado, sino también la

intervención del Estado, un problema de orden cualitativo. Es decir, se limita la intervención del Estado en los procesos públicos, sociales, y por supuesto, fuera del mercado y de la sociedad, regulándose por mecanismos distintos del Estado. Y asume para la gestión pública su igualdad con la gerencia privada, ya que las mismas técnicas de ésta y las de la administración de empresas eran aplicables sin ningún tipo de adaptación necesaria a la gerencia pública.

La consecuencia real de esta propuesta neoliberal que además, es una especie de recetario que nos enviaron en algún momento, prácticamente todas las entidades multilaterales, fue, que no solamente no se logró resolver los problemas planteados de un Estado burocrático, sino que además, se debilitó al Estado y la institucionalización del sector público, con lo cual se crearon muchos otros problemas.

Pasados los procesos de reforma neoliberal, la verdad es, que tenemos en el ámbito del sector público, no solamente los problemas que teníamos antes, sino otros adicionales. Frente a esa propuesta neoliberal y su fracaso evidente, nace una doctrina que ha sido denominada como de nueva gestión pública, que trata fundamentalmente de retomar el papel importante que tiene el Estado para la actuación. Esta nueva gestión pública busca como objetivos los siguientes:

- Flexibilizar la organización y funcionamiento del Estado frente al Estado burocrático que era muy rígido, no a la manera de la propuesta neoliberal que reducía al Estado, sino fortaleciéndolo y mejorándolo.
- Buscar la mejor eficiencia en el manejo de los recursos humanos.
- Orientar la gestión del Estado al ciudadano como centro de atención y no autoreferenciado.
- Establecer la responsabilidad, que es la traducción en castellano que se hace de “accountability” de la gestión pública, y quienes gestionan lo público, son los responsables y deben responder frente a la sociedad del resultado de su gestión. No solamente es un control formal o en todo caso de legalidad del gasto o de la ejecución del presupuesto, sino que es un control de los resultados, o de los impactos y por lo tanto, del logro o no efectivo, de lo que se había previsto en las políticas públicas.
- Democratizar la gestión pública, es decir, no es posible resolver lo público si no participan quienes son evidentemente los beneficiarios o los que salen perjudicados por la gestión pública, lo que implica que lo público no es solamente el Estado. Esa es la idea, que lo público es más allá del Estado, lo público es responsabilidad del Estado y de la sociedad organizada en forma distinta de Estado y del individuo por separados, los famosos principios de responsabilidad social.
- Promover una gestión orientada a los resultados, no en el cumplimiento formalista de procedimientos y de normas, sino realmente siempre atendiendo a qué era lo que se quería y cuál era el resultado buscado, y eso acompañado evidentemente de sus temas de evaluación del desempeño institucional permanente, para medir efectivamente lo que se está haciendo, y pasar así de una forma de proceder ritualista en el Estado, a una mucho más real de logros en el desarrollo económico social de las naciones.

Es necesario un incremento en las condiciones institucionales para lograr en definitiva mayor gobernabilidad y gobernanza democrática en los Estados nacionales. La propuesta de no afección pública por lo tanto, a diferencia de la neoliberal, no desconoce el papel del Estado, cree que es importantísimo retomarlo como instrumento fundamental de actuación de la sociedad para el logro de su desarrollo económico-social, y por lo tanto no pasa por reducir al Estado, sino por transformarlo con las orientaciones que hemos señalado de manera muy simple.

La gestión pública no es una propuesta de soluciones únicas, ni una teoría única. La nueva misión pública es una tendencia de teorías y de cambios que se sustentan fundamentalmente en el análisis crítico de lo que ocurre. No es un listado o un recetario de soluciones y de medidas como el planteamiento neoliberal que prácticamente se internacionalizó, y que consistía en una serie de medidas que había que aplicar por igual a todos los países.

La nueva gestión pública se sustenta fundamentalmente en base al desarrollo de casos exitosos de reforma del Estado. Trata de no partir de la teoría, sino de la práctica. Y es además, un llamado al debate sobre lo público y sobre la gestión que se requiere para su desarrollo. La gestión pública y las orientaciones que se han venido discutiendo en esta tendencia de transformaciones del Estado, trata que éstas se adapten a los nuevos desafíos del Estado y a las nuevas condiciones que mencionamos al principio. Deben ser adaptadas a realidades de cada país. Lo que hacemos en Panamá, no necesariamente se puede hacer en Costa Rica y lo que se hace en Costa Rica no fácilmente es transportable a México, y lo que hacemos en México no tenemos que hacerlo exactamente igual aquí.

La nueva gestión pública plantea un marco de orientaciones generales, pero evidentemente hay que tener los pies sobre la tierra en cada caso concreto para poder

completar esa gestión. Dicho esto, que era imprescindible para tratar de vincular el problema de la profesionalización de la función pública con la nueva gestión pública, y de ésta con la gerencia de los servicios civiles de la Carrera Administrativa, pasemos al segundo tema.

¿Cuál es el impacto de todo esto sobre los recursos humanos? Porque ya hemos advertido que siempre en los discursos políticos, se nos habla de lo importante que es el recurso humano para el logro de los objetivos del Estado, de lo importante que es el funcionario público, pero en definitiva muchas veces es poco de lo que se trata en la práctica, son pocos los esfuerzos que se hacen por resolver el problema de los recursos humanos. Lo cierto es, que hay que recordar que los recursos humanos del Estado son la sangre, la carne, los huesos y el cerebro de éste.

Las instituciones son alteraciones realmente imaginarias, nadie ha visto en el restaurante de enfrente a la República de Panamá tomando café con la de Costa Rica, ni a la de Panamá invitar a la de El Salvador a salir. Quienes están en los Estados no son otra cosa que sus funcionarios. Hay un Presidente, Ministros, Directores y funcionarios públicos. El recurso humano, es la sustancia del Estado. No ocurre con ellos lo que ocurre con el Estado. Siempre se habla de dos momentos del nacimiento de una institución o de una organización pública. Uno que es el formal, cuando se obtiene la aprobación

normativa, y el real que es cuando en definitiva se consiguen recursos materiales, un presupuesto para pagar a los funcionarios públicos que se dedican al asunto. Cuántas veces no hemos visto, en organizaciones que han nacido y han quedado en una especie de limbo institucional, porque no hay recurso material, ni humano. El recurso humano es fundamental para esto.

Se habla que en la organización hay tres componentes fundamentales: a) objetivos, competencia, normas y misión; b) materiales que son los recursos presupuestarios que sirven para pagar sedes y mobiliarios de oficina; y c) el recurso humano que es fundamental. Sin el ser humano no existen estas instituciones. En cambio hay que advertirles, normalmente siempre se comienza por lo más normativo y muy pocas veces por ese componente subjetivo, por el recurso humano. Y evidentemente, la mayoría de las veces entre las transformaciones que se tratan de imponer desde un plano formal normativo, y la realidad de la gestión de los recursos humanos, se entra en una tensión enorme y se crean en muchas ocasiones conflictos innecesarios, que en todo caso hay que resolver.

Si para el modelo burocrático Weberiano se trataba de que la función pública, especializara a los funcionarios públicos que son los encargados de revisar los procesos de trabajo del Estado; organizar el recurso humano para darle una

mayor racionalidad a ese proceso de trabajo público; proteger la función pública de la injerencia política grupal y personalista y por lo tanto de objetivizar, mediante instituciones, la relación del Estado frente a la sociedad, lo cierto es que ese modelo burocrático en cuanto a recursos humanos se refiere, creó una mayor rigidez en la administración de los mismos.

Uno de los problemas reales que nosotros tenemos es la administración sumamente rígida. Nuestro recurso humano es normalmente estático, fosilizado, en el momento de asignación del recurso humano. Un servicio civil muy rígido, es una camisa de fuerza. En América Latina estamos en la contradicción que en algunos países tenemos un servicio civil y un servicio de carrera, muy normatizado, y en otros países simplemente no hay servicio civil. Lo que existe es, un conglomerado humano, pero no hay normas de ningún tipo, ni ningún régimen estatutario que de verdad sean reglas del juego para la actuación de los funcionarios públicos y la administración de recursos humanos.

Lo que existe en la región es un Sistema de Servicio Civil formal o no, y un desestímulo al rendimiento óptimo del recurso humano. Quizás una normalización o estandarización de la mediocridad, habría que decirlo a nivel de los funcionarios públicos. Simplemente tenemos sistemas, mejor dicho, tenemos carencia de sistemas de incentivos y de sanciones que funcionen

realmente, lo cual hace que quien cumple y hace bien, y quien hace mal, no tiene muchas veces ningún tipo de impacto, ni ninguna consecuencia. Tenemos a veces a unos funcionarios públicos que no son adecuados para los cargos que desempeñan, pero no hay manera de despedirlos. En otros casos tenemos gente que lo hace muy bien, pero no hay ningún tipo de premiación o estímulo para que lo siga haciendo, y por lo tanto, la tendencia es evidentemente a la ley o principio del menor esfuerzo, y normalmente hemos creado condiciones para que el funcionario público sea mediocre. No es que lo sea por sí mismo, es que hemos creado un sistema de condiciones que lo conlleva a ser mediocre. Lo desestima totalmente.

Hemos desarrollado una cultura organizacional, la cual es auto-referenciada, con la consolidación de un recurso humano como agente, que ha secuestrado al Estado, o que en algunos casos se resiste a las necesidades o a las condiciones del mismo. Tengamos o no un Servicio Civil formalizado, lo cierto es que la cultura del funcionario público latinoamericano, es a tener intereses propios, a veces distintos a los generales de la sociedad o de la institución, y en muchos casos, presenta resistencia. Hemos creado condiciones para que en vez de que el funcionario público sea un agente de cambio y un potenciador del desarrollo económico y social de nuestras naciones, sea un obstáculo. Eso no es una culpa

individual del funcionario público solamente, es que hemos creado condiciones para que se den esas situaciones. Además, hay una pérdida de las condiciones necesarias para competir con el mercado laboral privado, es decir, hemos creado condiciones por las cuales, es altamente difícil captar y retener a los mejores funcionarios en el Estado.

En América Latina además, el Estado es escuela de buenos gerentes que terminan trabajando en el sector privado y no al contrario. Estas son algunas situaciones o consecuencias a nivel internacional, pero además, en América Latina, la profesionalización, se ha dado en forma normativa y no real. Los servicios civiles se han quedado normalmente en la Constitución, en las normas, en las leyes y en reglamentos, pero no operan. En la mayoría de los países en América Latina con formalización o no de los servicios civiles, no existe el ingreso a la Carrera Administrativa o al servicio del Estado por Proceso Especial Objetivo de Selección o Ingresos Certificado de Mérito. Se adquiere la estabilidad de la Carrera en los sitios en los cuales está formalizada y no porque se ingrese por un sistema de mérito objetivo e imparcial, sino por antigüedad. Por ejemplo el caso venezolano, donde si un funcionario público ha estado por seis meses en un cargo sin que se abra a concurso su posición, inmediatamente adquiere su estabilidad. Por supuesto, el 99% de los funcionarios la obtuvieron por

esa razón, y no porque se hiciera un concurso.

La formación y capacitación, está más orientada por la oferta académica que por la necesidad del Estado. No es el Estado el que determina la capacitación de los funcionarios, sino que ésta se imparte en base a los cursos existentes en el mercado. Normalmente la necesidad proviene a nivel individual, de cada uno de los funcionarios, quienes en definitiva proponen al jefe el deseo de ir a capacitarse. No hay un sistema de detección de necesidades reales de capacitación del Estado, y ninguna planificación sostenida de la formación y el desarrollo de los funcionarios públicos. No hay ningún sistema de incentivos reales, ni uno de sanciones, y cuando existe un sistema de sanciones más no de incentivos, la mayoría de las veces es inaplicable.

Generalmente en la región es muy fácil que un funcionario público le gane al Estado un conflicto cuando éste lo ha removido. Casi en todos los casos del sistema contencioso administrativo, el funcionario público le gana siempre al Estado. No solamente no hay sistema de incentivos ni de sanciones y sí hay estos últimos tampoco funcionan. A veces, la existencia de un sistema de sanciones se debe más a la tensión política o confrontación personal, que a la existencia de un sistema de evaluación del desempeño individual, que respalde efectivamente el trabajo del funcionario.

Por supuesto las estructuras de sueldo suelen ser incoherentes, muchas veces irracionales y siempre por debajo del mercado laboral. Primero, el Estado no tiene los recursos materiales suficientes con que pueda pagar. Segundo, la inexistencia de un sistema real de evaluación del desempeño individual, y cuando existe, sus resultados no los podemos catalogar como exitosos.

La administración de recursos humanos se encuentra totalmente débil en la región y condicionada por situaciones externas a los sistemas de servicio social. Así, si un funcionario es maltratado desde el punto de vista político y de autoridad o del ejercicio real de la gobernancia dentro del Estado, son los Directores de Recursos Humanos, a quienes muchas veces se les desautoriza, debilita e impone política de orden partidista, grupal y coyuntural por encima de las políticas institucionales. Esa es una situación que se debe revertir.

Los centros de administración de los recursos humanos de los Estados latinoamericanos requieren otorgárseles mayor poder. Generalmente las funciones del recurso humano están normalizadas en la región por manuales que son excesivamente detallistas. Tenemos situaciones en donde el funcionario tiene 17 tareas y funciones y por supuesto que si alguien le pidió la 18 no la cumple, porque eso no está en el manual de descripción de tareas, lo que

significa que este manual sea absolutamente innecesario. Pero no solamente eso, sino que hay una total inamovilidad horizontal, intra o inter organizacional. En otras palabras, si en un departamento me sobra gente y en otro me falta, no hay manera de movilizarla de un lado para otro. Prácticamente, hay que pedirle el favor a los funcionarios públicos para que se trasladen. Esto hace que la administración del recurso humano sea absolutamente inflexible e ineficiente. Nosotros tenemos que buscar medios por los cuales hacer cumplir las labores.

La ciencia política partidista, el compadrazgo, el caciquismo en la región, está muy instalado. Evidentemente si nosotros vemos todos estos problemas de la función pública; del Servicio Civil, y de la manera de gestionar el recurso humano, desde la perspectiva del modelo denominado neoliberal, que indica menos Estado igual a menos funcionarios públicos, simplemente se reduce el problema del recurso humano, aconsejando que estos modelos sean instalados en la región, porque los Estados son muy grandes. Se hace la comparación con los Estados europeos, menos funcionarios públicos por población que la que tiene el Estado europeo. No termina de entenderse que el problema no es cuántos funcionarios públicos, sino la eficiencia, y la atención a la necesidad de la sociedad. Por supuesto, en la perspectiva neoliberal no solamente se generó la idea de un Estado menor,

igual al despido de los funcionarios públicos, sino que se intentó en algunos casos, y casi se logró, eliminar la profesionalización como sistema estatutario de carrera, objetivo del derecho público, planteando simplemente, la adopción de un régimen contractualista de legislación laboral ordinaria.

Y por último, de esta tendencia neoliberal se trató de incrementar la competencia individual entre funcionarios, como ocurre en el mercado laboral, privilegiándolo sobre cualquier proceso de racionalización y planificación de la formación y desarrollo de los recursos humanos. En muchos países de la región, las medidas que se implementaron desde esta perspectiva neoliberal, tuvieron resultados peores de los que se esperaban. Algunas veces por ejemplo, con el fin de reducir el número de funcionarios públicos se llegaron a hacer inclusive, políticas de disminución de personal con fórmulas. En aquellos casos en que existía Sistema de Carrera, no era fácil la reducción de funcionarios, y además, políticamente era muy difícil, entonces, se les proponía a los funcionarios públicos de un ministerio por ejemplo, que si renunciaban voluntariamente, se le pagaban prestaciones sociales triples. Sucedió en muchas partes. Se hizo en Argentina, en Venezuela, en México, y en muchos otros sitios. Todos aquellos que eran funcionarios públicos con cierta capacidad y cierto nivel empresarial, quienes podían sobrevivir en el mercado

laboral privado, aceptaron. Se redujo el número de funcionarios y se quedaron, no los mejores, sino los menos adecuados. Eso es una realidad que sucedió en Latinoamérica.

Por el contrario, desde la perspectiva de la nueva gerencia pública, hay que resolver el problema de la gestión del recurso humano y de la profesionalización, pero de una manera distinta, entendiendo que hay nuevos desafíos. Se plantea una nueva gestión pública, la necesidad de flexibilizar la organización y funcionamiento del Estado. Pero al mismo tiempo advertimos, de la necesidad de mantener la profesionalización en la función pública y de consolidar los sistemas de servicio social.

En otras palabras, tenemos que mediar entre una tensión por flexibilizar la organización y funcionamiento del Estado, simultáneo con el mantenimiento de la Carrera Administrativa como un mecanismo para garantizar, que no haya una injerencia político partidista, grupal, o caciquista de compadrazgo. Necesitamos que el Estado pueda asignar el recurso humano a las distintas necesidades, en los diferentes lugares y por lo tanto hay que flexibilizar la manera de gestionar los recursos humanos, pero al mismo tiempo, hay que mantener la estabilidad del funcionario, con un mecanismo que lo proteja contra la influencia externa, de intereses distintos al general del Estado.

Por supuesto, esta estabilidad del funcionario público, tiene que estar basada en una situación completamente distinta, adquirida por méritos y que se mantiene por el buen desempeño individual del ciudadano. Hay por lo tanto que incrementar la eficiencia y la eficacia institucional, mediante un sistema de incentivos y de sanciones sustentado en el mérito y en la evaluación del desempeño individual de los funcionarios públicos. Y esto no es una tarea fácil, es muy difícil operativizarlo desde cada uno de nuestros países.

En la práctica debo advertir, que a pesar de las distintas escuelas y sistemas que se han inventado de la evaluación del desempeño individual, no conozco, ni en los países desarrollados, un solo sistema de evaluación del desempeño individual, que funcione medianamente bien. Todos tienen cosas buenas, pero no hay ninguno que podamos decir que es un modelo. Vamos a tener que innovar en esto. Pero lo cierto, es la necesidad de evaluar el desempeño individual de los funcionarios, para que su estabilidad dependa de eso. Lo que no puede ser es, que alguien simplemente ingrese a la Carrera Administrativa y pueda permanecer 30 años, aunque no sea capaz de desarrollar ninguna actividad.

Existe la necesidad de que la estructura de sueldos permita que los sistemas de incentivos y sanciones funcionen, y que a su vez las estructuras de sueldos de recurso

humano al servicio del Estado, sean competitivas con el mercado laboral. Si no lo hacemos así, siempre vamos a estar como el pariente bobo de la sociedad. Mientras la empresa privada tiene un mejor recurso humano, nosotros siempre tendremos uno menos capacitado. Y hay áreas en que esto es imprescindible, informática, por poner un ejemplo. Tratemos de tener el personal de informática más capaz, porque el personal que permanece en el Estado es porque tiene una vocación de servicio muy grande, no porque tiene buenos incentivos. Sabemos que en el sector bancario los que trabajan en informática tienen unos sueldos altos. El Estado no puede competir con ellos. De ahí, que nosotros tenemos que replantearnos el problema de la profesionalización y de la gestión de la Carrera Administrativa de una manera distinta.

Lo primero que tenemos que entender es que esto no es un problema técnico, sino político. Y en todo caso, no es hacer énfasis de lo político sobre lo técnico. Debemos tener un equilibrio entre la razón política y la técnica. No hay manera de que nosotros desde las distintas direcciones o administraciones de recursos humanos y de servicio civil de nuestros países, hagamos propuestas técnicas e inviables políticamente. Tenemos que entender que no solamente formulamos propuestas técnicamente adecuadas, sino que éstas tienen que ir acompañadas de una estrategia política que construya la viabilidad de la

constitución y consolidación del Servicio Civil como una realidad. Pero para eso necesitamos una estrategia, lo que implica comprender que cualquier cambio que proponamos en recursos humanos, van a existir resistencias.

Tenemos que identificar y comprender por qué se dan esas resistencias y crear condiciones para vencerlas o neutralizarlas, lo que significa que tenemos que identificar a los aliados. Por eso, si en algo es necesario el logro del consenso social es en materia de reforma del Estado, siendo de vital importancia los acuerdos en torno al Servicio Civil.

El Servicio Civil, la Carrera Administrativa, la profesionalización y la función pública deben reformarse bajo condiciones consensuadas socialmente o no van a funcionar. En otras palabras, ni profesionalización, ni carrera, ni servicio civil de un sector tienen sentido, sino son políticas de Estado, apoyadas socialmente, donde las comunidades y la población tengan cabida, de manera que el problema del Servicio Civil hay que discutirlo fuera de los ámbitos estrictamente estatales, y llevarlo a un nivel nacional y social. Eso es difícil, pero si no se hace, seguiremos con servicios civiles normativizados en leyes que no operan. Hay unos asuntos donde no es mayoritaria la doctrina, pero son cruciales.

El ingreso a la carrera debe ser por procesos imparciales, objetivos, concursos públicos y no

simplemente por la designación de alguien. Hay que vincular la estabilidad en el cargo con el concurso de la posición y no con el transcurso del tiempo. Si no hay estabilidad, como consecuencia exclusivamente del ingreso por concurso público, por un sistema objetivo e imparcial, la estabilidad no va a ser respetada.

Lo segundo que tenemos que lograr, es introducir la Evaluación del Desempeño individual del funcionario, pero vinculada a un sistema de incentivos de formación, de promoción del funcionario y a un sistema de sanciones. Hay que utilizar la Evaluación del Desempeño como un sistema de incentivo y hay que someter el resultado individual a la estabilidad. Es decir, se mantiene el funcionario solo si tiene un buen desempeño y apoyarlo con planes de formación y capacitación basados en necesidades detectadas por el Estado, y con una planificación de corto, mediano y largo plazo.

Y por último, hay algunos otros problemas que además son muy políticos. Primero, la sindicalización del funcionario público, tenemos que empezarla a tratar. Hay que regular la sindicalización del funcionario público. No es lo mismo la sindicalización de los trabajadores de una productora de calzado, de una factoría ordinaria, a la de los funcionarios públicos.

Hay que crear condiciones de regulaciones especiales y discutir las con ellos. Hay que crear unas reglas que tienen que estar fundamentalmente orientadas por el interés común, por la necesidad del desarrollo económico y social de la población, por el interés del Estado y no simplemente por una situación de confrontación o de conflicto o de negociación, en los cuales muchas veces se ha visto al Ministerio de Trabajo, a los Directores de Carrera Administrativa frente a una huelga de funcionarios públicos, quienes le imponen al Estado determinadas condiciones.

La función pública debe garantizar que la política y los intereses parciales no están por encima de los generales de la sociedad. Los sindicatos de funcionarios públicos a veces tienen intereses particulares de sus agremiados o diferentes al resto de la sociedad. Hay que aclarar las reglas del juego de la sindicalización y la relación entre los sindicatos y gremios de servidores públicos y el Estado.

Segundo problema que tenemos que regular en la región, son las contrataciones colectivas. Se ha visto cómo en éstas en vez de establecer el Estado cuáles son sus necesidades con respecto al recurso humano, son los sindicatos de funcionarios públicos los que le dicen al Estado lo que tienen que hacer. Esto también hay que resolverlo ◊

Carrera administrativa y gobernabilidad democrática: reinventando la burocracia*

Norma Caplan de Cohen**

la burocracia*

A PARTIR DE LA INTERROGANTE ¿MODERNIZACIÓN O REFORMA?, LA AUTORA REVISAS LAS PRINCIPALES CORRIENTES DE PENSAMIENTO SOBRE EL PARTICULAR, LAS DIVERSAS ESTRATEGIAS DISPONIBLES PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO Y EL IMPORTANTE ROL QUE ESTÁN LLAMADOS A DESEMPEÑAR, TANTO LOS LÍDERES, COMO UNA BUROCRACIA PROFESIONALIZADA, DENTRO DEL NUEVO CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LO PÚBLICO.

Introducción

En el sector público en todo el mundo, pero en especial en América Latina, hay mucho que hacer y poco con qué hacerlo. Esto se

ajusta a la realista definición de economía, como disciplina que estudia la asignación de recursos escasos entre fines alternativos. Los recursos humanos capacitados, adecuados y disponibles no escapan a ello. Sin embargo, como en cualquier actividad económica, se deberán combinar adecuadamente con los otros dos tipos de recursos: tierra (espacio físico en este caso) y capital, a fin de cumplir los objetivos del Estado que, en última instancia, se resumen en el servicio al ciudadano.

* Documento presentado durante la “XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad”, realizada del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Consultora del Centro de Estudios de Gestión Municipal. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Cuando hablamos de provisión pública implica que los bienes llegan a los ciudadanos libres de un cargo directo o sea, que se proveen a través de partidas presupuestarias. Sin embargo, el Estado bien puede proveer bienes privadamente

a través de un cargo directo, o sea a cambio de un precio.¹ Por otra parte recordemos que los bienes, en teoría no son públicos puros por ser producidos o provistos por el Estado, sino por presentar características de no exclusión por precio y de no rivalidad en el consumo.

En otras palabras, los recursos humanos, que dicho sea de paso concentran una importante porción del presupuesto, son parte indisoluble del proceso de provisión de bienes públicos, puros, impuros o preferentes.² Ya sea que estos bienes generen externalidades o no, que sean provistos en condiciones monopólicas o no. Las malas experiencias de la gestión pública, cuando la misma se convirtió en botín de guerra política y refugio de incapaces e ineficientes, no es motivo suficiente para sostener que siempre ello debe ser así, y que

todo el empleo público esté condenado a ser ineficiente, desacreditado e improductivo.

El reto de la hora actual es que ello no suceda. Que antes de reinventar el Estado reinventemos el modo en que sus funcionarios y empleados abordan, visualizan y cumplen sus actividades.

De acuerdo a los objetivos específicos de esta reunión³ debemos reflexionar acerca del fortalecimiento de los recursos humanos en el marco de la imprescindible modernización del Estado, adentrándonos para ello en los avances conceptuales referentes a nuevas técnicas de gestión, y cómo las mismas inciden en la profesionalización de los recursos humanos y en la gobernabilidad democrática.

Desde fines del siglo XVIII al XXI, los paradigmas respecto al Estado, han transitado desde los gobiernos chicos y centralizados con funciones limitadas, a las grandes y complejas burocracias vigentes con un Estado benefactor y paternalista con amplias competencias y funciones. En los últimos 30 años con los enormes déficit estructurales, las crisis de endeudamiento, los vertiginosos cambios en la información, en la tecnología, en la capacitación de la fuerza laboral, y en las demandas de los consumidores por más y mejores servicios, el sistema entró en crisis. Las complejas estructuras burocráticas, que alguien dijo "fueron creadas por genios para ser operadas por tontos" (en el sentido que todo está

1. Esto implica que existan distintas figuras organizacionales dentro del Estado: centralizadas, descentralizadas, autónomas, empresas.

2. Por bienes públicos puros se entiende aquellos en los que rige la no exclusión por precio ni la rivalidad (v.g. defensa o alumbrado público), en el consumo, que sea imposible la revelación individualizada de las preferencias en el mercado. Preferente son aquellos que, aún revelándose las preferencias y pudiendo ser provistos por el mercado (v.g. salud y educación) el Estado decide conferirles no rivalidad y no exclusión a fin de asegurar el acceso a los mismos, a quienes serían excluidos por el precio o la rivalidad.

3. XI Reunión de Directores de Servicio Civil de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano, Panamá, agosto 2002.

tan reglado que es innecesario, y hasta contraproducente, pensar e innovar), parecen no funcionar más. Tanto en el sector público como en el privado son un certificado de defunción segura.

La opinión pública en general, pero la de quienes tienen responsabilidad pública, grande o pequeña, coinciden en que este modelo del Estado, con estructuras burocráticas que se centran más en los procedimientos y vericuetos que en la resolución de problemas concretos o en la calidad de los servicios prestados, ha llegado a su fin, que el cambio es imprescindible y que, de no encararlo, ello afectará las posibilidades de gobernabilidad de la sociedad.

Indudablemente en los gobiernos locales la presión se siente más que en los gobiernos centrales cuyos servicios son más difusos para los ciudadanos, (salvo que exista guerra interior o exterior o necesiten obtener un pasaporte o documento de identidad o que haya cuestiones de reclusión, juicios). Sin embargo, para todos es claro que, federal o unitario, el grueso de los recursos aun depende del Gobierno Central y que éste tiene "la última palabra". De algún modo es de allí de donde debe partir un proceso de cambio, aún cuando la ejecución es inviable sin la

descentralización con participación activa de los niveles locales y de la ciudadanía.

Por otra parte los Estados, en todos los niveles, enfrentan una crisis empujada por este cambio: las demandas crecen a un ritmo superior a los recursos disponibles y es necesario agudizar el ingenio para aplicar nuevas técnicas de gestión, que permitan asignar de manera eficiente y eficaz esos recursos. Ese es el desafío, y en este marco la capacidad y disponibilidad de recursos humanos apropiados es la base del cambio, que asegure la gobernabilidad y supere lo que es en realidad una crisis de legitimidad.

Gobernabilidad y legitimidad

¿Qué es entonces la gobernabilidad a la que aspiramos y que la ciudadanía reclama? Básicamente no es solo la estabilidad política, sino crear condiciones para reconocer los cambios y enfrentar colectivamente los desafíos de los entornos cambiantes.⁴ No es por lo tanto patrimonio exclusivo de quienes son elegidos para gobernar, sino de todo el cuerpo social lo que incluye a todo el sector público y a la sociedad civil. Esto implica redefinir la legitimidad de los gobiernos.

El Estado hoy no se justifica solamente por el respeto a las leyes, a los poderes constituidos y a los procedimientos de toma de

4. Prats Catalá, Joan. "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática". *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, julio-diciembre 1998. INAP, España. 1998.

decisiones. Las personas perciben a las administraciones públicas como entes prestadores de servicios, y quieren calidad en los mismos.

En resumen: “La nueva legitimidad sobre la cual deben recomponerse las administraciones públicas, es la prestación de servicios a los ciudadanos. Se trata de un profundo y trascendental cambio en su sentido y de sus objetivos. Ya no se trata de administrar el bien común, como de prestar servicios a los ciudadanos. Más que una labor encaminada a ordenar lo existente, con criterios de eficiencia y eficacia, en la actualidad el reto de las administraciones públicas es crear y prestar servicios eficientes y eficaces con criterio de calidad”.⁵

Desde que comenzó la citada crisis todos los países han encarado, o al menos intentado encarar, procesos de reforma estructural con resultados diversos. Los nuevos escenarios de globalización, integración, etc., han acelerado los tiempos y hoy se plantea la necesidad de anticiparse a estos procesos estructurales, implementando no solo programas de reforma, sino también de modernización.

¿Reforma o modernización?

El primer punto es: ¿cuál es la diferencia entre reforma y modernización? A simple vista la primera puede o no incluir a la segunda. O sea, que pueden existir reformas sin modernización, al contrario pueden incluso implicar involución, retraso, deterioro. Pero la distinción central reside en que los procesos de reforma se generan desde afuera, de las estructuras administrativas.

La reforma trata de cambiar de una vez y generalmente mediante instrumentos legales o medidas explícitas, ya sea desde el ejecutivo, el legislativo o un gobierno de fuerza, pero siempre los cambios son exógenos. En la modernización los cambios se producen en forma continua, y surgen del funcionamiento mismo del sistema administrativo o sea, que es un *proceso endógeno*.⁶

De forma tal, que lo que difiere es el abordaje del proceso de cambio y, aún cuando las metas fueran las mismas, el resultado sería diferente. La estrategia consiste en buscar dentro del propio funcionamiento de la administración, las innovaciones posibles e involucrar a sus ejecutores en todos los niveles al implementarlas. Nadie sabe cómo mejorar una función más que quien la ejecuta. Desde ya serán necesarias leyes y reglamentaciones pero consensuadas y que surjan desde adentro. De manera

5. López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert. *Servir al Ciudadano*, Ed. Gestión 2000, Barcelona, 1995.

6. López Camps. *Op. cit.*, pp. 21 y ss.

que la reforma sea el soporte teórico y legal pero no operativo de la modernización, y ambos procesos sean complementarios.

Sin embargo, debe convenirse en que, más allá de las digresiones semánticas, es necesario un cambio que constituye una reforma modernizadora que asegure la gobernabilidad. En esto hay acuerdo: así no se puede seguir. Las preguntas que surgen son: ¿cómo hacerlo? ¿cuáles son las bases teóricas de esta reforma? ¿puede mejorarse la gestión pública?

Con respecto a las bases teóricas han surgido muchos enfoques que, básicamente, pueden sintetizarse en tres grandes corrientes:

- *Minimalistas*: sostiene la necesidad de un Estado con funciones muy limitadas y específicas (p.e. seguridad, justicia, defensa). Rechazan la burocracia y se centran en adaptar casi fielmente, las prácticas administrativas de la empresa privada a la gestión pública.

Para los minimalistas, la burocracia solo implica el crecimiento de las dependencias públicas que administran sus recursos y acciones en benefi-

cio propio y de los grupos que los apoyan. Además de suprimir lo innecesario propugnan que, lo que quede en la órbita pública, se gestione con base a la competencia y a las reglas del mercado.

- *Reinvención del Estado*:⁷ propugna la transformación, desde sus bases, de los sistemas y organizaciones públicas a fin de incrementar su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovar. Esta transformación se logra a través de un cambio de los objetivos, sistemas de incentivos, credibilidad, estructuras de poder y cultura interna.

Este proceso lleva implícito el reemplazo del sistema burocrático por un sistema de “emprendedores”. Implica dar surgimiento a organizaciones públicas que se retroalimenten, modifiquen e incluso compitan entre sí, para enfrentar nuevos desafíos sin necesidad de ser “empujadas desde afuera”, ante el surgimiento de nuevas situaciones. Significa preparar al gobierno, tanto para enfrentar los cambios actuales como los que aún desconocemos.

- *Desregulación del Estado*: a partir de la expansión de las funciones del Estado durante el presente siglo, surgió la necesidad de suplementar la ética del empleado público con reglamentaciones que pusieran freno a la discrecionalidad,

7. Idea desarrollada originalmente por David Osborne y Ted Gaebler en “Reinventing Government: How the entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Addison Wesley 1992). Hay versión en español.

e incluso corrupción, en el manejo de los fondos públicos. Sin embargo, estas limitaciones se propagaron de forma tal, que hicieron del sector público un campo no atractivo para la gente talentosa y creativa e incentivaron la abulia y la rutina.

La teoría de la desregulación del Servicio Civil⁸ apunta a flexibilizar y reducir las restricciones a la capacidad de decisión de los empleados públicos, especialmente en lo referente a contratación, estabilidad, retribuciones y carrera profesional. Consiste en cambiar los procedimientos de manejo de personal, de contrataciones y de toma de decisiones, que impiden a los empleados desarrollarse, y limitan su acción de acuerdo a reglamentaciones estrictas que en muchos casos traban el buen servicio, al restringir las acciones a los manuales de funciones. Ello hace que solo los menos calificados se queden en el servicio público, pues no les importa progresar sino permanecer. De hecho, las promociones en base a antigüedad y no a los méritos, es uno de los principales aspectos a modificar.

“Esencialmente desregular el servicio público significa cambiar los procedimientos de los recursos humanos y de las

8. Ver Di Iulio, John (editor). *Deregulating the Public Service, Can Government Be Improved?* The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

9. *Op. cit.* Di Iulio, pp. 1-11.

contrataciones de forma tal que induzca a y permitan que los empleados públicos trabajen con un grado de discrecionalidad que les permita tener una carrera profesional atractiva y al mismo tiempo trabajar de modo tal que la inversión pública en recursos humanos y financieros reporte el mayor rendimiento”.⁹

Esta tesis considera que una actividad no se desempeña bien a partir de las reglas y controles estrictos, sino a partir de la capacitación, la ética y el compromiso de quien la ejerce. Es preciso aclarar que desregular no implica ausencia de normas de procedimiento, significa aligerar algunas reglamentaciones y eliminar otras, a fin de permitir cierto grado de discrecionalidad y creatividad en el desempeño de las funciones.

Todas estas tesis tienen en común el convencimiento acerca de la necesidad de desburocratizar la gestión pública; sin embargo, esto ha llevado en algunos casos a considerar que la reforma del Estado consiste simplemente en achicar el gasto en personal reduciendo la planta. Los instrumentos de un cambio real son, básicamente:

- La descentralización de funciones no solo vertical (entre jurisdicciones), sino también horizontal (dentro de un mismo nivel u organismo).
- La flexibilización y/o eliminación de reglamentaciones y procedimientos excesivos.

- La aplicación de criterios gerenciales de eficiencia y eficacia a la gestión pública.
- La privatización y/o tercerización de aquello que sea factible, siempre que no afecte el logro del bien común.

La tesis de reinención sostiene la necesidad de terminar con las estructuras jerárquicas, dejar en manos de especialistas la mayor parte de las funciones y preocuparse por los resultados más que por los costos. Sin embargo, esta tesis, llevada al extremo, incluso produjo los efectos opuestos al expandir las actividades públicas y causar costos adicionales a los contribuyentes.¹⁰

Para la desregulación el problema no es la burocracia sino la sobre reglamentación que lleva a conductas patológicas, en las que los procedimientos se tornan más importantes que los objetivos de la organización. Mientras los minimalistas son claramente anti gubernamentales, los reinventores aceptan las virtudes de un Estado reformado. La desregulación propugna que el gobierno siga teniendo a su cargo aquellas funciones donde pueda desempeñarse adecuada-

mente, pero en un marco de mayor flexibilidad. Es aquí el punto en el que se complementan los procesos de reforma y la modernización. La legislación debe flexibilizarse ordenadamente, pero debe ser un proceso inducido endógenamente.

Básicamente los objetivos de un proceso de modernización son:

- Adopción de una cultura de “servicio al ciudadano” en lugar de la visión legalista y de procedimientos, pero sin caer en la anarquía.
- Medición de resultados en términos de generar una cultura de responsabilidad en el cumplimiento de objetivos por parte de los funcionarios públicos, tanto políticos como de carrera.
- Considerar al ciudadano como un cliente al que debe proveerse bienes públicos puros, y asegurarle la no exclusión de los preferentes.
- Desconcentración de funciones: la formación de equipos y la calidad de servicio requieren necesariamente compartir responsabilidades.
- Flexibilización de normas y procedimientos de forma que, sin perder la contención legal permita una operación fluida.
- Contar con recursos humanos adecuados, idóneos, capacitados y adaptables a los

10. Ver crítica sobre el desempeño de Ted Gaebler como gerente de la ciudad de Visalia en California en “Reinventing Government in Visalia, California, A Movement at Risk”. Borrador Mimeo. Autor Harvey Simon. Impreso por Kennedy School of Government, Harvard University, 1995.

cambios evitando descripciones restringidas de misiones y funciones.

La última meta de una nueva legitimidad que asegure la gobernabilidad pasa entonces por encarar reformas, que garanticen y protejan los derechos, pero dentro del marco

de un proceso de modernización que mejore la prestación y calidad de los servicios, y adopte técnicas gerenciales y de incentivos en la gestión.

En el esquema siguiente se resumen las principales características de la nueva legitimidad.¹¹

	Antiguo Sistema de Legitimidad	Nuevo Sistema de Legitimidad
Basado en...	La fuente del poder de imperio del Estado	La finalidad del poder de imperio: el servicio público
Ejes de legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad • Normativas • Eficacia¹² 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad • Participación • Eficiencia
Enfoque operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por partidas • Manejo de expedientes • Inflexibilidad en las funciones de la carrera administrativa • Cumplimiento de normas y procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por programas u objetivos • Indicadores de desempeño y calidad de servicio • Carrera administrativa y procedimientos más flexibles

Para adaptarse a este enfoque de gestión pública, el gobierno

necesita incorporar técnicas de gerenciamiento a todas sus tareas. Desde los aspectos contables y operativos, hasta las contrataciones y en la atención al público. Sin embargo, por sus características, no debe transformarse en otra forma de administración de empresas. Necesita funcionarios emprendedores y creativos, pero que tengan claro que la maximización de los beneficios monetarios, no es la base rectora de su acción, sino el

11. Adaptado de López Camps & otro. *Op. cit.*, p. 71.

12. Entendiendo por eficacia el grado en que se cumplen los objetivos, y por eficiencia el alcanzar la mayor cantidad de objetivos con el menor costo posible. En rigor eficiencia según Pareto implica que los recursos disponibles están asignados a los diferentes fines, de tal modo que es imposible aumentar la producción de un bien sin disminuir la de otro.

diseño e implementación de las políticas públicas.

**¿Qué implica fortalecer al Estado?
El Estado como empresa
productora de bienes sociales:
la calidad del servicio como
instrumento de gobernabilidad**

Ante los permanentes reclamos de los ciudadanos, incluso ante la presión de los medios, surgen interrogantes tales como:

- ¿Cuán satisfactorios son los servicios que se prestan?
- ¿Por qué se queja la gente?
- ¿Tienen razón? ¿Los medios agigantan el problema?

Por otra parte, las demandas por más y mejores servicios, van unidos a la exigencia de transparencia y confiabilidad en el gobierno. Para alcanzar estas expectativas es necesario saber con precisión en qué situación se encuentra la administración pública, en todos sus niveles en cuanto a las prestaciones. También se deberán adoptar métodos apropiados de gestión a fin de optimizar la asignación de los escasos recursos, y generar otros adicionales.

En la actualidad circunstancias tales como, los procesos de descentralización y modernización; la integración por un lado y la apertura por otro; la agudización de la pobreza urbana y la mayor demanda de participación presen-

tan oportunidades de desarrollo, pero también enfrentan al Estado con una crisis estructural de mayores funciones y recursos cada vez más limitados. Esta situación impone la necesidad de enfocar desde otro plano su accionar, considerando al sector público como una gran empresa prestadora de un tipo de servicios diferente a los ofrecidos por el sector privado, se trata de servir a la comunidad garantizando el bienestar de sus miembros, en lugar de perseguir el beneficio económico. Cuando este objetivo no se alcanza entonces la gobernabilidad, en el sentido de enfrentar colectivamente los cambios, positivos y negativos, estará en peligro.

Dentro de esta línea de pensamiento, el sector público, es una empresa de características extremadamente complejas, por converger hacia ella problemas totalmente disímiles. Desde la inseguridad a las relaciones exteriores, de la salud a la educación y la justicia, falta de semáforos pasando por caños o caminos rotos, control de higiene, horarios de los hipermercados, autos abandonados, nichos en los cementerios, falta de trabajo o fiestas ruidosas. Todo es materia de interés y responsabilidad del sector público en alguno de sus niveles de organización política.

Por otra parte, el Gobierno Central, los Estados o provincias y los municipios interactúan en un contexto más amplio que sus propios límites territoriales en el que se producen fenómenos

tecnológicos, económicos, políticos y sociales que lo afectan directa o indirectamente.

Todos los habitantes son socios de la empresa "Gobierno Central" y de acuerdo al lugar de residencia lo serán de los niveles locales. De estos mismos ciudadanos surgen los funcionarios y los empleados, que deben brindar los servicios que la comunidad demanda. Si la comunidad no participa y no se interesa en las decisiones, difícilmente se vea interpretada en sus necesidades y aspiraciones. Por otra parte si, desde el gobierno no se crean canales formales de participación más allá de las votaciones generales, no puede esperar una activa participación de la ciudadanía.

La prestación de servicios, en el sentido amplio de las funciones a cumplir, es por lo tanto, el objetivo de la gestión, a ello se supeditan los aspectos presupuestarios y administrativos. Por ello, la reforma a implementar debería centrarse en considerar un enfoque integral de los servicios, considerando que su prestación tiene similitudes con una empresa privada.

Es necesario adoptar reglas de eficiencia y eficacia. Básicamente se impone construir una administración moderna y para ello es deseable que, los dirigentes políticos y los funcionarios técnicos, adopten una postura gerencial que complemente el tradicional enfoque legalista.

El enfoque gerencial de la administración pública se centra en el desarrollo de instrumentos, para el análisis y toma de decisiones tendientes al logro de objetivos concretos, y no meramente del cumplimiento de normas legales de procedimiento. Se trata que el gobierno sea un proceso creativo que se adapte a la crisis antes señalada.

Perseguir calidad en el desempeño no implica abandonar el fin social para convertirlo en una entidad rentable, sino tratar que deje de ser una entidad deficitaria por naturaleza y obtenga rendimientos mediante la productividad de sus recursos. Esto se traducirá en tributos menores y servicios de mayor calidad.

La visión gerencial significa asumir la administración pública como la de una empresa prestadora de servicios sociales, la que, con recursos escasos, debe tratar de lograr para sus socios (la comunidad), que a la vez son sus "clientes", los mayores rendimientos. Esto significa, para quienes dirigen, el desafío de capacitarse así como a sus recursos humanos, a fin de adoptar una visión diferente basada en resolver problemas, y no meramente en cumplir reglamentos. Nuevamente debe recalcar que esto no significa caer en un caos sin ordenamiento legal o perder de vista el objetivo social del municipio. Simplemente, dentro de ese marco de referencia, se debe poner el acento en las soluciones y en la descentralización horizontal.

Cuando se trata el tema de la gerencia pública, la idea es resaltar el rol del funcionario, político o técnico, en la toma de decisiones. En este sentido solo deben decidir

quienes están capacitados para ello, de otro modo la descentralización horizontal es imposible. La capacitación suple a veces la escasez de recursos.

Enfoque tradicional	Enfoque gerencial
Control sobre legalidad de los trámites.	Control sobre el logro de los resultados.
Énfasis en procedimientos y normas.	Énfasis en los objetivos de la estrategia.
Organización estática.	Organización dinámica.
Prestación directa de servicios.	Garantiza la prestación del servicio (tercerización, concesión, etc., si es conveniente).
Los resultados dependen de las normas y procedimientos.	Los resultados dependen de la capacidad de la gente.
Orientada a cumplir funciones establecidas específicamente.	Orientada a resolver problemas flexibilizando las normas y procedimientos.
Prioriza el funcionamiento del gobierno.	Prioriza la prestación de servicios.
Ajusta las acciones ejecutadas a los recursos recaudados.	Trata de generar los recursos para cumplir sus objetivos.
La inversión es residual del gasto operativo.	Ajusta el gasto de funcionamiento a niveles de eficiencia.

Un nuevo contexto: el rol de los líderes y la profesionalización de la burocracia

En general, el concepto de descentralización se considera sinónimo de federalismo. En este sentido puede señalarse, que tanto

en la redistribución de funciones como de recursos, la regla de oro debería ser que, salvo que existan razones de imposibilidad práctica (v.g. relaciones exteriores, corte suprema) estratégicas (defensa) o de seguridad, la responsabilidad de encarar la solución de los problemas debe conferirse al nivel de

gobierno más cerca de los ciudadanos. Esto asegura que la gente pueda sentir “que cuenta con el gobierno” y que, los servicios y programas que se desarrollan, se adaptarán más a sus necesidades y serán menos del tipo *pret-a-porter*. Esto de ninguna manera significa que el Gobierno Central renuncie a su rol de diseñar un marco general y controlar que se cumplan los rumbos de política, aún cuando no preste en forma directa muchos bienes y servicios públicos.

Teóricamente, pueden distinguirse dos formas de descentralización:

- *Horizontal*: distribuye el poder entre instituciones o funcionarios dentro de un mismo nivel.
- *Vertical*: delega el poder de las autoridades centrales hacia niveles de gobierno inferiores. Puede a su vez adoptar tres formas:
 - *Desconcentración*: solo se delegan algunas decisiones administrativas, pero no hay delegación real de decisiones autónomas.
 - *Delegación*: se transfieren algunos poderes y decisiones al nivel local, pero el poder central conserva la potestad de veto.
 - *Devolución*: se confieren plenos poderes a las autoridades locales, tanto en lo referente a la obtención de recursos como decisiones

acerca de los programas y proyectos sin necesidad de aprobación del Gobierno Central.

La descentralización, ya sea horizontal o vertical hacia los gobiernos locales, puede potencialmente, mejorar las decisiones públicas solo si se descentraliza hacia estructuras genuinamente democráticas y participativas, que a la vez descentralicen las decisiones. La pregunta es, ¿estamos dispuestos y preparados a compartir el poder de decidir?

Hace solo cincuenta años, cuando la difusión de la información era lenta y difícil, las instituciones altamente centralizadas tenían una ventaja comparativa para la toma de decisiones. De hecho contaban con un bien precioso para ello: el monopolio de los datos. Había tiempo de sobra para que la información recorriera las cadenas jerárquicas. Hoy la realidad nos enfrenta a un mundo distinto: todos, o casi todos, los integrantes de esa cadena obtenemos la información al mismo tiempo. No hay un tiempo para que la información llegue arriba, se tomen las decisiones y luego se “baje línea” por la cadena tradicional.

En realidad, el cúmulo de información y la necesidad de adoptar decisiones rápidamente hace que, quienes deben decidir, se encuentren bajo grandes presiones.

Ante esta situación dos conductas son posibles: por un lado, se pueden fortalecer los centros de

poder agregando más políticos, expertos burócratas y computadoras. Otra opción es comenzar a compartir el peso de las decisiones con más personas, descentralizando hacia abajo o a la periferia y hacia adentro o hacia fuera.

La descentralización horizontal es el fin de las jerarquías estrictas, y solo funciona si los líderes están dispuestos a invertir en sus subalternos. Nadie quiere que, empleados con baja calificación, tomen decisiones importantes. En general, los gobiernos gastan menos en capacitación que el sector privado. Sin embargo, si están decididos a asumir nuevas funciones o mejorar la calidad de las que prestan, deberán necesariamente descentralizar algunas decisiones y contar con personal capacitado.

En este sentido, las instituciones descentralizadas, por ser más flexibles, pueden responder rápidamente ante situaciones y costumbres cambiantes. Puede señalarse que:

- Resultan más efectivas porque quienes están en la trinchera, frente a los usuarios o clientes, están más cerca, tanto de las oportunidades como de los problemas.
- Son más innovadoras porque hay un surgimiento de ideas desde los empleados que trabajan y tratan con los clientes.
- Cuando los superiores confían a sus empleados decisiones importantes, esto denota res-

peto por las capacidades personales, el conocimiento y la capacitación.

Este último aspecto, el liderazgo de los empleados informados y capacitados requiere una reflexión adicional. El liderazgo está cambiando en el mundo especialmente por este hecho. Ser líder de quienes tienen capacidad exige un enorme esfuerzo, pero brinda la oportunidad de compartir el peso de las decisiones. Sin embargo, esto constituye, lo que Harlan Cleveland en "The Knowledge Executive", llamó el ocaso de las jerarquías.

Las órdenes solo se transforman en acción si se consulta y se convence con argumentos racionales a quienes las ejecutan. Esto significa pasar de organizaciones de comando a organizaciones colegiadas o redes de participación.

En muchos casos los gobiernos no han sido permeables a estas ideas y han seguido dando señales erróneas a sus empleados: no piensan, obedezcan reglamentos inflexibles, no adopten acciones independientes, si algo es incorrecto no se hagan responsables, etc. Durante años esto ha paralizado y desincentivado la acción y la innovación. La participación, en este caso, significa permitir cierto grado de autonomía de decisión a quienes están suficientemente cerca de un problema para resolverlo.

Una administración participativa, que descentraliza las decisiones, incentiva el trabajo en equipo e

invierte en capacitar para poder aprovechar esta oportunidad, no significa perder el control. Más bien es lo contrario ya que nadie puede estar en todo y, si tiene colaboradores que adopten decisiones correctas en el momento adecuado, y no después de recorrer la cadena jerárquica, tendrá más y no menos control.

Burocracia: ¿un mal necesario?

Entendiendo por burocracia pública al conjunto de los funcionarios y empleados responsables de la administración de los programas, puede afirmarse que existe un concepto generalizado que la burocracia estatal es ineficiente, inflexible, rutinaria, carente de iniciativa y adpta al trámite inútil.

Todo ello es en cierta medida correcto. Sin embargo, por las características de la actividad productiva del sector público consistente, principalmente en tareas administrativas y provisión de bienes públicos, el Estado no podría funcionar sin la burocracia. Así como las grandes corporaciones tampoco. El problema no parece residir tanto en la pertenencia o no al sector público, sino en el tipo de actividades que hace difícil establecer indicadores de eficacia y diseñar una estructura de premios y castigos adecuados.

- *Medición de resultados:* al no existir una clara relación entre

el empleado y el producto a obtener se suele medir la eficacia en función de procesos y procedimientos.

- *Objetivos múltiples:* en general los programas públicos tienen objetivos múltiples y difusos, por lo que resulta aún más difícil medir el éxito o fracaso, y da lugar a distintas opiniones válidas.
- *Tecnología ambigua:* el hecho que no exista relación clara entre insumos y producto (función de producción), hace difícil crear incentivos monetarios por buen desempeño. Con lo que un especialista en administración, Parkinson, formuló una ley de crecimiento de las organizaciones públicas que se basaba en dos supuestos: que los funcionarios traten de maximizar el número de subordinados y que unos crean trabajo a otros multiplicando los trámites y procedimientos.

En 1971 William Niskanen, quien fuera vicepresidente de Ford Motor y miembro del Consejo de Asesores Económicos de Reagan postuló que, los funcionarios tratan de maximizar el tamaño del organismo al que pertenecen. En una actitud parecida a la del empresario privado que compite por los clientes, el funcionario trata de que crezcan las actividades y para ello compite con otros funcionarios por las asignaciones presupuestarias. ¿Cómo lo logra y qué consecuencias

tiene esta actitud? Los mecanismos son variados pueden señalarse algunos.

El burócrata, para justificar su existencia, trata de que efectivamente se presten los servicios a su cargo. Pero su clientela real no son los consumidores de los servicios, sino los legisladores o miembros del ejecutivo que aprueban o rechazan sus propuestas y partidas presupuestarias. En este sentido, las asignaciones pueden satisfacer a aquellos grupos de presión que influyan sobre el legislativo.

Otro mecanismo se basa en que el empleado de línea, por su permanencia y experiencia, tiene más información que los funcionarios y legisladores. Sobre todo acerca del costo real de prestación de los servicios. En general, tratan de mostrar que una actividad no es costosa a fin de lograr la aprobación inicial. Especulando que una vez iniciada no se suspenderá y conseguirá recursos adicionales. Por otra parte, trata de gastar todo su presupuesto, aún inventando actividades, para no verlo reducido al año siguiente. Finalmente, puede influir sobre la magnitud del presupuesto presentando pocas opciones y planteando una situación de todo o nada.

Otro aspecto que explica el comportamiento del burócrata tiene relación con su aversión al riesgo. En última instancia, su ascenso o permanencia dependerá de los resultados. Por lo tanto, dados los códigos de procedimien-

tos internos puede eludir la responsabilidad por el fracaso, siguiendo una rutina en la cual sabe que sus acciones serán revisadas por otros que compartirán las culpas.

Por otra parte, los costos en que incurre el burócrata recaen en la sociedad mediante impuestos y retrasos surgidos de los trámites innecesarios. Además, el funcionario no gasta dinero propio sino recursos públicos. Esto ha llevado a diseñar mecanismos para evitar la discrecionalidad y la corrupción, que se han vuelto en contra de la eficiencia y la eficacia.

Entre las virtudes de una organización burocrática se cuenta la reducción de la incertidumbre (todos saben que hacer), y preservar un orden dado (aún cuando resulte contraproducente se respetan las rutinas). Cada una de estas virtudes puede transformarse en un escollo al buen gobierno: reducir la incertidumbre implica minimizar la influencia de factores externos (competencia) e internos (innovación). Preservar el orden puede significar la consolidación de estructuras jerárquicas. Ambos separan a la organización de la realidad.

La comunicación dentro, desde y hacia el gobierno

Una de las condiciones para que las nuevas visiones respecto a la gestión pública funcionen y coadyuven a la gobernabilidad democrática, es la comunicación

dentro del mismo gobierno hacia la comunidad, así como la existencia de canales formales de comunicación desde la comunidad hacia el gobierno. En este último caso de no existir, o existir de forma inadecuada, son los medios quienes toman ese lugar vacío.

Respecto a la comunicación interna es deseable tener en cuenta los siguientes aspectos:¹³

- Autoridades comprometidas con la comunicación interna.
- Coherencia entre lo que se comunica y lo que luego se hace.
- Comunicación bilateral.
- No generalizar la comunicación, y en lo posible hacerlo personalmente.
- Descentralizar responsabilidades e información pertinente a las mismas.
- Compartir los logros y las malas noticias.
- Diseñar una estrategia de comunicación interna institucionalizada y permanente.

Respecto a la comunicación con la comunidad, es bueno recordar que el presupuesto es un formidable vehículo de comunicación. Tener una versión “en lenguaje común” para difusión usar los medios gráficos, radiales, televisi-

vos, etc., es una opción deseable ya que la gente quiere saber qué hacen los funcionarios con sus impuestos, y es bueno explicar cuántos recursos humanos tiene cada sector, por qué, qué hacen, etc. Compararlo con otros países similares, etc.

Básicamente una estrategia comunicacional hacia el público debería:

- Ser clara y accesible.
- Ser realista.
- Adaptarse a los distintos públicos.
- Coherente con los objetivos políticos generales de la sociedad, no solo los del partido gobernante.
- Lograr que la comunidad y los funcionarios la adopten como propia.

Descentralizar y desregular ordenadamente: la regulación es necesaria

Descentralizar puede ser una solución, tal como se ha planteado hasta aquí, pero también un caos si la misma no se realiza en base a normas claramente establecidas con anterioridad a su implementación. La política regulatoria consiste, precisamente, en establecer un sistema adecuado de pautas y/o incentivos que guíen o limiten las decisiones del sector privado o de las estructuras

13. López Camps. *Op. cit.*, pp. 203 y ss.

administrativas del sector público. Agentes económicos, significa un mayor ejercicio de la coerción y constituyen la punta del *iceberg* de costos privados, que impone su cumplimiento a quienes se ven afectados por ellas.

Cuando el marco regulatorio es inadecuado en su diseño se producen las denominadas fallas regulatorias, que suelen dar lugar a corrientes irracionalmente opuestas a cualquier tipo de regulación. Para analizar los causales de estas fallas debe considerarse:

- Los aspectos políticos y burocráticos que surgen cuando, quienes diseñan los marcos regulatorios, tienen objetivos divergentes respecto a la eficiencia que se trata de restaurar y se plantea “el problema político”. Básicamente consiste en que, los grupos organizados de influencia, tienen efectos directos en las medidas mientras que los costos de la regulación se hallan dispersos. Esto torna imposible organizar una oposición efectiva.
- Los problemas de información que enfrenta el gobierno cuando depende de los datos disponibles para adoptar las medidas adecuadas. En general, los mismos proceden de las propias actividades reguladas. Al no disponer de fuentes alternativas de fácil acceso, quienes deben decidir suelen no tener bases de

comparación exactas para evaluar el resultado de la regulación.

- Los aspectos institucionales hacen necesario asignar correctamente las competencias regulatorias entre los distintos niveles de gobiernos y dentro de cada nivel. De lo contrario, la superposición y los conflictos de armonización incrementan el costo soportado por los afectados.

Precisamente estas fallas regulatorias llevan a pensar que, si la regulación no cumple su cometido, hay dos opciones: suprimirla o reformarla. Este sistema de reglamentaciones, se extiende también a la gestión del sector público trabando en muchos casos su desenvolvimiento eficaz. Este es un aspecto fundamental para preservar la democracia. La desregulación del sector público implica reducir o eliminar el cúmulo de normas burocráticas que conspiran contra la productividad de los empleados, y tornan aburridas y poco atractivas las carreras en el gobierno para los talentosos, creativos e innovadores.

Es sabido que las burocracias generan sus códigos de comportamiento, procedimientos y pautas de operación. En realidad la planta de personal podría reducirse si, quienes administran la cosa pública, tuviesen mayor flexibilidad de decisión para preocuparse por los servicios que deben prestar y no por los vericuetos burocráticos a seguir.

Sin suponer por ello abrir paso a la discrecionalidad en el uso de los fondos públicos o al caos administrativo.

Es evidente que, conferir la capacidad para decidir sin desregular la burocracia y capacitar, resulta un esfuerzo inútil. Abrir las instituciones a la participación puede significar, descentralizar las decisiones hacia otros niveles de ejecución y hacia organizaciones no gubernamentales o vecinales.

Reflexiones finales

- La propuesta y el desafío no es eliminar la burocracia sino reinventarla mediante su modernización y desregulación.
- Descentralizar y desregular NO es caos, significa reglamentaciones flexibles y adecuadas.
- Es necesario cambiar la óptica desde las políticas de personal a verdaderas políticas de recursos humanos.
- Deben desarrollarse programas de formación que se orienten a incrementar las responsabilidades y ejercer el autocontrol, que permita

mejorar el trabajo y prestar servicios superiores.

- La actividad pública no puede orientarse a un cliente sino a un ciudadano, y por lo tanto, a la misión del gobierno ello implica una permanente negociación, y es necesario contar con herramientas objetivas que la optimicen.
- El nuevo escenario significa que deben emplearse nuevas técnicas de gestión que aseguran la provisión de servicios.
- La aplicación de técnicas modernas de gestión va indisolublemente ligada a la evaluación del desempeño, no solo en la prestación de los servicios y en los resultados financieros, sino en el desempeño de los recursos humanos que producen esos servicios.
- Es necesario no solo prestar los servicios, sino saber si la prestación es satisfactoria.
- La evaluación del desempeño debe considerar las anécdotas y opiniones, pero contar con indicadores básicos adecuados a la realidad local y que han empleado sistemáticamente ◇

El desafío del gobierno, en los albores del siglo XXI, es encontrar el delicado equilibrio entre la reasignación de funciones de sus distintos niveles, la flexibilización de las normas internas y la regulación necesaria para ordenar.

Competencias, innovación y creatividad para la gobernabilidad*

Oscar Tromben Nordenflycht**

PLANTEA QUE FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL QUE SE CARACTERIZA POR LA ACELERACIÓN Y LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES, LA ALTA INTERRELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, SE HACE NECESARIO RECURRIR A HERRAMIENTAS PARA GESTIONARLA, INICIANDO CON PEQUEÑOS CAMBIOS QUE PERMITAN CONSTRUIR GOBERNABILIDAD Y AGREGAR VALOR PAÍS A NUESTRAS NACIONES.

El tema abordado es el de la Competencia, la Innovación y la Creatividad, desde la siguiente perspectiva existe la visión de que el servicio público puede estar al servicio de los ciudadanos, se cree que puede ser integrado por profesionales competentes que trabajan con transparencia. Que lo fundamental

de un servicio público es que la gente que trabaja ahí sea capaz de anticiparse a las expectativas que tienen los ciudadanos, darles un servicio a ellos y hacerse cargo de sus preocupaciones, de esa forma construyen gobernabilidad. Esa actitud es un valor que se agrega a nuestras naciones, y que llamamos "valor país", que hace que el ciudadano sienta que vale la pena vivir en esa nación.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Consultor independiente. Santiago, Chile.

Un ejemplo de ese concepto de "valor país" y al cual se refería un colega de la Universidad de Harvard, es sobre el Servicio de Impuestos Internos en Chile. En la mayoría de las ocasiones un buen servicio está dado porque se tiene acceso al mismo por Internet y se puede hacer la declaración por ese medio, lo que evita una serie de

trámites. Pero, en el caso de Chile sucede que Impuestos Internos hace el cálculo, asesora y cuando se presenta la declaración lo único que se debe hacer es el *click* en la firma electrónica y la declaración ya está lista. Cuando se sabe lo que cuesta y lo que se sufre haciendo todo ese enredo de la declaración, entonces se dice ¡qué bueno, esto me está agregando valor!, quita preocupaciones, vivo mejor, sin el estrés de cómo se deben hacer todos esos formularios, etc. O sea, ese valor está dado por pequeñas cosas, que resultan tremendamente útiles para los ciudadanos, como el no tener que desplazarse hacia otros lugares o hacer una fila para recibir un certificado de nacimiento, de matrimonio o de lo que sea, y simplemente se llega directamente adonde se necesita.

En esta idea de agregar valor se han producido contradicciones, pues cuando se han copiado ideas del sector privado, que erróneamente se piensa pudieran ser útiles para el público, se producen a veces catástrofes. Tal es por ejemplo, el reduccionismo que caracterizó la última etapa de la revolución industrial; esa idea de reducir todo, costos, trabajadores, de externalizar, etc., no nos ha llevado a un mayor aporte de “valor país” en la gestión pública, la que no es mejor porque haya menos gente trabajando, ésta es mejor cuando la gente que trabaja en ella está más cerca de las personas que necesitan esos servicios. Entonces, hay cambios en la forma de ver las cosas.

Para alcanzar esa visión se hace necesario fijarse metas y objetivos que se caractericen por:

- Responder a las demandas de los ciudadanos, y hacerlo ahora, no dentro de 10 años más.
- Contestar a las demandas de los funcionarios, facultándolos y responsabilizándolos. Tampoco es lógico que ellos para empezar una buena vida, tengan que esperar los años que les quedan para acogerse a su retiro. Y tenemos que,
- Crear condiciones para innovar dentro de la gestión pública.

Eso es lo que estamos planteando.

Se ha hablado de los problemas que conlleva la globalización, la aceleración de todo, la necesidad de tener eficacia y eficiencia como gran preocupación y característica de este siglo. Se va conformando un mundo que es cada vez más complejo. No se pretende entrar en detalles respecto a cómo se ha ido complejizando este mundo, en el sentido de que se van produciendo cada vez más interrelaciones entre los actores, y cómo las fronteras entre lo público y lo privado son cada vez más difusas; pero también se debe resaltar que estamos frente a la complejidad de un ciudadano que es más informado y que debe serlo, que exige más soluciones a nuevos problemas y que a veces

tiene que resolverlos el sector privado, en ocasiones el público, y algunas veces tienen que ser resueltos juntos. Por ello, tenemos que saber establecer buenas redes y alianzas en cómo servir mejor a ese ciudadano, el cual cambia sus demandas y sus expectativas porque está en un mundo acelerado, globalizado, complejo, porque está más informado y está comparando cada vez más; y eso es lo maravilloso que tiene este mundo actual.

La complejidad requiere de nuevos instrumentos para trabajar en este mundo, ya salimos de la época artesiana; de los procedimientos lineales y de las formas de pensamientos planos; de ser rígidos o cuadrados. Requerimos de las herramientas del caos, de las matemáticas modernas y de la complejidad, y eso conduce a dos conceptos que son útiles. Uno, es el de las COMPETENCIAS, que es lo que nos permite en un mundo caótico ir restableciendo cierto orden, dentro de las organizaciones. Cuando se definen las competencias que se requieren en la organización; las que tienen las personas, pero también las que se necesitan en los procesos, con las cuales se puede definir la estrategia de la organización, se está estableciendo un operador metodológico que permita poner orden en un mundo caótico.

Pero, en el mundo de la complejidad además de orden, hay que poner desorden, en el sentido siguiente: cuando tenemos una

conducta o un hecho, de repente hay algo que hace que las cosas tomen un ritmo totalmente diferente. Es como lo que sucedía en esa película que seguramente muchos han visto, *Jurassic Park*, que se conoció como el "efecto mariposa" (una mariposa que se instala en uno de esos bosques lluviosos y provoca un proceso de condensación en el clima, y ocurren inundaciones y grandes cambios). Así, el asunto se trata de a dónde posar la mariposa para producir cambios, de identificar a dónde intervenir en la organización para poder producir el "efecto mariposa" y que se puedan generar cambios que sean positivos para la organización. Es decir, las soluciones no van por la línea del medio, sino que la idea es ir estableciendo herramientas que son del caos, que no obstante, van poniendo orden y un poco de desorden para generar capacidad de intervención, que es lo que está vinculada con la idea de la INNOVACIÓN.

Las consecuencias de la situación nos plantea el desafío de que hay que saber gestionar la complejidad, y responder rápido a problemas nuevos y no previstos, pero sin nuevos presupuestos (así nos lo dice el jefe: no hay más dinero, y es para hoy o mañana), hay que tener esa capacidad de reacción de innovar en las soluciones a los problemas sin copiar. Pensemos en todos los errores que se han cometido por hacer un traspaso mecánico de soluciones de otras realidades, porque copiamos de un país a otro, o

del sistema privado al público y, resulta que dentro del contexto de la complejidad los efectos que logramos son otros distintos al del lugar a que estaban destinadas esas soluciones. Entonces, tenemos que tener capacidad de desarrollar esa voluntad de innovar. Ahora, en estricto eso no significa que no podamos copiar, si vemos las reglas de la creatividad es algo que se hace, pero desde la emergencia de quienes están innovando, y no como un traspaso mecánico de soluciones de otros lugares. Por lo anterior, las opciones que se presentan son:

- Gestionar las competencias y las habilidades de los recursos humanos.
- Identificar las competencias necesarias para cumplir la misión de la organización y las brechas que tienen los funcionarios con respecto a ella. Ningún país u organización puede funcionar bien (es imposible que lo haga) si sus directivos y funcionarios tienen una visión distinta de la misión de la organización. Por otro lado, si hacemos un análisis de las competencias que necesitan los funcionarios, la única manera buena y útil que ha resultado para hacer ese Catálogo de Competencias, es desprenderlo de hacer un análisis funcional de cuáles son las competencias que se requieren para cumplir la misión, (y no son las

competencias que creó un Doctor en Administración de Empresas y que dijo: estas son las competencias que se necesitan las que ejecutan la misión). Si cada Director entiende que hay una misión diferente, las competencias tampoco serán las que se requieren. A ello se le agrega la desmotivación de los funcionarios, el no aprovechamiento de los pocos recursos asignados para la capacitación, etc.

Entonces, el tema de las competencias, permite establecer cierto orden en las organizaciones. Como resultado de las experiencias en organizaciones del sector público, en las que he intervenido estableciendo Modelos de Competencia, parece que lo más interesante que se produce no es siquiera el Catálogo de las Competencias, sino la motivación y el cambio dentro de la organización, sobre todo del clima organizacional que se transforma completamente por el hecho de ser ellos, los funcionarios, los actores de esa construcción. Se puede mencionar el ejemplo de Fonasa en Chile, cuando se inició la intervención, les daba vergüenza decir que eran funcionarios de esa entidad. Un año y medio después de haber hecho ellos su sistema de gestión de competencias, fueron evaluados por un organismo externo como la

entidad que daba la mejor calidad de servicio a la población. Es decir, se produjo un cambio radical, y que no surgió de ninguna otra razón que de la participación y de la apertura, que significó poder implementar programas de formación o capacitación adecuados a las necesidades de cada uno de ellos.

- Acreditar o reconocer las competencias de la gente, no los estudios. En el sector público y en el privado hay una cantidad de gente que es competente, pero que no adquirió su competencia en una academia, y el hecho de reconocer eso ya produce un cambio sustancial a lo interior de la organización, cualquiera que sea ésta. Por ejemplo, el reconocimiento de jóvenes que trabajan en la informática, que ni siquiera estudiaron esto, pero que son brillantes, y que no pueden evolucionar porque no tienen un título.

Entonces, el reconocimiento de las competencias en estos sectores nuevos es importante. Los diplomas no siempre tienen relación con las competencias necesarias para la organización.

- Establecer planes de desarrollo por competencias que respondan a las exigencias de las organizaciones en función de su misión, y a los perfiles e intereses individuales. El

modelo de las competencias tiene esa virtud de poder establecer intereses comunes entre la organización y los individuos, y eso le da mucha potencia, y los planes deben responder a eso. No se puede obligar a una persona a aprender cosas que no le interesan, ni tener una organización que no se desarrolle en términos de competencias, se debe tener una herramienta que permita crear ese ajuste y eso, es lo que establece el Modelo por Competencias.

- Hay que saber focalizar el desarrollo de competencias y habilidades básicas para el trabajo de hoy, como son TI (Técnicas de Informática), Trabajo en Equipo, y Resolución de Problemas. El asunto es que no sirve hablar de Modelo de Competencias en general, y esperar a comerse todo eso como una ballena, y a que estén los resultados; hay que ir poco a poco y saber focalizar en las cosas que tienen más impacto, porque conviene para ser bien vistos por los jefes. El impacto está en establecer las competencias que tienen que ver con las habilidades básicas del trabajo dentro de la organización; y entre estas está el área de las TI.

En los países europeos hoy en día, a la gente se le está certificando las competencias básicas que están en esa área, se les da un "pasaporte" que

señala que ellos ya tienen esas competencias, lo que les da más movilidad. Es como tener una especie de carné o licencia que dice “yo sé hacer esto que es útil y está basado en la demostración práctica de esas habilidades”.

- La conducción y liderazgo, que son habilidades sociales, es el otro aspecto que se ha detectado (en la experiencia chilena). Y es que resulta necesario que los ejecutivos y directivos tengan capacidad de liderazgo. Hay que formarlos en eso para que sepan desprenderse de cuotas de poder, y sepan habilitar a sus funcionarios.
- Otro tema que se desprende es el diseño e implementación de políticas. Por ejemplo, se toma un Ministerio y se hace el Catastro de Competencias de él, y se encuentra con que no hay personas que tengan competencias que sean del tipo “diseñar una política”, “implementar una política”. Es decir, lo que se ve en Chile por ejemplo, es que cada vez dentro de las organizaciones públicas hay menos gente que sabe hacer políticas, y son justamente a dichos organismos a quienes les corresponde diseñar las políticas públicas. Se está dando la privatización de los diseños de políticas, se hacen en los institutos que pertenecen a los distintos

partidos políticos. Entonces, quienes desarrollan las competencias de mayor contenido, son gente que no están en la administración pública. Por ese camino, vamos a un sistema en que en la administración pública se tendrá un ejército de realizadores, no de diseñadores de políticas, y eso no puede ser.

No es posible que las políticas de salud sean diseñadas por gente que no forma parte del Ministerio de Salud, como por ejemplo, que la “política de gestión del territorio nacional” Chile, haga que el mismo siga siendo, en algunas regiones, en un 80% terrenos fiscales. Y el problema no es que sean fiscales, sino que el Estado o el fisco ha sido dueño de los mismos por más de 200 años, y no se ha hecho absolutamente nada adentro de ellos, grandes territorios que nadie ocupa. Lo peor es que dentro del organismo que se dedica a esas competencias no hay política de gestión del territorio. Entonces se abocan a una especie de agencia inmobiliaria, y saben cuántas edificaciones tienen y cuántos han pagado o no el arriendo, y cuándo hay que cambiar a uno u otro propietario, eso es lo que hacen. Así, de esa manera, no se gestionan las inmensas riquezas que tiene el país, y no son aprovechados ni para el turismo, ni para ninguna cosa.

- Otro aspecto, en el que hay que hacer hincapié es en la identificación de las habilidades “duras del núcleo del negocio” de cada una de las reparticiones. ¿Cuáles son las habilidades del negocio de la gestión de salud?, que no son las de ser médico de cualquier especialidad, son otras habilidades; como son otras las de “la gestión del territorio” de un país.

Existe un déficit de visión que significa no concentrarse en las habilidades y competencias que tienen que ver con el negocio de la gestión pública, sino que en simples tareas administrativas. Hay una reflexión: no nos preocupemos tanto de la cantidad de choferes o conductores que hay dentro de una institución pública, preocupémonos más de las competencias que tienen que ver con hacer gestión, hacer y diseñar política.

La recomendación basada a partir de la práctica, es proponer proyectos y soluciones exitosas, que se inicien con pequeños cambios, que permitan adquirir la experiencia y disfrutar del mismo.

Estos proyectos se caracterizan por:

- Ser simples.

En estos tiempos de crisis, hay que abstenerse de plantear

proyectos que pueden ser muy lindos en la teoría, muy bien estructurados, pero que significan miles de millones. Es más fácil, y esto me lo enseñó un japonés, un dicho de las mujeres de que es más fácil parir un bebé pequeñito y que después crezca mucho, que tener un gran bebé, con gran dificultad, que se deteriore y puede morir en el parto o no crecer bien. Entonces, esa es la idea.

- Benefician a múltiples actores:
 - al ciudadano, mejorando los servicios.
 - al funcionario, fortaleciendo su desempeño y competencias y su propia identidad.
 - al político, con proyectos de mucho despliegue publicitario (¿mediático?). Nos guste o no, estamos sometidos a eso de que formamos parte de un sector público que está para ejercer una política de quienes nosotros, en un sistema democrático, hemos puesto en el gobierno; y ese acuerdo y entendimiento tiene que darse, y la profesionalización del empleado público va a estar dada no porque haga lo que su partido quiere, sino porque es capaz de implementar políticas.

- Deben brindar resultados donde se puedan medir los beneficios para cada sector.
- Tienen que ser inductores de mejoras transversales en los servicios. Es decir, que a partir de éstas se puedan establecer otras que avancen, que penetren, que se vayan permeando dentro de la organización.
- Deben respetar la cultura y los ritmos de cada institución.

Cuando se trata de imponer, normalmente lo que se encuentra es resistencia. Cuando en una organización se ve que con un proyecto se puede avanzar aunque sea un poquito, que se puede tener “un bebé chiquito”, van surgiendo estos como conejitos, uno y otro, se le empieza a tomar el gusto.

- Finalmente, deben ser concebidos para que puedan integrarse en un sistema complejo, adaptarse, seguir evolucionando y funcionar dentro de esa complejidad.

Es decir, de nada serviría que se diga: éstas son las competencias con las que hay que trabajar aquí, para ver que en 10 años más, o de repente se produce un nuevo cambio y todo eso que se definió es viejo, es malo y no corresponde. En respuesta a la aceleración del mundo en que vivimos hoy en día, es necesario que si

concebimos un nuevo proyecto lo hagamos no como una cosa estática que está en relación y reemplazando a la anterior, sino que desde el comienzo concebirlo como algo que si bien parte de un punto dado, va a tener que evolucionar adaptándose y aceptando el cambio y la complejidad.

A continuación, se exponen dos ejemplos que cumplen con la definición anterior de proyectos. El primero sobre la Innovación y Creatividad y, el segundo sobre la Acreditación de Competencias Laborales.

Proyectos de innovación y creatividad

¿De qué tratan? Nosotros hemos escuchado mil veces que hay que ser innovador, que hay que innovar. En Chile, el Presidente lo dice con frecuencia. Por ejemplo a los empresarios les dice que si no innovan, la globalización y esto y lo otro los va a dejar atrás. Hay que innovar en el sector privado; en el público, en todas partes. Innovar se ha puesto como una palabra de moda. Pero, ¿alguno de ustedes aprendió en alguna escuela cómo se hacía para innovar? ¿o es algo innato en una persona?. Si hablamos de creatividad sucede lo mismo.

La innovación y la creatividad no son más que técnicas dentro de

las cuales cualquiera puede acceder a ellas. No hay ninguna razón para que una persona, tenga el nivel cultural que sea, no pueda ser creativo o innovar. Si se hace la pregunta ¿cuál es la gente más creativa?, regularmente dirán que un niño ya que son maravillosamente creativos. ¿Y ellos cuándo tomaron un curso sobre esto? No lo hicieron, no tienen paradigmas, son creativos.

Así, la creatividad consiste en técnicas en que podemos hacer que la gente se quite esas "formaciones" o "malformaciones" o rigideces. Y hay una cantidad enorme de técnicas. Hay un catálogo de más de 100 de éstas, que permiten desarrollar la creatividad, y que uno las puede aprender.

La innovación se trata de otra cosa, ésta es un proceso que se encadena, que termina agregándole valor a algo, y sobretodo cambiando las prácticas que hay en la gente; y nosotros necesitamos manejar esos procesos, cosa que ya hemos aprendido a través de todas esas técnicas de administración moderna. Pero lo que no sabemos manejar muy bien dentro de los procesos de innovación es la creatividad. Por eso debemos concentrarnos más en enseñársela a la gente. Entonces, lo que buscamos es:

- Formar un núcleo de especialistas en innovación y creatividad al interior de una organización.

- Crear equipos de innovadores en los servicios, que se capaciten en el uso de las técnicas, y ellos se convierten en especie de vectores para ayudar en la organización en los procesos de resolución de problemas.
- Los equipos de innovadores se encargan de escalar el sistema en diversos servicios.
- Se establecen redes de innovadores, donde se entrenan y colaboran en encontrar soluciones a problemas usando las nuevas técnicas.

Se han desarrollado experiencias de aplicación de las técnicas en talleres de creatividad en Francia (con los empleados públicos de ferrocarriles); en Chile (con un Proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, de Desarrollo de Innovación Tecnológica, con los dirigentes del mismo), y en Panamá es reciente, una primera experiencia de aplicación de una técnica con la gente de la Dirección de Carrera Administrativa, en la que se generaron gran cantidad de soluciones. Esa es una experiencia que tendrá que continuar.

Hay una relación entre la innovación, la creatividad y la investigación. La primera describe un proceso de cambio, ya sea para mejorar uno existente o para responder a nuevas necesidades; es decir, la innovación es un proceso y dentro de él hay un acto, un momento que es la creatividad. Ahora, una innovación termina en

un cambio, es un proceso de cambio, y desde esa perspectiva podemos verlo como un proyecto de innovación.

La creatividad es un medio para encontrar soluciones innovadoras haciendo uso de herramientas que faciliten la producción de ideas nuevas. Entre las herramientas de la creatividad, la más antigua que tiene cerca de 60 años como mínimo es la que se conoce como "lluvia de ideas"; pero en los últimos seis años se ha avanzado tanto en el conocimiento del funcionamiento de la mente, que se han podido desarrollar herramientas que son extraordinariamente más efectivas. Cuando hablamos de creatividad hoy en día, no estamos pensando en alguien que "le llegó un lamparazo", una iluminación" o que de repente se le ocurrió algo, sino que hablamos sobre crear técnicas capaces de inducir en un plazo relativamente breve. O sea, cuando se tiene una determinada experiencia en el uso de esas herramientas, ya sean grupal o individual, se pueden utilizar y desarrollar en períodos cortos, en menos de una hora, y tener muchas soluciones para después trabajarlas, en el sentido de encontrar la mejor solución.

La investigación en cambio, es un conjunto de medios y métodos que facilitan la innovación, pero no siempre la produce. Los laboratorios están llenos de inventos a los cuales no se les ha encontrado aplicación, pero son inventos. No todo lo que se inventa constituye una

innovación y muchas veces la misma no la hacen, los que hicieron el invento. Un caso típico son las máquinas para registrar videos, los VHS, la inventaron los estadounidenses hace muchos años y solo podían tener acceso a ella un par de millonarios, pero los japoneses produjeron la innovación cuando fueron capaces de tomar ese invento y en términos económicos ponerlo al alcance de una enorme cantidad de la población mundial. Entonces, la innovación no está en el invento, sino en tomar esa idea, y meterla dentro de un proceso que llegue a producir un cambio drástico.

¿Cuáles son los resultados que podemos obtener?

- Adelantar en el tiempo para resolver problemas. Tener antes las soluciones. Si se esperaba tener en tres meses y se logra en una semana, eso produce tremendo impacto en un proyecto.
- Tener mayor cantidad y mejores opciones de solución. Con el uso de las técnicas emergen muchas alternativas.
- Tenemos la posibilidad de formalizar los procesos de definición de problemas.

Esto es muy importante, porque el aprendizaje de "la definición de problemas" en América Latina no es un proceso que se aborde tempranamente desde la escuela, como

se hace en países europeos o en los centros educativos de Estados Unidos, y nos cuesta mucho “formalizar los problemas”, somos más elucubradores, le damos vuelta a la cosa y al final no tenemos claro qué es lo que hay que resolver. Para subsanar esto, nosotros incorporamos entre las técnicas de creatividad: metodologías para la definición de problemas. Es decir, trabajamos muy bien las herramientas que nos ayudan a identificar y definir el problema, para después pasar a aplicar las técnicas de solución a los mismos.

- Otro resultado, es la posibilidad de auditar el proceso de innovación y creatividad. Hoy día, una parte importante de las herramientas que se trabajan en creatividad pueden ser informatizadas, y nosotros estamos ahora precisamente haciendo eso, porque tampoco estaban informatizadas en otros países, sobretodo las técnicas de identificación y resolución de problemas.

Así, la automatización de estos procesos nos permite supervisar, enviarlos a consultores y colegas y de esa forma poder tener más opiniones que enriquezcan el proyecto.

Dentro del proceso de globalización estamos empezando a entender y darnos cuenta que las

cosas no son tan racionales como nos querían hacerlas ver los antiguos descendientes de los franceses. Descartes y otros están en un proceso de inestabilidad. Hoy, sobretodo en los procesos de educación y más en los de creación, lo emocional es el factor crítico. Una organización no puede ser innovadora y creativa si todos están deprimidos. Cuando la gente está asustada no es creativa. Por ello, es importante también entender lo que le pasa a la gente que utiliza estas herramientas de innovación y creatividad y, la manera más simple de hacerlo es preguntarles qué les pasó con el uso de ellas, que sintió en un sentido visceral.

Así, ¿Qué sucedió con los funcionarios que experimentaron el uso de las herramientas? Varias cosas, entre ellas:

- Experimentaron la sensación de seguridad para enfrentar nuevos desafíos. Empezaron a perder el miedo a “que me puedan plantear un problema difícil” y eso da mucha seguridad.
- Encuentran muchas alternativas de solución al problema o situación.
- La seguridad y tener más alternativas de solución, aparejados, les va creando una mayor motivación, porque aprendieron cómo enfrentar problemas y encontrar soluciones válidas a problemas futuros. Lo que se les enseña no fue una receta

de cómo resolver un problema y ahí se termina, sino que se aprendió una herramienta para resolver, es decir: no se le dio el pescado, sino se le enseñó a pescar.

La gente pierde el miedo al cambio y a la incertidumbre porque con estas herramientas están aprendiendo a pescar en la vida y eso les cambia el estado de ánimo. Y cambiárselo hoy que se está viviendo en un mundo de incertidumbre, es muy bueno; ya que al vivir en cambio constante, es necesario también que la gente tenga un asidero estable, el que debe ser construido dándole seguridad a él mismo, ayudándole a construir su propia identidad, más los sistemas de valores y otros conocidos.

- Al perder el miedo al cambio y a la incertidumbre, mejora la calidad de vida en el trabajo.

Los próximos pasos a realizar en el caso de la experiencia en Panamá, son:

- Hacer una segunda sesión de consolidación y aprendizaje de nuevas técnicas.
- Es necesario, tener apoyo de las direcciones para evaluar la factibilidad de implementar soluciones. Que ellos (los funcionarios) sean tomados en cuenta en las soluciones que aporten. El efecto

multiplicador de esto es importante. Si queremos innovar tenemos que recurrir a toda la gente. La innovación y creatividad se basa hoy en los grandes números y no en las mentes predilectas. Por este camino se está avanzando ahora en las grandes empresas innovadoras: 100.000 ideas de posibles soluciones.

- Necesidad de identificar un centro de excelencia en innovación y apoyarlo, cualquiera que sea o que quiera serlo. Encontrar un directivo que tenga la decisión de hacer esto, porque no es complejo, no es difícil, pero se requiere tener esa decisión de buscar mejores soluciones.

Proyecto de Acreditación de Competencias Laborales

Se trata de la acreditación de las habilidades en Técnicas de Informática (TI) de la gente en la utilización de la misma, y hace referencia a lo siguiente:

- La evaluación puede ser en línea o en cualquier momento.
- Para la acreditación, la evaluación requiere la presencia de un evaluador.
- Cualquier persona puede ser candidato a evaluarse.

- Se evalúa una “micro habilidad”, o una funcionalidad de un programa.
- Cada habilidad evaluada está vinculada (en línea) a una formación de ella misma.
- El sistema gestiona el Portafolio de Habilidades de cada evaluado, y avisa cuando hay necesidad de actualización.
- No caer en la trampa de acreditar puestos o cargos, porque no es eso lo que interesa en este caso, por ejemplo de las Técnicas de Informática, porque es una habilidad, una herramienta para desempeñar el trabajo en cualquier puesto.
- Hay experiencias en el Reino Unido, Canadá, Francia, y Chile.

Se dice que se puede evaluar una “micro-competencia” o “micro-habilidad” de un programa. Veamos cuáles son los problemas que uno se plantea con la utilización de la informática.

Si cambian un funcionario, si quitan la secretaria y ponen otra, la pregunta es ¿sabe usar el computador? Si, dice. Se pide que escriba una carta. Lo hace. Luego que la mande a las 100 personas que estuvieron en el Congreso tal. La contestación: ¡Ah, eso no lo enseñaron!. Es decir, no tenemos idea qué es lo que sabe y qué no sabe. No sabemos a quien seleccionar, pero a su vez el funcionario no sabe que es lo

que le pueden pedir. Entonces, se produce una relación perversa con respecto a la informática.

El otro problema, es que la gente está considerando la informatización como sinónimo de modernización, aunque sabemos que necesariamente no es así. Cada vez que hay temor con relación al uso del computador, se produce una especie de rechazo a estos cambios, de nuevo una relación perversa. Por lo tanto, mejor es facilitar la vida a la gente, y que ésta pueda certificar sus habilidades en el uso de las Técnicas de Información, porque ello tiene un efecto multiplicador importante.

No vamos a entrar de nuevo en el tema de la competencia, porque ya se conoce. Pero, ésta requiere una serie de recursos que van desde distintas perspectivas: hay características del individuo que tienen que ver con el “querer hacer”; de las habilidades sociales; de las organizaciones, valores, etc. Cuando hablamos de competencia, no nos estamos refiriendo en términos efectivos a una, sino a habilidades en el uso de herramientas bien precisas, y es en eso que queremos intervenir.

Por ejemplo, el Pasaporte o Carnet de Acreditación de Competencias TI, que se da en Francia, tiene algo así como 17 habilidades específicas. Si se acreditan esas habilidades dan lo que ellos denominan “un brevé”, y que es lo que estamos trabajando para poner en

línea, para que el interesado pueda hacerse su auto-examen, y una vez que se sienta seguro, va donde el acreditador y vuelve a repetirlo para que le den su acreditación. En eso consiste el proyecto. Para el 2003, en el Gobierno de Chile se estima que se van a acreditar 500 mil trabajadores del sector privado. En eso estamos en este momento, y viendo de cuánto es la meta que nos vamos a plantear para el sector público. Si volvemos a la idea inicial de, ¿cómo tienen que ser los proyectos? Aquello de que deben responder a múltiples actores, etc., vemos que, los dos tipos de proyectos o planes responden a eso. Que toda la gente del sector público pueda certificar sus competencias, es algo que le interesa a la ciudadanía, a los jefes, a los funcionarios, a todo el mundo, y mejoramos el servicio como un resultado extra, y también le interesa a los políticos que son los que ponen los recursos. Porque tiene un impacto enorme en las personas que se van a sentir que están preocupados por ellos. Estos proyectos son fáciles de vender y de buscar recursos.

Esquemmatizando en forma resumida, ¿Cuáles son las necesidades para un sistema con estas características?:

- El jefe
 - Cuando selecciona un funcionario, necesita saber exactamente qué puede esperar como resultado de las habilidades del

trabajador. (Todos saben *Word*, pero ¿sabe gestionar un correo masivo?).

- El trabajador
 - Necesita conocer que se espera de él en término de habilidades, y lo que posee para responder a las demandas de su jefe (que evolucionan permanentemente hacia un mayor nivel de funcionalidad).
- Para ambos actores
 - La conveniencia de manejar las habilidades con el mismo principio que se maneja un inventario “just in time”, ya que la habilidad se pierde si no se usa, y si se adquiere con posterioridad, se pierde en productividad.
- Cuando hay una brecha
 - Debe existir un “mecanismo” para adquirir la habilidad precisa que constituye la brecha, no un curso de semanas u horas.

Los objetivos del Pasaporte de TI son:

- Que tanto las organizaciones como los trabajadores disponen de una mejor comunicación respecto a lo que se espera de ellos y de lo que

pueden ofrecer en términos de habilidades TI.

- El modelo debe ser ágil y flexible para responder a las necesidades actuales y futuras, y no sobre la historia pasada.

La formación debe estar centrada en enseñar:

- ¿Cómo aprender, más que cómo usar?
- ¿Cuáles son y para que sirven las diversas funcionalidades?
- ¿Dónde aprender mejor, en menos tiempo y más barato?

Las ventajas de este sistema son:

- Cada usuario, como buen adulto, desarrolla las habilidades que requiere para su desempeño.

- En un *software* de calidad, se accede a una autoformación que viene gratis con el programa.

- La adquisición de una habilidad específica sirve para construir diferentes competencias. Son transversales a diferentes industrias y oficios.

- Se crea una cultura de evaluación.

- Beneficio político.

- Brindar beneficio ahora a los funcionarios.

- Mejorar el perfil de miles de personas para que se sientan capaces de enfrentar la modernización del Estado.

- Además, se busca que este sea un logro del actual gobierno, y no la preparación de un proyecto para realizar en tantos años más ◊

El servicio público en la República Federal de Alemania*

Klaus Schlüter**

DESARROLLA UN RECUENTO DE LOS ASPECTOS NORMATIVOS Y TÉCNICOS QUE CARACTERIZAN EL MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, ENFATIZANDO EL SISTEMA DE CARRERA PÚBLICA VIGENTE Y EL ACTUAL DEBATE QUE SE DA EN TORNO A LA INSTITUCIÓN "FUNCIONARIO PÚBLICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA".

Introducción

La República Federal de Alemania está en el corazón de Europa. El territorio tiene una extensión de 357.000 km², la población total asciende a 82,2 millones de habitantes (sexo masculino 40,1 millones = 48,8%; femenino 42,1 millones = 51,2%) de éstos, 7,3 millones = 8,9% son ciudadanos extranjeros. 1,9 millones provienen de la Unión Europea lo que equivale a un 2,3% de la población total.

La población productiva alcanza la cifra de 36,6 millones, de los cuales 20,7 millones son del sexo masculino y 15,9 millones del femenino.

Por derecho constitucional, la República Federal de Alemania está concebida como Estado Federal y consta de 14 Estados Federados (Länder) y dos Ciudades Estado. La decisión constitucional a favor del Estado Federal supone que no solo la Federación, sino también todos y cada uno de los 16 Estados Federados son auténticos Estados. Tienen soberanía propia, limitada a determinados campos y ejercida mediante sus propios poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Conforme a la distribución efectiva de competencias y funciones entre la Federación y los Länder, el peso de la legislación recae de hecho sobre el Estado central que es la Federación, mientras que los Länder tienen sobre todo competencias administrativas, es decir, en orden a la aplicación de las

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Presidente Adjunto de la Superintendencia de Hacienda de la República Federal de Alemania.

leyes. Esta distribución de competencias es un elemento esencial del sistema constitucional de la división y del equilibrio de poderes.

De esta estructuración estatal y de la distribución de competencias se infiere:

Los organismos titulares de las misiones públicas los integran, en términos de derecho público, las corporaciones territoriales públicas, es decir, la Federación y los Länder, las fundaciones públicas y los establecimientos del derecho público, todos y cada uno con sus dependencias subordinadas. Cabe mencionar en el contexto que las 440 comarcas rurales y los 13.800 municipios y mancomunidades que existen en la República Federal de Alemania, forman parte integrante de los Länder y están dotados de personalidad jurídica, así como la Federación y los Länder. Sin embargo, quedan autoridades sujetas a la inspección general de servicio por parte del Estado Federado respectivo.

De ahí que se tiene que distinguir por separado tres principales niveles administrativos independientes:

- La administración pública federal.
- La administración pública de los Estados Federados (Länder).
- La administración pública municipal.

A estos niveles de la administración directa y sus autoridades hay que agregar las autoridades de la administración indirecta que integran los organismos titulares:

- del régimen de la seguridad social (por ejemplo: el seguro de enfermedad, de accidente, de invalidez, de vejez, de desempleo, de pensiones de los empleados, de viudez y de orfandad).
- del servicio de empleo (Instituto Nacional de Empleo con sus oficinas de empleo subordinadas).
- del régimen del seguro obligatorio de enfermedad y el de accidentes.

Con base a las leyes vigentes, los organismos titulares de la administración pública directa e indirecta tienen la calidad de patrono/empleador y les es concedida la facultad de reclutar, seleccionar y contratar al personal idóneo, observando los requisitos legales y financieros de los presupuestos que influyen en su actuación en términos de créditos presupuestarios disponibles (plazas vacantes en la clasificación presupuestaria de personal).

En cifras, la gama laboral dentro del sector público se presenta así:

**DISTRIBUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS
POR CATEGORÍA DEL EMPLEADOR**

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

2002

Institución	N° de empleados
Federación	502.000
Administración indirecta	488.000
Estados Federados	2.273.300

**DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS
POR CATEGORÍA DE EMPLEADOS
REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA**

2002

Funcionarios públicos de carrera	1.588.600
Jueces y procuradores públicos	27.400
Empleados (en sentido técnico legal)	2.351.500
Obreros	681.200
Soldados profesionales del ejército federal	186.600

Relaciones laborales del sector público

Admisión en el servicio público

En la República Federal de Alemania las tareas públicas las realizan funcionarios, jueces, soldados y contratados (empleados y obreros).

La admisión al servicio público alemán está reglamentada en la Constitución. Según ésta, cada alemán y cada alemana tiene el derecho de entrar al servicio público, siempre que presente las respectivas aptitudes, capacidades y conocimientos profesionales. Esto también es válido para la ocupación como funcionario o contratado si cumple los requisitos respectivos.

La ejecución de actos de soberanía como tarea permanente se ha encargado a los funcionarios, ya que solo ellos están en una relación jurídico-pública de servicio y lealtad con el Estado.

Empleados y obreros en el servicio público

Al igual que en la industria privada, en el servicio público los empleados y obreros se ocupan a la base de un contrato laboral de derecho privado, el que está sujeto a las reglamentaciones generales del derecho laboral alemán y además, a las reglas especiales de los respectivos convenios de trabajo de la

Federación y de los Länder, que estipulan todas las condiciones laborales esenciales. Los juzgados laborales se encargan de arreglar los litigios resultantes de esta relación laboral.

Obligaciones y derechos

En el servicio público los contratados (empleados y obreros), tienen en principio los mismos derechos y obligaciones que se derivan, por un lado, del contrato laboral y, por el otro, del derecho laboral y de los convenios tarifarios.

Aparte de la obligación de trabajar, es decir, de producir el rendimiento estipulado en el contrato como responsabilidad principal, existe una serie de obligaciones secundarias, por ejemplo, la de trabajar con todo su empeño en favor de los intereses del empleador, la que es llamada deber de lealtad. Tiene especial importancia en el servicio público, ya que se trata de una relación laboral con un empleador público, que tiene que ejecutar las tareas encomendadas en interés de la comunidad y del bienestar general, por lo tanto, se da a los contratados en el servicio público que orienten sus actuaciones hacia el bienestar general y cumplan sus tareas imparcial y correctamente. Existe además, un deber político de lealtad que exige que el comportamiento general del contratado, refleje una clara adhesión a los principios constitucionales de la República Federal de Alemania.

El empleador público puede utilizar las mismas medidas de sanción del empleador privado ante la violación de las obligaciones contractuales. Puede interpe- lar al contratado, desaprobalo, exhortarlo y amenazarlo con des- pido o despedirlo por un determi- nado comportamiento. Para los contratados del servicio público no existen reglamentos correspondien- tes a los del derecho disciplinario de los funcionarios.

Para imponer sus exigencias dentro del marco de las negociacio- nes colectivas de trabajo, los con- tratados del servicio público pue- den declararse en huelga, pues al contrario de los funcionarios, tienen derecho a ésta y ser apoyados por los sindicatos, pero deben tener como objetivo exclusivamente la configuración de las condiciones laborales. Las huelgas políticas no están permitidas en Alemania.

Posibilidades de ascenso

Al contrario de los funciona- rios, los contratados del servicio público no son empleados para una determinada carrera sino solo para una función específica, la que se evalúa según criterios estipulados en el derecho colectivo de trabajo y es la única base para la clasifica- ción en un nivel salarial definido.

El ascenso a un nivel salarial más alto requiere por principio, que el empleador asigne al contra- tado una función diferente y mejor evaluada.

Traslado, delegación y destinación

En el marco de la relación laboral existente, los contratados pueden ser trasladados, delegados o destinados a otro lugar o tarea. Un traslado a otro empleador del servicio público no es posible. En este caso se requiere un nuevo con- trato laboral.

Seguridad social

Los contratados del servicio público están asegurados legal- mente en el seguro social obligato- rio, es decir, tienen seguro de enfer- medad, de cuidados permanentes, de accidente, de jubilación y de desocupación. Junto con el emplea- dor, el contratado aporta su contri- bución para la financiación de la seguridad social con una cuota correspondiente a un determinado porcentaje del salario bruto. Los costos del seguro contra accidentes corren a cargo exclusivamente del empleador.

Conclusión de la relación laboral

La relación laboral de los con- tratados del servicio público puede finalizar por medio de un aviso de despido. Para que sea efectivo debe intervenir la representación del personal.

Se diferencia entre despido ordinario, que está ligado a plazos determinados y debe estar justi- ficado socialmente; y el despido extraordinario que es permiti- do cuando existen razones

importantes. En tal caso se necesita la aprobación por parte de la junta personal.

Otros motivos para la conclusión de la relación laboral son: contrato de disolución, disminución de la capacidad laboral y expiración del tiempo estipulado.

Pagos a los contratados del servicio público

La remuneración de los contratados del servicio público, está reglamentada en los convenios colectivos que se llevan a cabo entre los empleadores públicos y los sindicatos. A diferencia del sueldo de los funcionarios, el salario de los contratados no es alimentación, sino la remuneración que recibe el contratado del empleador por la prestación del trabajo que le corresponde hacer.

La remuneración actual del contratado se compone de las siguientes partes: remuneración básica, subsidio de residencia y subsidios adicionales.

Remuneración básica

Se rige por la labor ejecutada por el contratado, de acuerdo a la cual se le asigna un grupo de remuneración entre X y I. La asignación de funciones a estos grupos se basa en un reglamento de remuneraciones, que describe y evalúa las funciones y sus responsabilidades.

Los grupos de la remuneración básica se dividen en cuatro, a cada uno de los cuales se puede asignar un determinado perfil de requerimientos:

PERFIL DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES POR GRUPO DE REMUNERACIÓN REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA 2002

X a VIII	Funciones sencillas que pueden ser ejecutadas sin una especial formación profesional
VIII a Vb	Funciones para las cuales se requieren conocimientos profesionales básicos que, por lo general, se obtienen por medio de una formación técnica (externa) de tres años
Vb a IIa	Funciones para las cuales se requieren amplios conocimientos profesionales que, por lo general, se obtienen por medio de estudios en una escuela superior especializada
II a I	Funciones para las cuales se necesita un estudio universitario con grado académico

En las escalas de remuneraciones se han fijado dentro de cada uno de estos grupos diferentes grados que se rigen de acuerdo a la edad. Con el aumento de la edad la remuneración se incrementa automáticamente cada dos años, desde el grado inicial hasta el final, independientemente de los aumentos que se obtengan a la base de nuevos convenios colectivos.

Subsidio de residencia

Originalmente tenía la función de compensar a los contratados los diferentes costos de vida en los diversos lugares de servicio. Hoy es parte parcial de la remuneración básica y subsidio para el cónyuge y los hijos. Este suplemento se rige por las relaciones familiares y el grupo de remuneración.

Subsidios adicionales

Los contratados en el servicio público reciben los siguientes subsidios adicionales: los generales por aumento del costo de vida; por puesto de trabajo (que solo se pagan en determinados casos individuales); de función por determinados tipos de tareas; por grado de dificultad; por ejemplo, por horas extras; por trabajo en domingos y días feriados; y de rendimiento y primas pagados voluntariamente por especial eficiencia.

Subsidios especiales

Aparte del sueldo mensual en el servicio público, existen subsidios especiales que se pagan dos veces al año:

- al terminar el año se paga la llamada “gratificación especial” que corresponde al salario de un mes, y
- a la mitad del año se paga el “subsidio de vacaciones” independientemente de la fecha en que se tomen.

Vacaciones y concesiones de licencias

Todos los contratados tienen el derecho a vacaciones, que está escalonado de acuerdo a la edad y va de 20 a 36 días laborales. En principio, deben ser tomadas sin interrupción.

Lo mismo que para los funcionarios, existe para los contratados la posibilidad de tomar licencia sin goce de salario. Las mujeres tienen el derecho a licencia por razones de embarazo, maternidad y educación de los niños hasta una determinada edad.

Seguro de vejez de los contratados en el servicio público

La jubilación de los contratados del servicio público, incluyendo la previsión de invalidez y la de los supérstites, se basa en tres

pilares: el seguro legal de pensiones, el seguro complementario y la previsión privada para la vejez fomentada tributariamente.

El seguro legal de pensiones

Los contratados del servicio público, al igual que los de la industria privada, son miembros del seguro obligatorio general de pensiones que está financiado, tanto por los contratados como por los empleadores, que pagan cada uno la mitad de la cuota (actualmente asciende al 19,1% del salario bruto hasta el tope de la base de cotización) y por medios públicos. Las pensiones se ajustan anualmente al desarrollo del salario promedio neto en la economía.

El seguro complementario

Los contratados del servicio público están además asegurados en el seguro adicional de este servicio, el cual tiene su base en convenios colectivos y constituye el plan de pensiones de empleo de cada institución.

Funcionarios públicos de carrera

Un 30% de las personas que trabajan en la administración pública son funcionarios de carrera. El funcionario público de carrera es

una particularidad alemana, si bien es verdad que hay arquetipos históricos que se encuentran en el Oriente y en el Imperio Romano.

Su nacimiento se remonta a la época del Gran Elector de Brandeburgo-Prusia (1649- 1688) quien colocó la primera piedra de un cuerpo de funcionarios públicos basado sobre tres principios ideales, a saber:

- conciencia del deber
- conocimientos profesionales
- integridad

Así que el funcionario público de carrera en la actualidad, es el producto de una secular evolución que refleja nuestra historia, idiosincrasia, cultura, experiencia administrativa, ética y mística.

La Ley Fundamental, la Constitución de la República Federal, ordena en el Artículo 33 (4):

“El ejercicio, con carácter permanente, de funciones de soberanía será confiado, por regla general, a los funcionarios del servicio público sometidos a normas de servicio y lealtad establecidas con carácter de derecho público”.

Asimismo reglamenta en el párrafo 5:

“El estatuto legal del servicio público se establecerá teniendo en cuenta los principios tradicionales del servicio público de carrera”.

El régimen legal que regula los detalles del derecho de los funcionarios lo conforman las leyes federales, así como las leyes de los Estados Federados, en base a una Ley Marco Federal, la cual fija los principios fundamentales que rigen la relación funcional. El objetivo de la Ley Marco está orientado a garantizar la uniformidad legal de la relación funcional en toda la República Federal.

Los funcionarios están, por lo tanto, en una relación especial de derecho público de servicio y de lealtad con sus patrones que son, como se ha dicho, las corporaciones territoriales: la Federación, los Länder y los municipios. Los funcionarios pueden ser empleados además, en corporaciones de derecho público, en entidades o fundaciones, cuando están sujetas a la supervisión estatal.

Esta relación especial de derecho público de servicio y lealtad, se hace patente al ser nombrado funcionario. Este nombramiento es un acto de soberanía unilateral que constituye una relación legal de servicio y de fidelidad especial, que exige del servidor público que esté dispuesto a intervenir en todo momento en defensa del orden básico de democracia y libertad como está establecido en la Constitución, por lo tanto, a raíz de su

nombramiento el funcionario tiene que prestar el siguiente juramento:

“Juro que siempre acataré y obedeceré la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, la Constitución del Estado Federado.... y todas las leyes vigentes en el país, y que en cualquier momento estaré dispuesto a intervenir en defensa del régimen constitucional de libertad y democracia. Así Dios me salve”.

El derecho funcional está estipulado en las leyes correspondientes, que autoriza al Parlamento Federal y a los parlamentos de los Estados Federados a fijar obligaciones y derechos, remuneración y previsión social. Al igual que los funcionarios, los jueces y los soldados profesionales, tienen una relación de servicio de derecho público reglamentada por la Ley.

Por lo regular, el funcionario es nombrado de por vida y puede ser despedido solo en circunstancias muy especiales. Los funcionarios temporales son aquellos que se encuentran en servicio preparatorio, y pueden ser despedidos en cualquier momento. Los que están en el período de prueba, pueden ser despedidos presentando determinadas razones.

Los tribunales contenciosos-administrativos se encargan de arreglar los litigios resultantes de la relación especial de derecho público, de servicio y lealtad.

Obligaciones y derechos de los funcionarios

El funcionario no sirve a un partido político o a un gobierno, solo tiene obligaciones frente al Estado, su patrón, lo que significa que sirve al bien de la comunidad y en todas sus actuaciones está ligado solo a la Ley y al derecho, sin injerencias foráneas, aunque tiene que respetar las directrices de su patrón.

El servicio en bien de la comunidad requiere un alto grado de capacidad de rendimiento, de conciencia, de responsabilidad y de sentido de comunidad.

Las obligaciones y los derechos que caracterizan la relación de servicio y de lealtad de un funcionario, garantizan que el bien común tiene la máxima prioridad frente a los intereses propios o de grupo. Por lo tanto, la Constitución alemana ve exactamente en esta relación especial del funcionario, la garantía para el cumplimiento de una voluntad estatal conformada democráticamente.

Detalles

El funcionario tiene que ejecutar sus labores con imparcialidad y justicia, debe tener en cuenta el bien de la comunidad, evitar cualquier apariencia de provecho propio y, por principio, le es prohibido aceptar gratificaciones y regalos.

El funcionario tiene que asesorar a sus superiores y apoyarlos, seguir en cada caso tanto sus directivas como las reglas generales. Sin embargo, la obligación de obedecer no lo libera de su completa responsabilidad personal. Tiene que ponderar la legalidad de cada orden oficial. En caso de objeciones con respecto de la legalidad, tiene que presentarlas sin demora a sus superiores inmediatos (deber de reconvencción). En el caso de que se mantenga la orden, sin que las objeciones del funcionario hayan sido tomadas en cuenta, éste tiene que dirigirse al superior inmediato. Si éste último confirma la orden por escrito, el funcionario tiene que obedecerla. Pero entonces el superior tiene la responsabilidad y el mismo funcionario está liberado de cualquier acción por un comportamiento ilegal.

En ese contexto tiene que mencionarse que el funcionario, en casos de actuaciones ilegales o improcedentes, puede ser sometido a un proceso de derecho disciplinario, y ser obligado a pagar una indemnización.

La obligación de obedecer cesa si el comportamiento o actuación requerida del funcionario, viola la dignidad del hombre o expone al funcionario a una situación ilegal o le hacen cometer una infracción.

En todo su comportamiento, el funcionario tiene que

declararse de acuerdo con el régimen fundamental de libertad y democracia en el sentido de la Constitución, y tiene que luchar por su mantenimiento. En sus actos oficiales tiene que abstenerse de expresar opiniones políticas y en el caso de actividades políticas permitidas, tiene que mostrar la mesura y la discreción que se derivan de su posición frente a la comunidad y su atención a las obligaciones de su oficio.

La Constitución prohíbe a los funcionarios hacer huelga, así que no tienen la posibilidad de imponer exigencias laborales por medio de ella, permitiendo únicamente hacer uso del derecho de asociación, pero no el de sindicalización.

Debido a la estipulación de sus obligaciones en la Constitución, los funcionarios están encargados de manera especial con el aseguramiento y la protección de las tareas de la administración pública. Por eso, una huelga sería incompatible con estas tareas y además, en contra del Parlamento, el órgano de legislación democráticamente elegido, que decide sobre la remuneración y las condiciones laborales por medio de una ley, y que en ese actuar tiene que respetar la mutua relación de servicio y de lealtad.

El cumplimiento de los encargos constitucionales requiere no solo una formulación de obligaciones conformadas adecuadamente, sino implica también derechos para los funcionarios dándoles una posición tanto legal como económi-

camente independiente, que permite una ejecución de las funciones de acuerdo a un estado de derecho y libre de intereses partidarios, sin que esto constituya una amenaza de la base vital del funcionario.

Esta independencia se asegura sobre todo por su nombramiento de por vida, el pago de una remuneración adecuada y una previsión para la vejez (principio de la alimentación), como también el derecho a ser empleado en un oficio que corresponda a su formación, sus conocimientos y su rendimiento. Además, los funcionarios tienen el derecho de exigir al patrón, prevención y protección para sí y su familia, también para el período de su jubilación.

Derecho disciplinario

Se ocupa de las consecuencias de la infracción de obligaciones oficiales y de los procedimientos a seguir en el caso. Según la gravedad de la infracción se pueden formular cinco diferentes medidas disciplinarias: amonestación, multa, reducción de la remuneración, reducción del escalafón y despido.

Las carreras

Son sistemas para ordenar el desarrollo profesional de los funcionarios. Con el derecho de carreras, se crean reglas obligatorias para tomar decisiones de política personal en todas las áreas administrativas, que tiene la intención de

objetivar la política de personal, de mantener su continuidad bajo direcciones cambiantes, y de garantizar una medida mínima unificada del rendimiento profesional.

Las múltiples tareas de la administración pública requieren funcionarios especialmente idóneos. Éstos solo se pueden obtener por medio de una sólida formación y capacitación. Las diferentes tareas requieren que los funcionarios hayan tenido una formación específicamente orientada hacia cada una de ellas. El sistema de carreras diferenciadas, unido a una formación específica, intenta capacitar a los funcionarios a cumplir no solo tareas individuales, sino también aquellas que se pueden presentar en toda una carrera. Por medio de la polifuncionalidad en el marco de programas de capacitación durante toda una carrera, se garantiza también una administración de personal flexible.

Por principio, tanto la formación como la capacitación se llevan a cabo internamente en la administración, es decir, en las escuelas superiores y academias creadas con este fin.

La configuración completa de una carrera, se lleva a cabo por medio de una ley y un reglamento de formación y exámenes, que se dan como decretos legales, por ejemplo "Ley sobre la Formación Profesional para los Funcionarios Públicos de Carrera en la Administración Tributaria" y "Reglamento sobre la Formación Profesional y de

Examen", que vale por las Administraciones Tributarias de los Estados Federados.

En estos decretos legales federales se definen los requisitos de ingreso y de procedimiento de selección, la formación por medio del servicio de preparación, como un sistema dual en el cual se alternan la teoría y la práctica, los exámenes de carrera y los cargos por los que hay que pasar regularmente.

Las carreras pueden ser asociadas a los escalafones de carreras del servicio sencillo, mediano, superior y alto.

Los requisitos para la entrada al servicio de preparación, además de las condiciones generales (nacionalidad alemana, edad mínima y máxima, ausencia de antecedentes penales y de deudas) son:

- Sencillo, haber terminado exitosamente la escuela elemental.
- Mediano, haber terminado una escuela media.
- Superior, haber terminado la escuela secundaria con bachillerato (Abitur).
- Alto, un estudio universitario concluido relevante para la carrera.

El servicio de preparación sirve a la formación teórica y práctica y se termina con el

examen de carrera, el que se presenta en el período de funcionario temporal y dura:

- 6 meses en el servicio sencillo
- de 2 a 2½ años en el servicio medio
- 3 años en el servicio superior
- de 2 a 2½ años en el servicio alto

Después de haber pasado el examen de carrera (no así en el caso del servicio alto), los funcionarios de todas las carreras entran en un período de prueba. Con ese fin se les nombra funcionarios a prueba. La duración reglamentaria de este período es para:

- Sencillo 1 año
- Mediano 2 años
- Superior 2½ años
- Alto 3 años

Después de haber pasado el tiempo de prueba exitosamente, los funcionarios son nombrados funcionarios de por vida, cuando tienen al menos 27 años de edad.

Suplemento poniendo por caso la Administración Tributaria

En Alemania se concede suma importancia a la formación

profesional en general, y sobre todo, en la administración tributaria, ya que la misma, sin personal bien adiestrado nunca podría desempeñar exitosamente las tareas, las cuales le son encomendadas en virtud de las leyes.

La formación profesional tiene por objetivo principal la preparación del joven principiante como funcionario público de carrera competente, capaz de actuar con auto-responsabilidad, consciente de sus deberes y su compromiso con el Estado democrático, la comunidad y hacia cada uno de los ciudadanos. Cabe mencionar en el contexto, que a partir del día de su nombramiento de funcionario público de carrera temporal, el principiante tiene derecho entre otros, a un salario y ayuda en caso de enfermedad, pero a la vez tiene que corresponder con todas las obligaciones de un funcionario público, siendo éstas entre otras, dedicarse en la fase preparatoria, sobre todo a la enseñanza técnica y práctica. La formación profesional se realiza por "sistema dual", es decir, se alterna la teoría con la práctica en fases de enseñanza en las instituciones correspondientes, y las prácticas en las Delegaciones de Finanzas, las autoridades locales de la administración tributaria.

La formación profesional en la carrera tanto del servicio mediano como del superior, abarca un pensum curricular que está orientado hacia las especialidades del cuadro indicador y hacia las tareas futuras de cada carrera mencionada. Los temas de este *pensum* curricular

son los siguientes: derecho general de Estado, derecho administrativo, derecho de los funcionarios públicos, derecho financiero constitucional, jurisprudencia, código tributario, impuesto sobre la renta, impuesto sobre el valor agregado, impuesto sobre bienes inmuebles, contabilidad, procesamiento de datos, tesorería y régimen presupuestario, relaciones humanas y públicas bajo el aspecto "administración y ciudadano", entre otros.

Las inversiones humanas alcanzaron en concepto de gastos financieros, en el 2001, por ejemplo en el Estado Federado Mecklenburg-Vorpommern, el valor de 40.000 EUROS para la formación de un principiante de la carrera del servicio mediano, y el valor de 90.000 EUROS para la de un principiante de la carrera de servicio superior.

Es preciso mencionar que el Estado Federado Mecklenburg-Vorpommern es pequeño y de débil capacidad económica, que cuenta con una población no mayor a 1.82 millones de habitantes. La administración tributaria la conforman 16 Delegaciones de Hacienda y una Dirección Regional de Finanzas. El total de funcionarios públicos de carrera a nivel mediano y superior que trabaja en esta administración suman 1.118 funcionarios, de conformidad con los decretos legales supra, amén de los funcionarios de carrera de nivel alto, de los empleados y obreros que ascienden a 1.800 personas aproximadamente. La cifra varía por razones del ir y

venir del personal, una fluctuación inevitable.

Desarrollo profesional

Los ascensos se rigen por el principio de rendimiento. Solo son posibles si la aptitud, la capacidad y el rendimiento profesional los justifican, además de que haya en el presupuesto un respectivo puesto vacante. Se requiere el cambio hacia un escalafón de grado más alto.

Las bases para un ascenso son las evaluaciones, las que se efectúan según criterios determinados en un reglamento de evaluación, regularmente cada dos años o si son necesarias por razones determinadas. Todos los funcionarios independientemente de su rango en la jerarquía, deben ser evaluados por sus superiores inmediatos, con excepción de aquellos que hayan pasado la edad de 56 años o llegado al escalafón final de su carrera.

Traslado, delegación y destino

Por razones oficiales (y en ese caso incluso contra su voluntad), o por existir una solicitud respectiva, los funcionarios pueden ser destinados dentro de la misma oficina a otro puesto. Pueden ser temporalmente delegados a otra institución de su

patrón oficial o trasladados definitivamente a otra oficina.

Estas medidas no tienen en principio ninguna consecuencia para la remuneración y pensión del funcionario.

Seguridad social

Los funcionarios no son, al contrario de los contratados, miembros del seguro social legal, por lo tanto, no existe para ellos ninguna obligación legal de asegurarse.

Se espera de los funcionarios que cubran por propia responsabilidad, el riesgo de enfermedad y cuidados permanentes para sí y sus familias, por medio de seguros privados. Sin embargo, esto es solo en parte, a la base del deber legal de asistencia del patrón oficial frente a sus funcionarios y sus familias, los costos necesarios y adecuados en el caso de enfermedad, nacimiento, muerte y cuidados permanentes, son reembolsados de un 50% a 70%.

Las jubilaciones de los funcionarios son pagadas directamente y en su totalidad por el patrón de servicio, lo que pertenece a los principios fundamentales del sistema de funcionarios públicos.

Las pensiones son pagadas con fondos del presupuesto en curso o por cajas de pensiones estatales, que han sido creadas por el patrón oficial, pero este caso es en realidad muy raro.

Al contrario del contratado, el funcionario debe pagar impuestos completos por su pensión.

Los supérstites de los funcionarios reciben, aparte de una prestación única en el mes del fallecimiento, pensión de viudez, subsidio de orfandad o subsidio general.

Remuneración

Está reglamentada por la ley. Su base es el principio de la alimentación, según el cual el patrón oficial tiene la obligación de garantizar al funcionario y a su familia en servicio activo, una subsistencia adecuada a su escalafón en el caso de invalidez y vejez. La remuneración debe garantizar que el funcionario pueda dedicarse a su profesión completamente. Solo un sistema de funcionarios que son económicamente independientes, puede cumplir con las tareas adjudicadas a él por la Constitución. A diferencia de los empleados, las retribuciones de los funcionarios no son una remuneración directa por trabajos prestados individualmente, sino constituyen la "retribución" de una "prestación general de servicios", por lo tanto, también por el hecho de que el funcionario se pone con toda su capacidad laboral a disposición del Estado y cumple con su deber de servir con todas sus fuerzas. Ello significa que el sueldo que cobra un funcionario público de carrera es la "contrapartida" por el compromiso que asume dicho

funcionario de servir al Estado toda su vida.

Elementos de la remuneración

Estos elementos son:

- la remuneración básica,
- el subsidio familiar,
- subsidios,
- subsidios especiales.

Sustancialmente estos elementos corresponden a aquellos del salario del empleado, por lo tanto, se pueden omitir más detalles.

El monto de una remuneración determinada está indicado en tablas escalafonadas en función de antigüedad y ascenso que son accesibles a cualquier persona.

Vacaciones y concesiones de licencias

Todos los funcionarios públicos tienen el derecho a vacaciones, que está escalonado de acuerdo a la edad, y va de 20 a 36 días laborales. En principio las vacaciones deben ser tomadas sin interrupción.

Lo mismo que para los contratados, existe para los funcionarios públicos, la posibilidad de tomar licencia sin goce de salario y en ciertas circunstancias hasta con goce de éstos.

Las mujeres tienen el derecho a licencia por razones de embarazo, maternidad y educación de los niños hasta una determinada edad. A los padres se les concede el derecho a licencia por razón de educación de los niños en lugar de la madre.

Administración y gestión del servicio público

En lo que se refiere a la estructura organizativa de la administración y gestión de recursos humanos en el sector público, no queda más que presentar someramente una visión panorámica.

La estructura organizativa de la administración pública estriba en el principio jerárquico, y por regla general se compone de tres niveles administrativos con sus funciones y competencias propias. Tomando de ejemplo las Administraciones Tributarias de los Estados Federados esta estructura se ilustra seguidamente.

El Ministerio de Finanzas encabeza la administración tributaria, teniendo la supremacía personal, sigue en la jerarquía la autoridad intermedia directamente subordinado al Ministerio, que es la Dirección Regional de Finanzas, que a su vez representa la autoridad superior a nivel local, que son las Delegaciones de Hacienda. Todos estos

niveles administrativos disponen de una unidad de "Recursos Humanos" propia, que se encarga de la administración y gestión de los asuntos personales. En vista del trabajo a realizar por estas unidades, existe entre ellos una distribución de funciones y competencias establecidas por reglamentos legales y administrativos, basándose en el principio de la delegación de funciones vinculadas con las responsabilidades correspondientes, a saber sucintamente:

- Ministerio de Finanzas

Compete a la unidad de "Recursos Humanos" del Ministerio, dar los lineamientos y pautas fundamentales relativos a la administración y gestión de los asuntos personales, y velar sobre una aplicación e interpretación uniforme y correcta de las leyes y de los reglamentos, en la materia que cubre las relaciones laborales de los funcionarios y de los contratados. Fuera de esto tiene que cuidarse de los asuntos presupuestarios que afectan el personal de la Administración Tributaria.

- Dirección Regional de Finanzas

Compete a la unidad de "Recursos Humanos" de la Dirección Regional de Finanzas, la autoridad intermedia, realizar por regla general, todas las funciones operativas, es decir, reclutar, seleccionar, contratar el personal idóneo, manejar la formación profesional, realizar los nombramientos y la

conclusión de los contratos de trabajo, asignar el personal a las Delegaciones de Hacienda, cuidarse de las evaluaciones de rendimientos de los funcionarios e iniciar los procedimientos disciplinarios entre otras, además de: traslados, delegaciones, destinaciones, despidos, destituciones, remociones, cesantías, suspensiones, jubilaciones, etc.

A esto hay que añadir que esta Unidad lleva los originales de los expedientes profesionales del personal, utilizando un Sistema de Informática (base de datos), y sobre todo, compete al Centro de Remuneración del Estado Federado respectivo los aspectos sobre sueldos, salarios, aguinaldos y las demás remuneraciones.

- Delegación de Hacienda

Compete a la unidad "Recursos Humanos" de la Delegación de Hacienda por derecho propio, colocar el personal en su puesto de trabajo, realizar las permutas necesarias, y conceder las licencias hasta ciertos límites. Lleva los expedientes profesionales del personal que trabaja en la Delegación de Hacienda, y asuntos personales conforme a las instrucciones de la Dirección Regional de Finanzas.

Entre los diferentes niveles jerárquicos se practica una estrecha colaboración, con la finalidad de armonizar y acelerar las decisiones y acciones en el ámbito de los asuntos personales.

El tema “Funcionario Público de Carrera” en el actual entorno político

No se debería venir a ultimar esta relación sobre el servicio público en la República Federal de Alemania, sin hacer referencia a la polémica que gira alrededor de la institución “Funcionario Público de Carrera”. En la colectividad representada por la radio, la prensa y la televisión, y sobre todo también, por parte de los partidos políticos, se observan de nuevo acaloradas discusiones, controversias y disputas que versan sobre el futuro de dicha institución.

Mientras unos quieren acabar totalmente con los funcionarios públicos de carrera, porque no están de acuerdo con la posición

legal con los supuestos privilegios, insinuando que el régimen de este funcionario es oneroso, además que es inflexible y sin motivación para el trabajo, culpable de los engorrosos trámites, etc., en síntesis, una persona obsoleta e histórica que no cabe más en el mundo moderno y globalizado. Otros intervienen vigorosamente en favor del funcionario, y manifiestan mantener fundamentalmente la institución “Funcionario Público de Carrera”, pensando en reformar a fondo este régimen.

Desgraciadamente, la discusión está matizada más por argumentos ligados a ideología, suposiciones, ignorancia e insinuaciones, que por argumentos competentes e inteligentes, basados en conocimientos profesionales y técnicos de la materia

◇

La gestión de los recursos humanos bajo el Sistema de Carrera Administrativa**

Administrativa*

DESCRIBE BREVEMENTE LA SITUACIÓN ACTUAL CON RESPECTO A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS BAJO EL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, IDENTIFICANDO ALGUNOS ASPECTOS CRÍTICOS QUE SE HAN VENIDO ENFRENTANDO, A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS.

Antecedentes

La idea de establecer un Sistema de Servicio Civil en la República de Panamá, empezó a aflorar y se originó en la década de los cincuentas. Sin embargo, fue creado de manera definitiva con la

promulgación de la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, mediante la cual se establece la Carrera Administrativa, para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos de la República de Panamá.

El nivel de insatisfacción en la sociedad panameña es muy marcado con respecto a la prestación de los servicios públicos. Se atribuye esa deficiencia a la poca efectividad en la gestión de los recursos humanos, por la carencia de métodos adecuados, y a la excesiva burocracia de los procesos en las organizaciones públicas.

Con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, el Estado panameño instituye políticas y estrategias dirigidas a incrementar la productividad del

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", realizada del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

servidor público, las que deberán desarrollarse plenamente para que en su aplicación pueda reconocerse el mérito y distinguir por su competencia, a aquellos servidores eficientes.

Con el régimen de Carrera Administrativa debemos reconstruir el Estado, y recuperar su capacidad de gestión para enfrentar en forma exitosa los problemas de la democratización, desarrollo económico y de la distribución de la riqueza.

La Carrera Administrativa, debe encaminarse a cambios que han de ser orientados por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del Sistema, de modo que transformen las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno, es preciso contar con un Estado saneado en el plano fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo, que asegure los mecanismos necesarios para que mejore la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, y que haga que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, y que sirvan como un instrumento fundamental para la defensa del

patrimonio público y de los principios republicanos.

Escaso desarrollo normativo en el ámbito de la Gestión de los Recursos Humanos

Hay varias vertientes que han ocasionado lentitud en el desarrollo normativo de la Ley de Carrera Administrativa en la gestión de los recursos humanos, a saber:

- Hay elementos conceptuales y legales que crean situaciones críticas en la implementación del Sistema; originadas en parte, a la mala interpretación y aplicación de las normas.
- La falta de una Ley General de Sueldos obstaculiza la gestión de los recursos humanos en la administración pública, la que está íntimamente ligada con el Sistema de Carrera de Administrativa en temas relacionados con Evaluación de Desempeño, Retribución por Méritos y Políticas Salariales.
- No parece ser la inexistencia de una ley o sistema formal de administración de recursos humanos basado en el mérito, la causa básica de las ineficacias en dichas gestiones; las razones pueden ser localizadas en el llamado "favoritismo político" que caracteriza la administración del sector público en los diferentes países.

- Lentitud en el desarrollo de los procesos, por la excesiva inherecia política, determinante de la discrecionalidad de las decisiones públicas, y la utilización de las lealtades partidistas personales como sustituto de la competencia de los funcionarios públicos.
- No se guardan las reglas elementales de una administración salarial homogénea en dicho sector, lo cual provoca fuertes disparidades salariales, dada la tradicional política de aumentos automáticos que hacen crecer la heterogeneidad salarial y el gasto de personal. No existe una administración homogénea en las estructuras organizativas, y se refleja una inconclusa administración de los programas de clasificación de puestos en la administración pública, lo cual pone de manifiesto la necesidad impostergable de una Ley de Sueldos y Salarios que contemple la metodología apropiada.

Las leyes, como es obvio, deben tener un grado de amplitud equilibrado en su formulación y precisión. Si esto no ocurre resultan ambiguas, y dan lugar a reglamentaciones que pueden no reflejar el espíritu de la norma.

La implantación de las leyes se debe realizar a través de reglamentaciones, que establezcan los procedimientos concretos y los instrumentos técnicos a

utilizar y deben estar claramente especificados.

Se requiere de la ejecución de políticas de recursos humanos basadas en las directrices del Órgano Ejecutivo, con principios autónomos y libertad, tanto económica como de gastos e ingresos, siempre y cuando se guarden como límite el no contravenir con las normas generales de moral y de orden público.

Estructura para su administración

El Sistema de Administración de Recursos Humanos definido en la Ley de Carrera Administrativa, funciona sobre la base de una centralización normativa y descentralización operativa. La centralización normativa de la Dirección General de Carrera Administrativa significa que es una unidad administrativa central, cuya responsabilidad es orientar la administración de los recursos humanos del sector público, y señalar normas y reglas que se deben seguir en el ámbito nacional.

La descentralización operativa consiste en la facultad de cada institución del Estado para ejecutar las actividades técnicas con base a las posibilidades y características propias de la entidad, siempre y cuando no sea en contra del respeto y dignidad que se debe al servidor público. La Ley es flexible para permitir que cada uno de los órganos

periféricos de Carrera Administrativa, desarrollen una estructura operativa y administrativa para dar cumplimiento a sus funciones.

Así, el Sistema de Carrera Administrativa establece una estructura funcional para su manejo: la Dirección General de Carrera Administrativa, las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación, todas con funciones claramente definidas en esta Ley.

La cantidad y la calidad de los recursos humanos, un compromiso de gestión

A pesar del avance logrado en el desarrollo de la normativa en materia de capacitación, sobre la base de las necesidades reales, tanto en la Dirección General de Carrera Administrativa como en las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos en cada una de las instituciones públicas, se requiere más atención no solo en la preparación del personal, sino también en la cantidad de servidores públicos, que se necesitan para fortalecer e implantar el Sistema de Carrera Administrativa, en estos momentos en que el Gobierno requiere de mayor eficiencia del aparato estatal.

La capacitación continua dirigida a funcionarios de los distintos

niveles jerárquicos, orientada al desarrollo de conocimientos, prácticas, habilidades y valores positivos del servidor, tendentes a garantizar la eficiencia de la administración pública.

El objetivo general para todos los servidores públicos, debe estar enfocado en mejorar la moral de trabajo y la productividad, elevando su ética profesional, responsabilidad y preocupación por el interés público. El ingreso, desarrollo, ascenso y permanencia estarán condicionados a su competencia, rendimiento y moralidad en ejercicio de la función en las instituciones públicas, convirtiéndolas en puntales de apoyo para los programas y proyectos del gobierno.

Sistemas y tecnología de información: elemento vital en la gestión de los recursos humanos, bajo el Sistema de Carrera Administrativa

La organización de la Dirección de Carrera Administrativa en Panamá, en procura de su modernización, debe configurar esquemas orgánicos-funcionales de la gestión de los recursos humanos que consoliden los procesos de trabajo, estableciéndose la comunicación con el servicio al cliente, a través de una red de información con las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las instituciones cubiertas por el Régimen

de Carrera Administrativa, a fin de hacerlas partícipes en la toma de decisiones.

El estado actual de las aplicaciones de recursos humanos pueden resumirse en tres categorías:

- Primero: los Sistemas de Recursos Humanos están incompletos, es decir, que no cubren las necesidades en materia de recursos humanos de todos los niveles de la organización. Los operativos deben cumplir su responsabilidad supervisora eficientemente y minimizar los problemas. Los mandos medios deben cumplir con su programación, ejecución y el control, y los niveles gerenciales, la definición de políticas y planeación estratégica. Esto implica que un buen sistema de información para la gestión de los recursos humanos bajo el Régimen de Carrera Administrativa permite realizar labores operativas en forma ágil, sencilla y oportuna. Nos debe brindar además, datos para la toma de decisiones adecuadas, el control respectivo y la planeación estratégica necesaria. Finalmente, debe ofrecer algunos datos importantes para la definición de políticas en materia de Recursos Humanos.
- Segundo: el Sistema de Recursos Humanos no está integrado; aspectos que saltan a la vista, es la desintegración de los sistemas existentes, en muchos de los casos no solo el Sistema no se comunica con los otros sistemas administrativos de la organización, sino que no lo hacen entre sí los subsistemas que lo conforman. Todavía encontramos que en el Sistema de Recursos Humanos del Sistema de Carrera Administrativa, la comunicación se da vía documentos, lo que acarrea implicaciones, tales como, posibilidad creciente de errores, duplicidad de la información, imposibilidad de establecer controles automáticos, inversión de tiempo y gastos innecesarios de papel. Tener sistemas automatizados o manuales no integrados, hace imposible realizar estudios en los cuales se requiere la información de varios sistemas, no porque no se disponga de ella, sino porque para reunirla, toma una cantidad de tiempo y esfuerzo, y cuando logramos tenerla, ya no es oportuna.
- Tercero: el Sistema de Recursos Humanos es poco flexible en sus modificaciones. Lo ideal es que en cualquier momento pueda cambiar cualquier aspecto. También que se pueda obtener información no estructurada con anterioridad en cualquier momento, a fin de lograr fluidez en las consultas y que la flexibilidad en el Sistema de Gestión de Recursos

Humanos, no dependa totalmente del área de informática para realizar las modificaciones autorizadas, sino que pueda extenderse a todos y cada uno de los servidores públicos, que asuman responsabilidades en esta materia.

Los colaboradores en la gestión de recursos humanos bajo el Sistema de Carrera Administrativa, no solo deben asumir el nuevo sistema, sino que deben prepararse al cambio en los procedimientos o trámites, y al que es más importante, el de mentalidad, y tener una actitud diferente ante sus labores, que ya no sean solamente “procesadores” de información, sino que, por medio de la valoración de la misma, se conviertan en transformadores de la institución, logrando verdaderos sistemas de información gerencial.

En síntesis el Régimen de Carrera Administrativa en la República de Panamá, igual que en el resto de los países aquí presentes, 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 y eficacia de la administración pública, proteger los derechos de sus servidores, conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del

empleo público y los servicios que deben brindarse a los usuarios.

Sus actores principales, los gobernantes, los políticos y los mismos servidores públicos, dependerán de sus capacidades de liderazgo, valores y actitudes, así como de modelos mentales con nuevos enfoques del Servicio Civil. En la sociedad civil, todos tenemos que involucrarnos en una nueva cultura cívica sobre la base de un compromiso, que no debe verse simplemente como Carrera Administrativa, sino como un Sistema General de Función Pública.

Ese Sistema de Función Pública, como institución, encierra un conjunto de valores, principios y normas formales e informales que pautan el acceso a la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y en general, todos los aspectos de la vida funcional, considerados socialmente relevantes en la aplicación de un Sistema de Carrera Administrativa. Por otro lado, la función pública como organización, distingue sus recursos humanos puestos al servicio de una institución o el conjunto de organizaciones públicas administrativas.

Estos dos conceptos deben encaminar a los actores de dentro y de afuera de las instituciones a profundizar con acciones conjuntas, y resaltar las exigencias planteadas hacia el cambio y el fortalecimiento

institucional en materia de Carrera Administrativa.

Conclusiones

1. Mantener la continuidad de tan prestigiosos congresos y que la presencia de los Directores del Servicio Civil, no solo se proyecte a las experiencias centroamericanas, sino también a nivel de todo América.
2. Que las experiencias recogidas en tal evento puedan ser compartidas entre los países presentes, y que la misma signifique un compromiso con excelencia, para el mejoramiento de las instituciones públicas del área centroamericana.
3. Que las vivencias manifestadas en este magno congreso, permitan la continuidad funcional para la transferencia de conocimientos y tecnología entre los hermanos países del Istmo Centroamericano, para beneficio de las instituciones públicas y su fuerza laboral en su papel protagónico, en la gestión de los recursos humanos bajo el Sistema de Carrera Administrativa ◇

Aspectos financieros de la carrera Bernhard Köhler** de los funcionarios públicos*

CENTRA LA NECESIDAD DE MANTENER UNA RETRIBUCIÓN ADECUADA AL FUNCIONARIO PÚBLICO, ARGUMENTANDO QUE LOS ELEVADOS COSTOS DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL, NO SE DEBEN PRINCIPALMENTE AL MONTO DE LOS SUELDOS, SINO SE EXPLICAN MÁS BIEN POR LA GRAN CANTIDAD DE PERSONAS QUE TRABAJAN EN ELLA, ILUSTRANDO EL CASO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

Introducción

El sistema de funcionarios públicos de carrera no es un invento específicamente alemán, aunque en Alemania adquirió cierta perfección. Sus orígenes se encuentran en el Oriente, concretamente en el antiguo Egipto. Los romanos llevaron a los funcionarios del Imperio

Romano hasta el Danubio hace dos mil años, después que sus legiones conquistaran los territorios correspondientes. Sin embargo, esta primera influencia concluyó cuando se retiraron los romanos aproximadamente en el año 400 d.C.

El Santo Imperio Romano de la Nación Alemana no contó con un gobierno central institucionalizado. Los Estados alemanes consiguieron crear una administración pública en su sentido moderno solo después del fin de dicho imperio en 1806. La nueva concepción del Estado fue acuñada especialmente por Prusia. Las virtudes prusianas no solamente se manifestaron a través de sus soldados, sino también y especialmente, a través de sus funcionarios públicos. Incluso el rey prusiano se calificaba a sí mismo de "primer servidor del Estado", con lo que estableció una separación entre la persona que ocupa un

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", realizada del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Funcionario del Servicio Superior de la Oficina de Hacienda de la República Federal de Alemania.

cargo público y la función que dicha posición implica.

Esta diferenciación fundamental quedó plasmada en el Derecho General del Estado Prusiano de 1794, en el que se le atribuyó al funcionario el derecho de recibir una remuneración adecuada de parte de su autoridad pública y, al mismo tiempo, se le prohibió aprovechar su cargo con el fin de lucrarse personalmente. Esta disposición legal contribuyó a fortalecer la reputación de la administración pública, y a aumentar la confianza depositada en ella por los ciudadanos del Estado.

El conde de Montgelas, instaurador de la administración pública en Baviera moderna, reconoció en 1796 la necesidad de una remuneración adecuada de los funcionarios, con el fin de evitar la corrupción. Y cito sus palabras tal como constan en las "Memorias de Ansbach" del 30 de setiembre de 1796:

"Un error que se debería evitar a toda costa es una modestia demasiado acentuada en lo que a las remuneraciones se refiere. Todo individuo que dedica su tiempo a servir al Estado tiene derecho a recibir un sueldo adecuado en concordancia con su rango social en vida, y después de su muerte, su esposa y sus hijos deben recibir una indemnización también apropiada. Hasta ahora se ha obrado de modo exactamente opuesto, creyendo ganar mucho si los que sirven al Estado ganan poco. Por ello, sólo se seleccionaba entre los

puddientes para ocupar un cargo de importancia, lo que significa que se anteponian los recursos financieros de las personas a sus méritos. Y si por una rara casualidad un ciudadano nacido pobre alguna vez logró ascender, lo hizo estando obligado a financiar su carrera recurriendo a sus propios medios y a conseguir ilegalmente lo que el gobierno le negaba por aplicar injustificados criterios de austeridad. Los desfalcos, aunque conocidos, no se sancionaban, porque era evidente que dichos desfalcos eran consecuencia de la mal entendida austeridad que, aún así, se continuaba aplicando".

Este argumento de Montgelas, sobre la austeridad exagerada en relación con los sueldos del personal, tiene consecuencias negativas en la administración del Estado. Además, aunque puede acarrear un elevado costo, sigue siendo válido hasta el día de hoy. Ciertamente es que la gestión austera de los presupuestos públicos también afecta a los funcionarios. Pero un dicho alemán dice que "el abrigo de un funcionario público, aunque angosto, protege suficientemente contra el frío".

Porcentaje de los costos de personal en los presupuestos públicos

Los costos de personal no solamente son un factor importante en las empresas, sino también cada

vez más en la administración pública. Especialmente los presupuestos de los Estados Federados (en los que se asumen los costos de la policía y del sistema escolar, dos sectores en los que los gastos en concepto de personal son relativamente altos), han llegado hasta sus límites viables. En los Estados Federados del oeste de Alemania, la cuota de costos de personal asciende a más del 40% de los presupuestos respectivos. Esos costos no incluyen los costos de personal correspondientes a las numerosas empresas públicas, ya que éstas reciben subsidios estatales y los costos de personal aparecen solo en los presupuestos de dichas empresas.

En Alemania trabajan 6.290.000 personas para el Estado o en las empresas estatales organizadas en forma de derecho privado. Esta cantidad corresponde a un 17,1% de la población activa de Alemania (que suma un total de 36,82 millones).

De esta cantidad, 4.910.000 personas trabajan en la administración pública (13,3%). De ellas, 1.680.000 son funcionarios jurados (4,6% del total), 187.000 son militares, 2.350.000 son funcionarios públicos y 684.000 son obreros de la administración pública. Estas personas están repartidas en los siguientes sectores:

**CANTIDAD DE FUNCIONARIOS QUE TRABAJAN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA POR SECTORES
2002**

Escuelas	1.070.000
Seguridad Pública	440.000
Universidades	374.000
Defensa	321.000
Hospitales	301.000
Administración de Hacienda	266.000

Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.

**CANTIDAD DE FUNCIONARIOS QUE TRABAJAN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA
2002**

En miles	Funcionarios jurados y jueces	Militares de carrera y ciudadanos rindiendo su servicio militar	Empleados públicos	Obreros de la administración pública	Total
Estado Central	132.6	186.6	101.4	81.5	502.0
Estados Federados	1.252.5		875.3	145.5	2.273.3
Municipios	178.6		987.2	406.2	1.572.0
Otros	120.9		389.3	51.4	561.6
Total	1.684.6	186.6	2.353.1	684.6	4.908.9

Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.

**PORCENTAJES DEL TOTAL DE LA POBLACIÓN ACTIVA
QUE TRABAJA PARA EL ESTADO
2002**

Total población activa	36,82 millones	% del total de la población activa
Personas que trabajan para el Estado, incluyendo las empresas públicas de derecho privado	6,29 millones	17,1
Cantidad de funcionarios que trabajan en la administración pública del total de personas que trabajan para el Estado.	4,91 millones	13,3
Cantidad de funcionarios jurados y jueces del total de personas que trabajan en la administración pública.	1,84 millones	4,6

Fuente: Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.

El Estado Central cuenta con 133.000 funcionarios jurados y 186.000 militares. Los Estados Federados tienen 1.000.250 funcionarios jurados y los municipios 179.000.

El Estado de Baviera tiene 12 millones de habitantes y actualmente tiene aproximadamente 200.000 funcionarios jurados y unos 100.000 empleados públicos. A estas cantidades hay que agregar los funcionarios jurados y militares del Estado Central que trabajan en el territorio del Estado de Baviera y, además, los funcionarios jurados de los municipios que se encuentran en el territorio de Baviera.

Aunque esta cantidad pueda parecer abultada, hay otros Estados Federados que tienen proporcionalmente más personal. Por ejemplo, la capital alemana, Berlín. Esta ciudad es a la vez, uno de los Estados Federados de Alemania y la elevada cantidad de personal que trabaja en la administración pública constituye un grave problema. El Estado Federado de Berlín estuvo dividido, igual que toda Alemania, en una zona occidental y de ocupación soviética desde el término de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta la reunificación en 1990. En esas circunstancias, la parte occidental de Berlín era una especie de isla rodeada de un mar "rojo". Debido a esta singular situación, Berlín occidental contó con una estructura administrativa muy amplia, que además, fue cofinanciada con la aportación de los

demás Estados Federados de Alemania occidental.

La parte este de Berlín fue considerada capital de la República Democrática Alemana, a pesar de que jurídicamente no era parte de dicho Estado. La administración pública del este de la ciudad también fue demasiado abultada, ya que de ese modo se logró encubrir el desempleo. Después de la reunificación se procedió de modo muy titubeante a la reducción del personal de la administración pública. Ello tuvo como consecuencia, la acumulación de una deuda aproximadamente de 40 mil millones de euros en Berlín. Sin embargo, el principio de la remuneración uniforme en todo el territorio alemán, impide que se produzca una reducción de los sueldos, cosa que, aplicando criterios de economía de mercado, sería necesario hacer en vista del alto nivel de desempleo.

Los presupuestos públicos se ven afectados por los gastos relacionados con la gran cantidad de funcionarios públicos activos que han sido jurados y además, por el pago de pensiones a los funcionarios jubilados y después de su muerte, a sus familiares.

La mayor expectativa de vida y la estructura demográfica de quienes trabajan para el Estado tendrán como consecuencia una duplicación de los pagos de pensiones hasta el 2030. En el caso concreto del Estado de Baviera, el porcentaje correspondiente aumentará del

7,5% actual a un 14% en el mismo año.

Los gastos en concepto de sanidad para empleados y funcionarios del Estado (los así llamados subsidios de sanidad), siguen experimentando un fuerte incremento debido al aumento general de los costos del sistema de salud y, también, porque las expectativas de vida son mayores.

Reglamentación uniforme de sueldos y pensiones

En el caso de los funcionarios jurados de la administración pública, el sueldo no es la contrapartida de un trabajo medido en unidades de tiempo o de productos (tal como es el caso en las empresas), sin que atente al principio del pago de alimentos, un principio tradicional del funcionariado de carrera que está contenido en la Constitución. Según ese principio, la autoridad pública tiene la obligación de conceder al funcionario jurado y a su familia, un pago adecuado y de por vida en función de su rango, la importancia de su cargo y considerando el desarrollo de las condiciones de vida en general. Ello significa que el sueldo de un funcionario público jurado es la contrapartida por el compromiso que, en principio, adquiere dicho funcionario de servir al Estado toda su vida.

El Estado Central está a cargo de la legislación en materia de

sueldos y pensiones para los funcionarios públicos jurados de todo el país. Este hecho es trascendental en un Estado que está organizado de modo federal. En un Estado con esta estructura, tanto el Estado Central como los Estados Federados disponen de ámbitos en los que son responsables y en los que actúan con derechos soberanos. Además, dentro de los Estados Federados están los municipios que, por su parte, gozan de un amplio grado de autonomía en asuntos presupuestarios.

La importancia de la competencia legislativa que tiene el Estado Central, estriba en que la Constitución establece que las leyes correspondientes deben aplicarse por igual, en relación con los funcionarios públicos jurados del Estado Central, de los Estados Federados y de los municipios. La finalidad de esta reglamentación consiste en evitar que las corporaciones públicas compitan entre sí, intentando captar personal a través del pago de sueldos más altos.

Los Estados Federados relativamente más ricos, especialmente los del sur de Alemania, de vez en cuando expresan no estar satisfechos con esta solución; por ejemplo, si no encuentran personal para ocupar cargos libres en las escuelas. Aunque los ministros de finanzas de estos Estados Federados, suelen exigir que sus Estados sean responsables de la legislación en esta materia, la ausencia de dicha responsabilidad les viene bien, cuando la aprovechan para

escudarse, al rechazar solicitudes de más recursos financieros presentadas por los demás ministerios. Por otro lado, en los Estados Federados relativamente más pobres (que por ello deberían reducir sus costos de personal), esta reglamentación evita una reducción de los sueldos. Cabe recalcar que los altos costos de personal no se explican fundamentalmente por el monto de los sueldos individuales, sino más bien por la gran cantidad de personas que los reciben.

Inclusión en el presupuesto y ejecución

Los sueldos de los funcionarios públicos jurados aparecen en los capítulos correspondientes del plan presupuestario como suma total. Además, cada capítulo del presupuesto contiene un así llamado plan de cargos, en el que constan todos los cargos debidamente clasificados en grupos salariales. De esta manera, se evita que aumente la cantidad de jefes mientras que la de subalternos disminuye. Aún así, no se puede excluir que varios jefes de sección tengan que compartir una sola persona subalterna.

En el presupuesto se incluye una cantidad promedio correspondiente a los costos de personal que, al ejecutar el presupuesto, puede ser superior o inferior, dependiendo de la edad del funcionario, de la cantidad de sus hijos, etc.. Si dicha cantidad se incluye en el

presupuesto con la debida precaución, es muy posible que quede un remanente que no tiene que gastarse, por lo que el Ministro de Finanzas puede disponer de estos recursos adicionales.

El sueldo de cada uno de los funcionarios se determina incluyendo todos los pagos complementarios que pagan las autoridades públicas supeditadas al Ministerio de Finanzas. Esta cantidad se transfiere desde una caja central a la cuenta bancaria que obligatoriamente debe tener cada funcionario público. Los funcionarios públicos jurados reciben sus sueldos por adelantado cada mes.

Cálculo del sueldo básico

El sueldo de los funcionarios públicos jurados está compuesto de un sueldo básico, el subsidio familiar y, si procede, de otros pagos complementarios.

El sueldo básico depende de la importancia del cargo y de la responsabilidad que éste implica. Los grupos salariales forman un sistema que refleja apropiadamente las jerarquías de los cargos. Se rige por la clasificación del cargo que ocupa el funcionario y no por la importancia de la actividad que realiza. Un funcionario que, por ejemplo, ocupa interinamente el cargo de director de una autoridad pública hasta que se haya nombrado a otro funcionario para que

ocupe dicho cargo, sigue recibiendo únicamente el sueldo que corresponde a su propio cargo oficial de jerarquía inferior.

PROMEDIO DE GASTOS EN CONCEPTO DE PERSONAL DE BAVIERA

Tipo de actividad	Grupo salarial	Costos promedio de personal por año en euros
Actividad sencilla	A6	37.000
Servicio medio	A9	46.200
Servicio elevado	A13	68.000
Servicio superior	A16	91.500
Director ministerial	B9	138.200
Juez presidente de tribunal	R2	91.800

Fuente: *Elaborado en base a documentos oficiales del Ministerio de Hacienda de la República Federal de Alemania.*

Los funcionarios públicos jurados que trabajan en los nuevos Estados Federados creados en el este de Alemania después de la reunificación, siguen recibiendo un sueldo ligeramente inferior en comparación con aquellos que trabajan en los Estados Federados del occidente del país (actualmente reciben el 86,5%). Esta diferencia se puede justificar perfectamente en vista del nivel de productividad y de vida imperante actualmente en el este de Alemania. Sin embargo, la situación resulta complicada si, por ejemplo, un ministerio federal tiene sede en el oeste y en el este, con lo

que es posible que un funcionario de occidente y otro del este realicen exactamente el mismo trabajo compartiendo una oficina y que, a pesar de ello, sean diferentes sus sueldos.

Los cargos de los grupos más altos (correspondientes a la clasificación B de los sueldos) y los cargos de jueces en instancias superiores (clasificación R3 hasta R10) tienen sueldos fijos. Los sueldos de los demás funcionarios públicos jurados aumentan en función de la edad y, en el caso de los jueces y fiscales, en función de los años de servicio.

Pagos complementarios

Los funcionarios públicos jurados tienen derecho a recibir los siguientes pagos complementarios:

- Subsidio familiar.
- Subsidio en concepto de vacaciones (250 euros; en caso de sueldos clasificados en el nivel inferior: 300 euros).
- Extra de Navidad (aproximadamente el 88% del sueldo mensual; el porcentaje de esta paga extraordinaria no corresponde al total de un sueldo mensual, porque no ha sido aumentada desde 1993).
- Pagos destinados a la creación de patrimonio personal (7 ó 13 euros mensuales).

El subsidio familiar que se concede en la actualidad, tenía originalmente carácter de subsidio geográfico, y su finalidad consistía en compensar las diferencias del costo de vida en diversas regiones del país. Sin embargo, siempre incluyó el criterio familiar que, entretanto, prima en este subsidio, lo que significa que actualmente casi no se tienen en cuenta los diversos niveles del costo de vida existentes en Alemania, aunque éstos pueden variar considerablemente. En Munich (capital de Baviera), por ejemplo, los alquileres llegan a costar la cantidad récord de 12 euros por metro cuadrado en

promedio, mientras que en otros lugares más apartados del Estado Federado bávaro, el promedio apenas es de aproximadamente 3 euros. Una casa adosada que se encuentra a una hora de camino en tren de Munich, cuesta alrededor de medio millón de euros. Los funcionarios que tienen que mantener una familia y no han tenido la suerte de heredar una casa, consideran poco atractivo trabajar en una ciudad como Munich, al menos desde la perspectiva económica. Por ello, resulta difícil ocupar cargos de los niveles medios o bajos en ciudades como Munich.

El Estado de Baviera ha creado el llamado subsidio por región de alta densidad demográfica, el cual se paga a funcionarios públicos de los niveles salariales inferiores, con el fin de conseguir que resulte más atractivo para ellos que trabajar en Munich, por ejemplo. Sin embargo, esta solución alberga diversos problemas: ¿Qué criterio aplicar: el lugar de trabajo o el lugar de la vivienda del funcionario? ¿Cómo se establecen los límites de una zona de alta densidad demográfica? ¿Deben incluirse también los municipios ubicados en las cercanías del nuevo aeropuerto, porque los alquileres de esta región han experimentado un fuerte crecimiento, aunque dichos municipios no pertenecen a la ciudad y sus alrededores en el sentido estricto de la palabra? ¿Por qué no reciben este mismo subsidio los funcionarios de Nuremberg, la segunda ciudad del Estado de Baviera, a pesar de que su situación

es perfectamente comparable a la de los que trabajan en Munich?

Los funcionarios públicos jurados que trabajan en los ministerios del Estado Central, reciben adicionalmente un subsidio ministerial. Este pago complementario tiene la finalidad de instar a los funcionarios de las autoridades públicas de máximo nivel, a que trabajen con especial dedicación y, además, tiene el propósito de facilitar la captación de personal de calidad en las grandes ciudades que tienen un costo de vida más alto.

El debate en torno a una mayor acentuación del principio del rendimiento también en el sistema de remuneración de los funcionarios, ha redundado en la creación de pagos en función de niveles de rendimiento, de subsidios y de primas.

- El pago en función del nivel de rendimiento, se refiere al aumento del sueldo de un funcionario al del salario que corresponde al cargo que ocuparía en caso de un ascenso.
- El pago de un subsidio de rendimiento es un pago complementario que se realiza durante un tiempo limitado.
- El pago de una prima de rendimiento es un pago único, con el que se reconoce el mérito especial que tiene un trabajo determinado realizado por el funcionario.

Este sistema se financia mediante un recorte de los sueldos básicos de los funcionarios públicos jurados. Sin embargo, si por razones de dificultades presupuestarias no se paga el subsidio por rendimiento, cabe suponer que los funcionarios afectados por la ausencia del pago quedarán poco motivados. Por otro lado, en aquellos Estados Federados en los que sí se efectúan estos pagos, la mera relación numérica de los beneficiados en comparación con los que no reciben dichos pagos, tiene como consecuencia una mayor cantidad de funcionarios decepcionados, en relación con aquellos que se benefician de los pagos. Considerando la falta de informaciones exactas y la dificultad de hacer comparaciones, con frecuencia, se sospecha que algunos que realizan un trabajo difícil no reciben una remuneración adecuada, mientras que otros que trabajan en el mismo lugar, sí se benefician de pagos complementarios, por lo que son objeto de envidias. Por lo tanto, se puede constatar que la aplicación del sistema de pagos complementarios en función del rendimiento, aparenta ser una estrategia comparable a aquella aplicada en las empresas privadas, pero de hecho se puede observar que su aplicación concreta genera serios problemas.

Únicamente se pagan horas extraordinarias (las que superan las 40 horas semanales) si el trabajo correspondiente fue ordenado con antelación y si en el presupuesto se dispone de los fondos

necesarios para realizar dichos pagos. Estos casos se suelen solucionar mediante un sistema de contabilización de horas laborales, que no registra las horas de trabajo más allá de, por ejemplo, las 19:15 horas.

Además, existen diversas descripciones relacionadas con pagos extraordinarios en concepto de compensación de gastos por vestimenta o atención a invitados, la que se ofrecía de modo global y constituía una parte adicional del sueldo, suponiendo que los gastos correspondientes no se producían en absoluto o solo en raras ocasiones. Las medidas de ahorro adoptadas en tiempos recientes, han conseguido aliviar algo esta maraña de pagos compensatorios.

Ahorros relacionados con los funcionarios públicos como vía para consolidar el presupuesto público

Los sistemas de seguridad social alemanes se encuentran en crisis, no solamente afecta a los seguros de jubilación y contra el desempleo, sino también al sistema de sanidad. Las cuotas son cada vez más altas y los servicios cada vez menores. Esta situación se explica especialmente por el cambio de la estructura demográfica, ya que la tasa de natalidad disminuye mientras aumentan las expectativas de vida. Las altas cuotas que se pagan para financiar este sistema (por lo general pagan los empresarios y los

trabajadores por partes iguales), tienen como consecuencia, que el factor trabajo resulta muy caro, ya que dichas cantidades se suman a los sueldos y salarios, de por sí bastante altos. Esta circunstancia explica el alto porcentaje de desempleados existentes en Alemania (cuatro millones). Los costos originados por el desempleo redundan, por su parte, en un aumento de las cuotas, con lo que se produce una incidencia negativa en la coyuntura económica. En Alemania se está tratando de romper este círculo vicioso, aunque de momento sin resultados tangibles.

También los factores importantes de desarrollo social se hacen sentir en los costos de personal. Los políticos tienden a aplicar en el ámbito del funcionariado público los recortes que sufre el poder adquisitivo de quienes trabajan en el sector privado de la economía. La necesidad de conseguir un equilibrio de los presupuestos públicos, prescindiendo de nuevos endeudamientos en términos netos (compromiso adquirido por los Estados miembros de la Unión Europea económica y monetaria a través del pacto de estabilidad), desemboca en recortes considerables en aquellos sectores en los que los afectados no disponen de un grupo de presión suficientemente fuerte. Dado que los funcionarios públicos jurados alemanes no tienen derecho a huelga, se supone que constituyen un grupo que no ofrece demasiada resistencia. Se explica con tres ejemplos:

- Los aumentos salariales negociados entre los sindicatos y el Estado para los obreros y empleados de la administración pública, suelen aplicarse con gran retraso y además, en menor cuantía, a los sueldos de los funcionarios públicos jurados.
- La crisis que experimenta el sistema de pensiones en Alemania, ha tenido como consecuencia una reducción perdurable del nivel de las pensiones en comparación con los ingresos percibidos durante la vida en activo. Esta situación se ha aplicado también al pago de pensiones de los funcionarios públicos jurados, a pesar de que éstos tuvieron que aceptar antes una reducción del 3% de sus sueldos, supuestamente como aportación a la solución de este problema.
- Los pagos complementarios, como la paga extraordinaria por Navidad o el subsidio ministerial, fueron congelados manteniendo el nivel de hace algunos años y no se han vuelto a aumentar a pesar del incremento del coste de vida.

Ante esta situación, cabe preguntar lo siguiente: los funcionarios públicos jurados ¿son más o menos remunerados que los empleados de la administración pública que trabajan en función de un contrato de derecho privado? El Estado Federado de Schleswig-Holstein, por

ejemplo, durante algún tiempo únicamente contrató a empleados mediante contrato privado y dejó de hacerlo con funcionarios públicos jurados de por vida. Pero, por razones de costos, en dicho Estado Federado se ha optado nuevamente por la contratación de funcionarios públicos jurados en calidad de maestros de escuela, ya que para los empleados de la administración, hay que pagar de inmediato las cuotas para el seguro de pensiones, mientras que los funcionarios públicos jurados reciben los montos correspondientes, solo cuando efectivamente se jubilan.

La jubilación

El pago de pensiones por jubilación es considerado una de las grandes ventajas que tienen los funcionarios públicos jurados, en comparación con los obreros y los empleados que trabajan en empresas privadas. Sin embargo, suele pasar por alto que los funcionarios públicos jurados, tienen que pagar impuestos por la pensión que reciben, mientras que las pensiones de quienes pagan sus cuotas mensualmente estando activos (empleadores), son en buena medida, exentas de impuestos.

Las pensiones de jubilación pagadas a los funcionarios públicos jurados, se consideran parte de la remuneración percibida por ellos, en compensación de su servicio

público de por vida. El derecho a estas pensiones está protegido por la Constitución, y tiene en ella el mismo rango que el derecho a la propiedad privada. No obstante, se considera legalmente viable aplicar reducciones al pago de dichas pensiones. Por ejemplo, el aumento de las pensiones para los funcionarios públicos jurados suele ser un 0,2% menor, con el fin de depositar los recursos ahorrados en una reserva de pensiones. Otros Estados Federados alemanes crearon hace años dicha reserva y la volvieron a disolver, aunque sin destinar los recursos correspondientes al pago de pensiones, sino utilizándolos con otros fines como por ejemplo, cubrir déficit presupuestarios. La disponibilidad de estos recursos para otros objetivos, considerados urgentes, es una tentación para los políticos.

Sin embargo, el problema como tal, consiste en que el Estado no crea un fondo de reserva para el pago de pensiones de sus funcionarios públicos jurados. Se limita únicamente a incluir en los presupuestos los ingresos y gastos previsibles. Tampoco el plan financiero de mediano plazo, pone de manifiesto este problema con la suficiente claridad, como para que se adopten medidas destinadas a reducir las plantillas de empleados en función de la cantidad realmente financiable. Pero incluso un fondo de reserva sería una gota de agua en el océano, ya que ni siquiera sería suficiente para cubrir los gastos de un año, en concepto de pago

de pensiones para funcionarios públicos jurados de por vida.

Para adquirir el derecho de percibir una pensión después de la jubilación, es necesario estar activo por lo menos durante cinco años. Una vez cumplido este requisito, se paga una pensión mensual a partir de la edad de jubilación de 65 años. Sin embargo, solo el 9% de los funcionarios públicos jurados alcanzan ese límite de edad. El 45% de ellos se jubilan anticipadamente, por aplicación de diversos criterios de incapacidad de cumplimiento del servicio. Estas cifras son alarmantes.

El bajo nivel de la edad promedio de jubilación y la generosa gestión del criterio de incapacidad de cumplir con el servicio, se explican también por el aumento de las solididades de jubilación anticipada y de las de trabajo en jornada parcial por razones de edad. Ello significa que los funcionarios públicos jurados tienen el derecho de solicitar la jubilación anticipada por iniciativa propia, y prescindiendo de un porcentaje relativamente pequeño de su pensión. En Baviera, por ejemplo, un funcionario puede trabajar la mitad del tiempo (según su elección o a media jornada) durante sus últimos diez años activos y seguir recibiendo aún así el 83% de su sueldo. Este modelo ha demostrado ser inviable en términos financieros.

El monto de la pensión se calcula en función del último salario percibido, aplicable al derecho de

adquisición de una pensión, siempre y cuando dicho sueldo corresponda a un cargo que se ocupó como mínimo durante tres años. Ello significa que no se aplica como criterio, el sueldo promedio percibido durante toda la vida en activo de un funcionario, sino solo aquél que recibió en su último cargo y, en consecuencia, en el último nivel que alcanzó ocupar. Este criterio se justifica con el argumento de la concesión de una pensión adecuada en función del último cargo ocupado (en vez de aplicar el criterio teóricamente concebible de una pensión en función de la carrera profesional completa). Al calcular el período completo de trabajo con derecho a la percepción del pago de pensiones, se incluyen la duración de servicio militar obligatorio y el tiempo dedicado a los estudios (parcialmente, según proceda). Dependiendo del período total activo (período originario del derecho a la percepción de pensiones), la pensión que recibe un funcionario público jurado puede ser desde un 35% hasta un 75% del sueldo, que recibió durante el ejercicio del último cargo.

La aplicación de reformas en el sistema de pensiones de funcionarios públicos jurados, realizadas con base al seguro de pensiones de las personas que trabajan en el sector privado de la economía, ha tenido como consecuencia una reducción de más o menos un 4% de las pensiones de los funcionarios. En vista de la evolución

demográfica en Alemania, cabe suponer que en el futuro se producirán más recortes de este tipo. La mayor expectativa de vida y la reducción de la tasa de natalidad desde 1970 impiden la posibilidad de mantener el nivel actual. En términos estadísticos hasta ahora había dos personas y media por jubilado, que aportaban cuotas a la caja de pensiones del sector privado; pero dentro de treinta años es previsible que cada persona activa tendrá que financiar la pensión de un jubilado. Por ello, es evidente que las pensiones en general no podrán mantener el nivel actual, si se continúan aplicando los mismos criterios de hoy. Esta evolución también afectará a las pensiones de los funcionarios públicos jurados.

Si un funcionario público jurado se da de baja anticipadamente (por ejemplo, para trabajar como gerente en una empresa privada), la correspondiente autoridad pública efectúa un pago a la caja de pensiones, en concepto de contribución posterior.

Únicamente los funcionarios públicos jurados pertenecientes al más alto nivel pueden jubilarse por anticipado. En ese caso reciben un sueldo interino hasta alcanzar la edad de jubilación oficial, y a partir de ese momento reciben la pensión que les corresponde. Por lo demás, en Alemania se aplica el siguiente principio: los ministros van y vienen, los funcionarios públicos jurados se quedan.

Subsidio de sanidad

Este subsidio es especialmente importante para los funcionarios públicos jurados. En la mayoría de los casos, la autoridad pública en la que trabajan se hace cargo del 50% de los costos de asistencia sanitaria (aproximadamente 2000 euros por año), de modo que el funcionario jurado solo tiene que disponer de un seguro que cubra el otro 50%. Esta es una ventaja de peso, considerando que actualmente una persona que trabaja en una empresa privada, tiene que dedicar alrededor de un 14% de su sueldo, en concepto de cuotas a pagar a la caja del seguro médico.

Resumen y reflexiones

- La aplicación del principio de pago de alimentos como criterio fundamental para conseguir que los funcionarios públicos jurados de por vida adquieran unos ingresos apropiados, ha demostrado ser un medio eficiente para que mantengan su independencia frente a cualquier influencia política ilegal y para evitar que no se corrompan. De esta manera, el sistema de funcionarios de carrera públicos y jurados se ha transformado en uno de los pilares de soporte del Estado, capaz de garantizar la continuidad a pesar de los cambios de gobierno. La existencia de funcionarios
- de carrera, ha contribuido esencialmente al buen funcionamiento de la democracia en Alemania, aunque es cierto que no pudo evitar las catástrofes de las dos guerras mundiales.
- Los elevados costos de personal en la administración pública no se deben principalmente al monto de los sueldos, sino más bien por la gran cantidad de personas que trabajan en ella. Es indispensable limitar la cantidad de funcionarios públicos jurados, a los cargos que constituyen el núcleo de la actividad que despliega el Estado en la actualidad. Es mejor disponer de menos funcionarios públicos bien pagados, que contar con muchos mal remunerados.
- El recorte de los sueldos de los funcionarios públicos jurados se considera una forma fácil de conseguir ahorros, ya que los afectados no pueden oponerse (especialmente porque no tienen derecho a huelga).
- Le compete al Estado Central definir mediante leyes los sueldos de los funcionarios públicos jurados. De esta manera, se evita que surja una competencia entre el Estado Central, los Estados Federados y los municipios con el fin de captar personal, ofreciendo sueldos más altos.

- El sueldo depende de la clasificación del cargo y su atribución a un determinado grupo salarial (plan de cargos públicos). El sueldo aumenta por ascenso a un cargo superior o por antigüedad.
- Se efectúan numerosos pagos complementarios que se suman al sueldo básico y, en tiempos recientes, también se realizan pagos en función del rendimiento de los funcionarios públicos jurados. Sin embargo, este sistema alberga considerables problemas.
- El que los funcionarios públicos jurados perciban mayor o menor salario que los empleados de la administración pública con contrato de derecho privado, depende de la configuración concreta del sistema de sueldos y salarios aplicado en cada caso. En términos presupuestarios, es importante anotar que las cuotas dedicadas a la caja de pensiones de los empleados con contrato de derecho privado, tienen que pagarse mensualmente, mientras que las pensiones pagadas a los funcionarios públicos jurados, se pagan solo cuando éstos efectivamente se jubilan.
- En el transcurso de los siguientes 30 años se producirá una duplicación de los gastos en concepto de pensiones para funcionarios públicos jurados, con la consecuente incidencia en los presupuestos públicos, los que actualmente no contienen fondos de reservas para las pensiones. La planificación financiera de mediano plazo, solo insinúa este problema y de momento no se han adoptado las medidas preventivas necesarias, a través de un correspondiente cambio de la política de recursos humanos.
- El Estado únicamente puede competir con las empresas privadas a la hora de captar personal de calidad y motivado, si ofrece sueldos adecuados y una jubilación segura, y solo en esas circunstancias puede ofrecer los servicios de la calidad que necesitan los ciudadanos del país para competir con éxito a nivel internacional.
- La aplicación de un sistema de remuneración similar en América Central, podría contribuir a elevar el estándar de la administración pública, y a fortalecer a las naciones centroamericanas para que compitan con éxito a nivel internacional, aunque evitando los errores que entretanto, se están poniendo de manifiesto en el sistema alemán ◇

Contribución del Régimen de Servicio Civil en el Proceso de Gobernabilidad Democrática de Costa Rica*

Dirección General de Servicio Civil**

Rica*

SINETIZA LAS ACCIONES REALIZADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS, DIRIGIDAS A MODERNIZAR EL MODELO DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS, EL CUAL PROPICIA UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO RESPUESTA AL RETO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, INCIDIENDO EN VARIACIONES IMPORTANTES EN LAS ÁREAS SUSTANTIVAS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL Y EN EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN.

A partir de las dificultades para las reformas y cambios administrativos para modernizar los gobiernos, enfrentar las crisis, y poder analizar las ineficiencias de las organizaciones públicas para responder a las demandas de la

sociedad, nace la perspectiva de la gobernabilidad como respuesta.

Este punto de vista ofrece una propuesta de cambio para tales reformas, considerando como temas cruciales la innovación, los problemas de valores y funciones en la gestión pública.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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

En América Latina, desde la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Chile (noviembre, 1996), esta problemática se centró en el estudio de la "gobernabilidad democrática", teniendo como principal impulsor en ese momento al entonces Presidente de Uruguay, el Doctor Julio Ma. Sanguinetti.

A mediados de la década de los noventas, como consecuencia

de la universalización del tema, en Costa Rica se incorporó el concepto de gobernabilidad al diálogo nacional, tanto a nivel político como teórico. En los foros nacionales, es un tema vigente en el interés de académicos, investigadores y políticos, por lo que se ha convertido en clave para los estudios y la práctica del desarrollo en el sector social.

La gobernabilidad es un concepto muy amplio, que abarca el quehacer tanto del gobierno como de la sociedad en general. Esto le confiere un ámbito proyectado en toda la gama de actividades de una nación, por lo que se requiere de un sistema institucional coherente, integrador que respalde y oriente todo ese accionar hacia la "...creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo." (Prat, 1998).

Todo ello va de la mano de la cultura del país, sus valores, creencias y normas; elementos que permitirán la evolución de su sistema político y administrativo, basados en las premisas de la gobernabilidad democrática, permitiendo la participación ciudadana en la toma de decisiones para la satisfacción de sus necesidades.

Por ejemplo, desde los albores de la vida independiente, Costa Rica, en buena medida mantuvo una conciencia ciudadana de carácter dependiente, conformista e individualista que dejaba la toma de decisiones para satisfacer las necesidades sociales, en manos de las

organizaciones del gobierno que exhibían estructuras totalmente jerarquizadas y comportamientos meramente burocráticos.

Esta condición fue evolucionando junto con algunos acontecimientos políticos y económicos que dieron como resultado la creación de nuevas instituciones gestoras de una mayor conciencia de solidaridad y participación. La Constitución Política de 1949, abre paso a la institución de un servicio civil dirigido a garantizar la eficiencia de la administración, regulando la relación entre el Estado y los servidores públicos. Para ello se crea un sistema gubernamental de gestión de recursos humanos basado en el mérito, con un método científico de selección de personal y un sistema clasificado y retributivo de puestos congruentes con los valores de equidad e igualdad de oportunidad.

Esta experiencia influyó en la forma de gestionar los recursos humanos tanto en el sector público como en el privado, provocando además modificaciones culturales significativas en la sociedad costarricense; pues, al permitir un mayor acceso de los ciudadanos al empleo público, e integrarse éstos a una carrera administrativa que estimula la profesionalización y su capacitación, y garantiza ingresos estables para un gran número de familias, favoreciéndose así el acceso a la educación y al conocimiento en las diversas áreas requeridas para el desarrollo humano del país. Todo esto, por tanto, fortaleció una clase

media que sustenta la estabilidad política y los valores democráticos nacionales.

En la actualidad, el reto de este régimen, enfatizado por el impulso de las condiciones del ambiente nacional e internacional, consiste en dar respuesta, desde la perspectiva del servicio público, a los nuevos conflictos y desafíos que enfrenta el gobierno y la sociedad, donde ambos actores asumen la responsabilidad de su desarrollo y bienestar. Deberán reinventar sus valores, normas, creencias y comportamientos para que concuerden 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 su vez, el empleado público deberá ampliar la perspectiva de su rol, no solo a la producción del servicio como tal, sino a modificar actitudes y asumir nuevas competencias que le permitan asimilar la participación ciudadana en la toma de decisiones, para luego orientar y educar a los habitantes del país para que ejerzan los deberes y derechos requeridos para la gobernabilidad democrática.

En la actualidad, la gestión de personal impulsada por la Dirección General de Servicio Civil, se dirige por esta filosofía y para lograr

los cambios requeridos se orienta en tres dimensiones estratégicas:

El empleado público

Para reforzar la relación del empleado público con la población, su aceptación del cambio e incrementar sus atributos en cuanto a experiencia, creatividad y conocimiento, se promueven actividades de capacitación que posibilitan un mejor desarrollo de nuevas competencias para fortalecer actitudes y el capital intelectual del sector público, condición indispensable para lograr la competitividad del país dentro de las premisas de la gobernabilidad democrática. Con esto se rescata el mérito de ser empleado público, y se influye en la forma en que la población lo percibe. En resumen, para la revalorización del papel de este funcionario se trabaja en:

1. Redimensionamiento de sus valores y actitudes para incorporar en sus acciones el verdadero sentido de servicio.
2. Reposicionamiento de la imagen del servidor público recuperando la confianza de la sociedad.
3. Desarrollo en los servidores públicos de competencias relacionadas con la capacidad de análisis y ajuste permanente al cambio.

La ciudadanía

Esta dimensión está orientada a promover conocimientos y actitudes en la colectividad, que posibiliten su participación en forma efectiva mediante procesos de educación, espacios de consulta y mecanismos de divulgación y promoción. Esto desarrollará en la sociedad la capacidad de enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en un tiempo determinado, y de valorar en forma proactiva y objetivamente las acciones del gobierno y de sus funcionarios.

Estructura y doctrina

Las organizaciones públicas cuentan con varios elementos interactuantes e interdependientes entre sí, enmarcados por una doctrina que las define. Entre esos elementos se destacan las personas (ciudadanos y funcionarios), y la estructura (objetivos operativos, funciones, líneas de autoridad y comunicación, procesos, procedimientos, estrategias y métodos de trabajo).

Por ello, al modificar los atributos de las personas que integran la organización, la estructura debe responder en la misma medida y viceversa. Esto obliga a que, para mantener el equilibrio del sistema organizacional y su razón de ser (solventar las demandas de los habitantes), se debe revisar y ajustar continua y sistemáticamente el

funcionamiento estructural, y la validez de la doctrina de las organizaciones según las nuevas demandas de los habitantes, de lo que resulta mayor responsabilización, transparencia y confianza en la gestión pública. Condiciones indispensables para el acercamiento en doble vía entre las instituciones del gobierno y la población.

De esta forma, los programas de capacitación, los proyectos y actividades que ejecuta la Dirección General de Servicio Civil, conlleven como objetivo transversal la aprehensión de estas competencias por parte de los servidores públicos y los habitantes.

El desarrollo de las actividades correspondientes a estas tres dimensiones tienen, en la gerencia pública un eje integrador; pues la administración de recursos humanos promovida por el sistema de méritos del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica se extiende, a partir de la Dirección General, como rectora de dicha actividad en el gobierno, hasta las unidades de recursos humanos de cada ministerio, como órganos ejecutores de las políticas de personal y los gerentes quienes son, en última instancia, los que realizan la gestión de personas y a quienes asesora la Unidad de Recursos Humanos ministerial.

En razón de ello, el área de capacitación que atiende esta Dirección General, considera en sus actividades proporcionar a los gerentes la capacitación que les

permita atender su gestión con el enfoque de gobernabilidad democrática, a fin de asegurar el mejoramiento del capital social y el rescate de la institucionalidad de las organizaciones.

De esta forma, la operacionalización de estas estrategias presenta tres etapas que no se agotan al finalizar, sino que se ajustan a las nuevas condiciones que por sí mismas van generando:

I Etapa: Hacer conciencia a lo interno de la Dirección General

Para comenzar cualquier cambio en el entorno se requiere primero lograrlo en el agente que lo provoca, por lo que el cambio de visión debe partir de la Dirección General de Servicio Civil. Esta etapa implicó la creación de espacios de estudio, análisis y reflexión sobre temas relacionados con el quehacer organizacional y su relación con la gobernabilidad. Así, se organizaron equipos de investigación sobre el tema, cuyos resultados se promovieron dentro de la Dirección.

II Etapa: Posicionamiento del enfoque de gobernabilidad en las organizaciones bajo el Régimen de Servicio Civil

A fin de que el servidor público interiorice y aplique una nueva

cultura organizacional propicia a la participación ciudadana, se abrieron espacios, y se organizaron eventos de capacitación para la construcción de las nuevas actitudes y conocimientos. Una diversidad de talleres y charlas dirigidas a valores y ética de la función pública, desarrollo humano sostenible, gerencia pública desde el enfoque de la gobernabilidad democrática, servicio al habitante, dignificación del servicio público, gestión por competencias, desarrollo del potencial humano, entre otros.

El aprendizaje logrado en estos eventos, permite a los funcionarios diagnosticar las áreas críticas que requieren revisión y actualización permanente para redefinir la visión, misión, objetivos, procesos, procedimientos, estrategias y métodos de trabajo, que se ajusten a una gestión pública actualizada y adaptada a los valores, de la gobernabilidad democrática, donde se involucren los valores de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y servicio.

III Etapa: Acercamiento a la ciudadanía

En esta etapa se definen y establecen los medios de enlace y retroalimentación entre la Dirección General de Servicio Civil, las organizaciones del Estado y los habitantes. Se crean espacios y se aprovechan los existentes para foros y cátedras donde se analicen

temas relacionados con la administración de recursos humanos, el quehacer organizacional y su relación con las variables del entorno que concluyan con trabajos escritos publicados. Asimismo, se abren o establecen mecanismos que fomenten el diálogo entre las organizaciones del gobierno y entre éstas y la población.

La innovación para la gobernabilidad

Considerar la labor de las organizaciones del Estado bajo el concepto de gobernabilidad democrática, no se trata de un simple cambio de nombres o títulos dentro de la gestión que se realiza. Se requiere de un cambio en la forma de observar las cosas, las situaciones y las conductas.

Los paradigmas que han servido para comprender la realidad hasta estos momentos, no necesariamente ayudan a valorar la situación actual. Hoy en día, además de la convicción de que se debe cambiar, y que el conocimiento de esta acción es necesario, se requiere, su puesta en práctica. Esto implica el rompimiento de viejos paradigmas y la incorporación de nuevos. Dentro de este proceso se corren riesgos, que provocan inseguridad en las personas, descontrol y en muchos casos, descontento; elementos siempre presentes en las personas y organizaciones ante un proceso de cambio.

Por tanto, los servidores públicos requieren una cualidad y actitud especiales básicas, para desligarse del esquema cómodo y seguro del “así se hacen las cosas aquí” o “esto siempre se ha hecho así” y aprender que la única seguridad es la presencia del cambio. La creatividad es esa cualidad que permite aceptar y ajustarse a las necesidades de cambio. Un servidor creativo no solamente espera que ocurra el cambio para actuar, sino que lo promueve, dando paso a la actitud innovadora.

Precisamente para incorporar el paradigma de la gobernabilidad democrática (democracia participativa) en la gestión pública, la innovación es el eje central, que se proyecta en tres aspectos básicos de la gestión:

1. La redefinición de los valores para orientar la toma de decisiones y actitudes: Significa que los nuevos valores deben orientarse a que los servidores públicos se aboquen a los objetivos de la sociedad y no al mero procesamiento técnico-administrativo del servicio.
2. La reorganización estructural para facilitar la participación activa de los habitantes comprende: los objetivos, la misión, los procedimientos, los procesos, la distribución jerárquica, políticas organizacionales y todos los demás elementos funcionales de la organización. Éstos deben

impulsar la participación de la ciudadanía para impedir la influencia del clientelismo y de grupos preferenciales, dando oportunidad a la gestión de carácter comunitario y las iniciativas individuales de los habitantes.

3. Los vínculos o relaciones entre los diversos actores de la sociedad: tanto los gerentes públicos como los servidores en general, deben estimular y desarrollar las relaciones entre los diversos actores sociales a nivel nacional e internacional, con el objetivo de enriquecer la gestión al tener un ámbito mayor donde ejerce su influencia y obtiene información y otros recursos.

Como consecuencia de las nuevas tendencias mundiales y regionales de la globalización y apertura de mercados, tratados internacionales y las nuevas necesidades de la sociedad, esta Dirección General ha visualizado como una alternativa importante para mejorar los índices de desarrollo humano, tecnológico y económico la incorporación en la gestión pública, específicamente desde el empleo público, la premisa y los elementos constitutivos de la gobernabilidad democrática como componente ideológico para lograr el desarrollo institucional y organizacional del Estado; partiendo del concepto de que el rol del funcionario público es decisivo para que el país logre enfrentar positivamente los retos y oportunidades de nuestro tiempo

◇

La ética en el marco de la reforma de la administración pública

Rethelny Figueroa de Jain**

en Centroamérica*

REFLEXIONA ENFÁTICAMENTE SOBRE EL QUEHACER DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMBIENTES CAMBIANTES, ASÍ COMO EL ROL, CONDUCTA Y COMPORTAMIENTO DEL SERVIDOR PÚBLICO EN ENTORNOS COMPLEJOS, SUGIRIENDO LA NECESIDAD DE INCORPORAR MATERIAS CON CONTENIDOS VALORATIVOS EN LOS *PENSUM* DE FORMACIÓN, CAPACITACIÓN, ACTUALIZACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

El contexto reciente de la administración pública centroamericana

A la administración pública como objeto de estudio le concierne, tanto la política como la sociedad. De ahí la importancia

de revisar su accionar para enriquecer conceptualmente su análisis, determinado en gran parte por su contexto cercano y lejano, permitiéndonos ubicar la problemática en forma general, a partir de las causas fundamentales que dieron origen al estado actual de la misma en Centroamérica.

Así, en esta región a inicios de la década de los ochentas del pasado milenio, los países del área emergieron después de procesos de pacificación, con sistemas democráticos que replantearon nuevas agendas para el accionar del Estado, y de la administración pública en particular. Estas tareas comprendieron la readecuación del aparato administrativo, emprendiéndose la modernización del Estado cuyos fundamentos parten del Consenso de Washington, y del referente teórico del *Public Choice*.

* Conferencia presentada en la Mesa Redonda "La Ética Pública desde la Perspectiva de los Institutos de Administración Pública", realizada el 5 de junio del 2002, en el marco del "Seminario sobre Descentralización Territorial y Ética Pública en Iberoamérica", organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, de España y auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, en Antigua, Guatemala, del 3 al 6 de junio del 2002.

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

Su justificación nace de la búsqueda de soluciones para la aguda crisis de gobernabilidad de los países del Istmo, producto del desequilibrio fiscal que atribuía la insolvencia económica a la centralización del Estado, que había facilitado un intervencionismo inadecuado, la asunción de roles no pertinentes, y la conducta poco moral de quienes controlaban su aparato.

En este sentido, las respuestas de la reforma se orientaron a abordar esta problemática, introduciendo medidas (de descentralización, privatización, desregulación y tercerización de servicios y actividades estatales), cuyo propósito fue redimensionar el rol del aparato del Estado, el que emerge con la ruptura del "Estado del Bienestar" y la redefinición de su nueva intervención en el desarrollo, centrándose en la promoción y la regulación, delegando en la sociedad civil organizada, actividades de carácter económico y reteniendo para sí, aquellas funciones normativas que determinan las nuevas relaciones Estado-Sociedad, y que perfilan un quehacer cuya naturaleza le ha dado características diferentes.

Consecuentemente, los fines del Estado moderno se enfatizan en el trinomio "governabilidad, desarrollo y equidad" y su concretización constituye un reto de gran magnitud en el proceso de transición de las reformas del aparato administrativo y el desarrollo institucional, identificándose dos

momentos en el proceso de modernización de la administración pública en Centroamérica.

- Por una parte, se encuentran las medidas integradas en las conocidas "reformas de primera generación", las que han tenido en la región avances y limitaciones diferentes para cada uno de los países. El énfasis de estas primeras reformas fue la conformación del nuevo aparato administrativo, es decir, su estructura, competencia y funciones conocidas también como reformas institucionales.

No obstante, con el impulso de estas medidas, los resultados de las mismas no han sido altamente satisfactorios en cuanto a desempeño económico y productividad se refiere, especialmente en los países menos desarrollados, observándose en algunos casos, que cuestiones de alta sensibilidad social como la pobreza, la corrupción y la inequidad, se incrementaban.

- Es como respuesta a esta problemática que emerge una "segunda generación de reformas", con el reconocimiento explícito de que el desarrollo requiere de un Estado eficaz. Las medidas de las reformas de segunda generación se encuentran actualmente en gestación, y se orientan al interior de la administración

pública, apoyadas por los principios del *New Public Management*, *NPM*, o Nueva Gerencia Pública, destacándose aspectos como una administración pública al servicio del usuario, enfatizando una cultura de servicio pronta, justa y equitativa. Los objetivos fundamentales de estas reformas, son consecuentemente, la eficiencia económica y la eficacia gerencial.

La concepción del NPM o Nueva Gerencia Pública es el fundamento teórico, mediante el cual se impulsan los procesos de revisión y ajuste del Estado, aportando un cuerpo de principios que permitan pasar de un modelo de la administración pública burocrática a un estilo gerencial. Estos principios de gestión se enuncian de la siguiente manera:

- La separación de los ámbitos de la política y de la administración (la separación de las funciones políticas de las administrativas; el diseño de las políticas *versus* su ejecución).
- La distinción entre las actividades exclusivas del Estado, y las que pueden ser ejercidas por otros agentes (por ejemplo: formulación de las políticas, recaudación, regulación *versus* la intervención directa en la economía).
- La orientación hacia los servicios, usuarios y clientes.

- La gestión del producto en vez del insumo.
- El control, la transparencia en materia de gastos, prestaciones y su desplazamiento hacia la entrega de bienes y servicios.
- La administración descentralizada de los recursos y amplia delegación de la responsabilidad por los resultados, y la definición de las formas de rendición de cuentas.
- El énfasis en el desarrollo de los recursos humanos, y su mayor participación en la toma de decisiones.

La adopción de estos principios, han sido considerados en la praxis del accionar administrativo y en el marco de las reformas actuales, como integrantes recientes del nuevo sistema de dirección y de gestión en general, y de los recursos humanos en particular. Su aplicación ha dado como resultados innovaciones positivas tales como: la orientación hacia el servicio, la devolución de autoridad, la desregulación de procesos administrativos, la flexibilización de las estructuras organizacionales, el énfasis por crear nuevas culturas de trabajo, incentivos basados en los resultados y el mejoramiento y evaluación del desempeño y la productividad.

Sin embargo, algunas limitaciones se han identificado con

respecto a la puesta en marcha de ciertas estrategias y técnicas modernas de gestión. Ejemplos de ellas lo constituyen la controversia en relación al marco legal, la cultura administrativa, el ciudadano en calidad de consumidor y la erosión de valores públicos. Especial importancia reviste este último aspecto, el que nos lleva a reflexionar enfáticamente sobre el quehacer de la administración pública en ambientes cambiantes, así como el rol, conducta y comportamiento del servidor público en entornos complejos.

La ética y la nueva gerencia pública

La ética en el servicio público centroamericano se ha visto afectada, tanto por los cambios globales del entorno como por las transformaciones emprendidas por las reformas, incidiendo directamente en la conducta del personal que labora en la administración pública, al incorporar formas diferentes de hacer esta tarea.

De especial relevancia resulta para Centroamérica la puesta en práctica de aspectos novedosos de gestión pública, con implicaciones en comportamientos irregulares, apreciándose conflictos de interés que menoscaban los valores de la función pública. Estas situaciones pueden caracterizarse en el ámbito gubernamental de la siguiente manera:

- La nueva gerencia pública postula altos grados de autonomía para el empoderamiento de los gerentes públicos, facultándoles a usar la discreción en los asuntos gubernamentales, con el fin de agilizar la entrega de los servicios al ciudadano. Sin embargo, algunas veces las decisiones administrativas resultantes no se fundamentan adecuadamente en las cuestiones valorativas que son propias de la administración pública, incurriéndose en repercusiones éticas de estas acciones, tales como algunos excesos que van desde la omisión normativa, el desconocimiento procedimental, el soslayamiento del interés público hasta la mala gestión y la corrupción.
- La descentralización y ampliación de centros de poder decisorio, tanto territorial como al interior de los órganos públicos, con el fin de tomar las acciones necesarias en las unidades cercanas a los ciudadanos y comunidades, así como de acercar la administración al usuario, también ha sido otro de los factores que entra en controversia con la naturaleza propia de la administración pública. La flexibilización de la gestión pública ha descuidado la rigurosidad de los controles, puesto que ha habido un desplazamiento de la gestión fundamentada en las reglas a otra basada en los

- resultados. Las implicaciones derivadas de esta situación se han concretizado, tanto sobre la gestión de la ética como en la propia actividad del servicio público.
- El incremento de las facultades del nivel gerencial traducidas en un mayor grado de relación para la toma de decisiones al interior de la gestión pública, ha llevado a algunos políticos y gerentes poco escrupulosos, a cometer algunos actos indebidos, tal como lo manifiesta Prats i Catalá, (1995:92), quienes han visto *"en el management el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual disbridada, no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y con ella, el potencial de corrupción"*.
 - La normativa del derecho administrativo, fuente de legitimación del quehacer gubernamental, ha sido desbordada por la práctica de la administración pública actual ante los cambios del entorno, dejando al gestor público sin referentes valorativos conscientes que normen los hechos y actos de la administración pública, coalicionando con los valores de la ética y lo moral, al encontrarse un vacío que sustituya en la administración pública, la obsoleta normativa legal.
 - El grupo de autoridades que constituyen las cúpulas organizadas del aparato administrativo, son desempeñadas por gerentes cuya experiencia fundamental de trabajo, ha sido en el sector privado, proviniendo en su mayoría como experimentados *business managers* e introduciendo algunas veces conflictos de intereses entre los valores prescriptivos de la administración pública y la gestión pública moderna, al asimilarla a la gestión privada, ignorando que el marco institucional entre ambas, responde a "principios, valores y normas diferentes".
 - No obstante, que estas estrategias y técnicas modernas han tenido efectos positivos en el conjunto de la administración pública, es también cierto que la experiencia ha demostrado en Centroamérica, que estos mismos procesos por el carácter de su dinámica, potencializan situaciones de conflictos de intereses que sin la oportuna fiscalización por parte del gobierno, incurren en excesos y disfunciones que coadyuvan a violentar los parámetros de la ética pública, fomentando el descrédito de la administración pública y la deslegitimación democrática.
- Ante esta problemática, algunos países del Área han revitalizado marcos reglamentarios que

incluyen códigos de ética, prontuarios, mecanismos de denuncias de actos irregulares, conductas y comportamientos indebidos o no éticos, etc. Estos instrumentos continúan constituyendo un elemento importante del sistema ético, porque explicitan pautas de actuación y determinan el comportamiento deseado.

El primer día de su mandato, el Presidente de Costa Rica, Dr. Abel Pacheco, fijó catorce normas éticas que deberán cumplir un grupo determinado de funcionarios con altos cargos, agregando, que tanto “el ojo vigilante de la prensa como el de los ciudadanos será muy importante para supervisar el comportamiento ético de los servidores públicos” (La Nación, 9 de mayo/2002, p. 7A).

La utilidad de estas medidas y herramientas ha sido puesta de manifiesto; sin embargo, el acento de la tendencia actual para abordar esta problemática, ha sido retomar la ética como una dimensión fundamental de la gestión pública, integrante del accionar de todo el sector gubernamental y su recurso humano. Por lo tanto, su énfasis radica en una red de elementos que actúen concatenadamente a nivel de la administración pública en general.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (1997), propone el concepto de “infraestructura ética” como la creación de un marco institucional

para prevenir los comportamientos indeseables y desarrollar incentivos y sanciones que promuevan la integridad en el servicio público, en el que se integran los siguientes elementos: compromiso político, marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público, y una sociedad civil activa que desempeña el papel de vigilante de los funcionarios. Asimismo, la misma OCDE, nos previene indicándonos que no bastan los seis elementos de la infraestructura ética, puesto que su éxito dependerá de la determinación para que sea implantada, comprendida y aplicada sistemáticamente.

Por otra parte, autores como Peter Drucker (1994); pensador prominente del *management*, enfatiza desde otra perspectiva, la responsabilidad en el seno de las organizaciones, en una sociedad como la actual que se basa en el conocimiento. Señala que se debe practicar la responsabilidad y la colaboración, porque el poder sin responsabilidad no es poder en absoluto, sino es irresponsabilidad. Asimismo, manifiesta que las organizaciones tienen que hacerse responsables en el límite de su poder, para determinar cuándo el ejercicio de sus funciones deja de ser legítimo.

Una reflexión derivada al contrastar estos argumentos con situaciones prácticas, pareciera indicar que paralelamente a la institucionalización de técnicas modernas

orientadas a la eficiencia y eficacia de la administración pública, se requiere incorporar elementos normativos y valorativos de la administración pública, que permita constituir un referente pertinente para los servidores públicos, tanto para la acción como en la toma de decisiones, en el que se “concilien innovaciones y riesgos de manera responsable”, tal como lo indica Santana Rabell (2000), en el marco de la ética pública.

Este breve análisis, nos remite a la discusión central de nuestros argumentos con respecto a la autonomía delegada, y sus implicaciones en la conducta del recurso humano al servicio del Estado, constituyéndose en un desafío que llama por un comportamiento ético en los funcionarios públicos como una condición *sine quanon* para el buen gobierno, puesto que de ésta depende el éxito de las reformas de la gestión pública y la confianza en el sector gubernamental, tema de gran vigencia en la agenda de la modernización del Estado.

La ética y la formación de administradores públicos en Centroamérica

El recurso humano público es el pivote central de la transición y consolidación de procesos de modernización e institucionalización de la administración pública. Su contribución es determinante y su colaboración depende en gran

parte, de la claridad en la introducción de formas diferentes de gestión, y la conformación de una nueva cultura administrativa.

De especial importancia resulta para Centroamérica, la puesta en práctica de mayores grados de autonomía gerencial, acompañada de procesos de descentralización, tanto al interior de las estructuras organizacionales como territoriales, las que analizaremos brevemente.

Cambios en el perfil del funcionario público y de la cultura administrativa de las organizaciones del Estado, continúan con una marcada tendencia de confusión, al implementarse la transición del modelo tradicional burocrático a uno gerencial, en el marco de las medidas de reformas de la administración pública. Los avances en la modificación de este perfil han estado más orientados a la internalización y apropiación de técnicas de gestión para su aplicación, con muy poca incorporación de aspectos valorativos. Los instrumentos de renovación y actualización del perfil del recurso humano que labora en el sector público, tales como los programas de formación, capacitación y perfeccionamiento, no han tenido por una parte, un desarrollo sostenible, y por otra, adolecen de contenidos sustantivos en cuanto a ética se refiere.

Una revisión breve de los *pensum* de formación que se desarrollan en la disciplina de la administración pública, a nivel

centroamericano, nos permite señalar que la tendencia actual de estos programas universitarios, es conformar programas con alta concentración en aspectos técnicos, soslayando abordar un enfoque integral de la ética pública, diferenciada como una asignatura exclusiva y propia que integre la estructura curricular de este tipo de estudios. El énfasis de los mismos se centra en las técnicas, destrezas y métodos para la aplicación, así como en los factores contextuales, con muy poca referencia de materias de carácter filosófico y normativo.

Esta tendencia de formación de la profesión de la Administración Pública, contrasta con la creciente revisión del desempeño de los gobiernos en la región por parte de la población en general, y la cada vez más exigente demanda de rendición de cuentas por parte de las autoridades gubernamentales. Es en este sentido, que el propósito esencial de la reforma del Estado no debe ser solamente que las instituciones públicas sean eficientes y eficaces, sino que funcionen de tal manera que induzcan competitividad en los mercados y justicia en las sociedades, puesto que la gerencia pública tiene entre otros objetivos la justicia, la equidad, la responsabilidad social, la igual protección de las leyes, la debida aplicación del proceso de ley, la representatividad, la protección de los derechos civiles, el rendimiento de cuentas y la honradez en

la gestión pública (Santana Rabell 2000).

Otro factor que ha incidido en la formación de los servidores públicos a pesar de ser un tema vigente y permanente en la agenda de la administración pública centroamericana, es la falta de articulación integral de un servicio profesional de carrera para toda la administración en general.

Hoy día el tema ha cobrado una preponderante atención, no solo por las instancias gubernamentales, sino por los propios funcionarios y la sociedad, ya que la reforma del Estado no puede descuidar a uno de sus principales protagonistas: los servidores públicos que están al frente de las tareas del gobierno. Por lo tanto, en la medida en que tengamos un régimen de servicio público profesional, y esfuerzos sistemáticos de perfeccionamiento en los que se incluya la dimensión ética de la gestión pública, será posible mejorar la acción de gobierno y obtener una mayor certidumbre y credibilidad del ciudadano en el ejercicio de la función pública.

Al respecto y en relación a la incorporación de contenidos normativos, algunos autores como Bowamaen, Berman y West, (2001) señalan los cuatro pilares de la ética que deben introducirse en la formación de las personas que aspiran a ingresar al servicio público:

- Estar bien conscientes de los valores fundamentales del servicio público (*Value awareness*).
- Desarrollar destrezas para el pensamiento o razonamiento ético en diferentes escenarios o conceptos organizacionales.
- Conocer y cumplir con las leyes y códigos que regulan el comportamiento ético.
- Convencer al liderato y miembros de las organizaciones públicas de que es posible lograr un comportamiento ético, mediante el diseño e implementación de múltiples estrategias y enfoques.

Especial consideración requiere el punto mencionado por Bowamaen, Berman y West, concierne al desarrollo de destrezas para el pensamiento ético en el marco de distintos escenarios, al tomar en cuenta que el servidor público actualmente se encuentra sometido a una serie de presiones provenientes, tanto del entorno interno como externo. A manera de ejemplificación simple, es posible apreciar que al interior del quehacer público, el funcionario se enfrenta a las restricciones de recursos, al incremento de las demandas de la población por mayores servicios, al cambio de las formas de gestión, al cumplimiento de metas, etc., las que aunadas a orientaciones globales como la transparencia, coadyuvan a crear espacios de confusión que puedan

potencializar situaciones de conflicto de interés con repercusiones éticas de las acciones y decisiones administrativas.

De ahí la pertinencia de introducir en la formación profesional de la administración pública, aspectos de naturaleza valorativa, con el fin de socializarlos y homologarlos para que ayuden al servidor público a hacerle frente a la complejidad de los cambios, orientándolos en la dimensión ética de la toma de decisiones.

Las enseñanzas del proceso de modernización en Centroamérica manifiestan que las reformas introducidas requieren ser acompañadas de programas de formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los funcionarios públicos de todos los niveles y en todos los campos, como medios para crear condiciones y características que potencialicen la internalización de valores, conocimientos, parámetros y actitudes para la acción, inherentes al carácter de la gestión pública y que constituyen garantías de la legitimidad democrática, sin menoscabar los efectos positivos de las medidas de las reformas que conlleva la modernización del Estado.

Bibliografía

- Bowman, Jame J. and Evan M. Berman, Johnathan P. West. 2001. "The Profession of Public Administration: An

Ethics Edge in Introductory Textbook?”. *Public Administration Review*: 61, No. 2: 194-205.

Drucker, Peter. 1994. “La Sociedad Postcapitalista”. Colombia, Editorial Norma.

OCDE. 1997. “La Ética en el Servicio Público”. Ministerio de Administraciones Públicas, MAP.

Prats i Catalá Joan. 1995. “Derecho y Management en las Administraciones Públicas”. Reforma y Democracia:

Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 3 (enero), 89-114.

Santana Rabell, Leonardo. 2000. “Tendencias curriculares en la enseñanza en la administración pública en los Estados Unidos”. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, 17 (junio), 235-264.

World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York, Oxford University Press ◊

Indicadores del desarrollo humano en Centroamérica y el papel de los recursos humanos al servicio del Estado*

Stanley Muschett**

PRESENTA EL DESGLOSE DE ALGUNOS INDICADORES QUE PERMITEN COMPARAR LA SITUACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EN MATERIA DE LO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL, PARA CONCLUIR CON UN LLAMADO DE ATENCIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE COMBATIR LA "ANEMIA ÉTICA Y EL DEBILITADO ESPÍRITU COMUNITARIO", MEDIANTE UN COMPROMISO PERSONAL DE LUCHA ACTIVA PARA EVITAR QUE LA "JUSTICIA MUERA", COMO UN ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA GOBERNABILIDAD.

Introducción

Cuatro premisas servirán de referencia a esta reflexión.

La primera, es una sentencia que se atribuye a Mark Twain, de quien se dice que afirmó en alguna

ocasión que, "existen mentiritas, grandes mentiras y las estadísticas". Desde ella, quiero llamar la atención sobre lo que suele decirse de que nos valemos de las estadísticas para lo que nos conviene. Pero más aún, en nuestro caso, los indicadores, que son estadísticas, deben llevarnos a pensar y sentir que detrás de ellos hay personas, rostros humanos que nos hablan de la abundancia y de la miseria; datos que reflejan el estado de exclusión de hombres y mujeres de los beneficios de salud, educación y trabajo. En fin, indicadores que son a la vez oportunidades y retos.

La segunda premisa, y que se ha convertido en una muletilla a la que recurro con frecuencia desde hace algo más de seis meses, nos la ofrece Fernando Savater en su obra

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Asesor para los Diálogos de la Representante Residente del PNUD, Panamá.

“El valor de educar” (Ariel, 1997), cuando afirma que “nacemos humanos, pero eso no basta: tenemos también que llegar a serlo... Nuestra humanidad biológica necesita de una confirmación posterior, algo así como un segundo nacimiento... solo llegamos plenamente a serlo cuando los demás nos contagian su humanidad a propósito... y con nuestra complicidad”.

En pocas palabras, Savater, enfatiza el sentido de que nuestra humanidad es como un proyecto, que recibimos y que hemos de desarrollar a lo largo de nuestra existencia, en donde la educación, entendida más como formación que como instrucción, juega un papel definitivo.

La tercera premisa me la ofrece la lectura de una obra de Jean Francois Revel, en donde no solo su título es impactante, “El conocimiento inútil”, (Planeta, 1989) sino que su hipótesis de trabajo lo es aún más.

Sostiene Revel, que “la primera de todas las fuerzas que dirigen al mundo es la mentira”, y ello, a cuento de que nuestros tiempos, más que ningún otro, han proclamado que la información es el nuevo signo de los tiempos.

Los nuestros, son aquellos en los que el conocimiento ha progresado de manera fabulosa, casi embriagante, no obstante, la información adquirida ha resultado impotente para resolver nuestros males, y qué decir de su

diseminación y acceso que sigue siendo injustamente desigual.

Cuando el Papa Juan Pablo II, afirmaba que el inicio del nuevo milenio nos encontraba como en una embriaguez de pesimismo, tal vez se refería a esta situación, entre muchas otras, pues la fe que habíamos depositado en el progreso que traería este crecimiento del conocimiento y de la información y su consecuente aplicación, no había llegado a ser tal. Por lo tanto, cabe preguntarnos qué tan inútil ha terminado por ser.

Finalmente, me dirijo a un grupo de hombres y mujeres que conjugan una situación de ciudadanía reforzada. Y es que a la condición de ciudadano, por la que todos estamos llamados a asumir la responsabilidad de trabajar por el bienestar de la comunidad, el ser un servidor civil añade la posibilidad de potenciar dicha responsabilidad, por la capacidad que se tiene de incidir e influenciar en el proceso de toma de decisiones desde la gestión de gobierno, afectando así la convivencia de la colectividad en cada uno de nuestros respectivos pueblos. El ser un servidor civil es un honor y una responsabilidad particular que debemos honrar.

Concluyo entonces, que nos adentramos a considerar algunos indicadores, dispuestos a que las cifras sean más que eso: cifras frías. Que la pausa que hacemos en esta jornada, nos permita revisar cómo nos ayudamos a ser auténticamente humanos. Que la infor-

mación de la que disponemos debe ser puesta al servicio de la promoción humana y que día a día, en un empezar de nuevo, estamos dispuestos a crecer en la responsabilidad de servicio que nos cabe como servidores civiles.

De la gobernabilidad

Esta presentación no es sobre gobernabilidad, pero es relevante el hecho de que el tema de esta jornada fuera "Carrera Administrativa y Gobernabilidad" y por ello, una breve palabra al respecto no está de más.

Aunque muchos puedan pensar lo contrario, el término no es nada nuevo. Lo que ha ocurrido es su rápida penetración y aceptación en los últimos diez años, pues la gobernabilidad ha existido en la literatura política desde que la sociedad empezó a reflexionar sobre el modo en que son gobernadas.

Baste afirmar que se entiende por gobernabilidad, la formulación de las leyes que enmarcan el dominio público y la gestión gubernamental a partir de las mismas. Para el señor Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, la buena gobernabilidad es quizás el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo. La revista *The Economist*, va más lejos al afirmar "que de todos los males que afectan la suerte de los pobres, ninguno es más letal que una mala gobernabilidad".

Aún cuando hay que reconocer que existe un debate sobre lo que constituye una buena gobernabilidad, un estudio de Naciones Unidas presenta para la discusión, seis indicadores para su evaluación. Ellos son:

- El nivel de participación en el proceso político.
- La integración de los distintos intereses de los asociados.
- La gestión gubernamental del sistema de gobierno como un todo.
- La implementación de políticas, particularmente por la burocracia estatal.
- La relación entre el Estado y el mercado.
- La existencia de instituciones para la resolución de conflictos, en particular el funcionamiento del órgano judicial.

Estos indicadores deben ser considerados a la luz de los siguientes principios:

- Participación, entendida como el grado de involucramiento de los asociados (afectados).
- Justa aplicación no discriminatoria de las leyes y reglas.
- Transparencia, grado que permite percibir la claridad en la toma de decisiones.

- Eficiencia, evitando el malgasto y una aplicación fiel de las leyes y políticas.
- Decencia, el no avasallamiento en la aplicación de las leyes.
- Rendición de cuentas.

Más allá de las discrepancias sobre estos criterios y principios, se trata de argumentar que la buena gobernabilidad es aquella que está al servicio de una particular noción de desarrollo, basada en la dignidad de las personas, y en donde los derechos humanos son el centro de todo proceder.

Algunos indicadores

Es conveniente anotar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, publicó el primer informe sobre el Estado de la Región, tan solo en 1999 y que de manera comparativa nos permite una comprensión de la realidad de nuestros países. Aún no ha sido publicado el documento correspondiente al 2000, por lo que los datos que se muestran son los de 1999 enriquecidos con los informes individuales de algunos de estos países.

El universo de estos indicadores es realmente vasto y su sola consideración tomaría mucho más tiempo del dispuesto. Por ello, se presentarán tan solo algunos aspectos que ayuden a la reflexión.

Lo político

Los países de la región experimentan hoy gobiernos electos, subrayando con esto la ausencia de los regímenes militares tan de moda y comunes en los sesentas y ochentas.

Sin embargo, existe la opinión generalizada que califica de frágil la democracia en la región, debido a una combinación de factores, que tiene por un lado un grado de desencanto con la clase política (la partidocracia-ausencia de modernización y democratización-impunidad de dirigentes-instrumentación de las instituciones públicas-divorcio entre la campaña y la gestión gubernamental-legislación electoral amañada) y, por el otro, la frustración de no ver resueltas las necesidades materiales.

Este desencanto ha llevado a algunos teóricos a plantearse la existencia de una nueva categoría de referencia, la del no-ciudadano y que quiere enfatizar, tanto la exclusión como la más absoluta apatía sobre asuntos comunitarios.

Centroamérica reproduce con gran fuerza y continuidad lo que se conoce en ciencia política como el fenómeno de la Ciudad-Estado, y que plantea el alto nivel de concentración y centralización de la actividad pública y de los servicios en las capitales de los países.

Reforzado con el correr del tiempo, Centroamérica todavía

ofrece el espectáculo de que más allá de la ciudad capital, sede del gobierno, y tal vez alguna que otra ciudad, los servicios básicos escasean, la infraestructura de vías de comunicación y de acceso (carreteras y líneas eléctricas) es mínima, si acaso, y las propuestas de solución son poco menos que esporádicas y coyunturales.

La primera reacción que esto produce es la interminable migración del campo a la ciudad, con la consecuente disminución de la calidad de vida, el hacinamiento, los cordones de miseria y altos índices de delincuencia. Pero más grave aún, porque es de largo plazo y se convierte en un nuevo comportamiento, es la pérdida de la fe en la capacidad de la democracia para atender y resolver los problemas de los asociados.

Algo preocupante es que en la región se observa un incremento en los niveles de abstencionismo. Nicaragua, Costa Rica y Panamá, los más bajos con rango de 20-25%. Honduras en un punto intermedio del 30%. Guatemala y El Salvador con un nivel mayor de 55-60%.¹

A pesar del diagnóstico y balance descritos, ello no debe

llevarnos a olvidar que ninguno de los regímenes autoritarios existentes en 1987 sobrevive hoy, lo que da a la preservación de los derechos humanos un nuevo impulso y promoción.

Un balance permite afirmar que las sociedades centroamericanas cuentan con regímenes electorales estabilizados, que cumplen el mínimo de garantías formales, y ante cuyo funcionamiento tanto perdedores como ganadores muestran conformidad.²

Para mediados de los noventa, en todos los países había ocurrido un traspaso de gobierno, pacífico, a un opositor después de haber perdido en una elección.³

De acuerdo a la escala diseñada por Freedom House hay un buen avance democrático en la región en las dos últimas décadas, aunque se reconoce que son democracias incompletas, todavía no consolidadas, pero con carácter estable.⁴

Económico y social

Aunque en la década de los noventa, la región había experimentado un saldo positivo, en los albores del Siglo XXI, la región centroamericana tiene la escandalosa cifra de seis millones de personas que viven en condiciones de extrema pobreza, y cerca de 16 millones ó el 53% de la población total de la región, no tiene recursos suficientes para atender sus necesidades básicas.

1. Ricardo Córdova. *Pasos hacia una nueva Centroamérica: democracia y participación en Centroamérica*. FUNDAUNGO. El Salvador, 2001.

2. *Idem* Nota N° 1.

3. *Idem* Nota N° 1.

4. *Idem* Nota N° 1.

Tomando el ingreso per cápita como referencia, se observa que el mismo solo representa un 1/8 del ingreso de los países desarrollados. La gravedad de esta realidad no es razón suficiente; para explicar niveles tan elevados de pobreza.

Ello lo prueba el número de países en otras partes del mundo, que aún teniendo un ingreso per cápita inferior al de Centroamérica, poseen un nivel de pobreza comparativamente menor.

Es muy importante anotar, entonces, que si bien es cierto que la falta de recursos puede considerarse como un aspecto determinante de la realidad de pobreza que se vive, más grave aún es la mala distribución de estos recursos, lo que ha sido un mal tradicional de nuestras sociedades.

Para muestra un botón.

En la región, el porcentaje del ingreso recibido por el 1% de la población más rica es mayor que el que recibe el 50% de la que es más pobre.

Un informe señala que la raíz del problema "reside en el alto grado de desigualdad del ingreso entre los países y en el alto grado de desigualdad del ingreso entre

las familias centroamericanas..... (Además), también es posible observar una ayuda externa insuficiente o poco focalizada en los segmentos más pobres" y todo ello en medio de la evidencia de que los recursos existentes en la región serían suficientes para garantizar a cada familia, seis veces más de lo que necesitan.

Esto ha llevado a Amartya Sen, a afirmar que "si la pobreza fuese contagiosa, y por tanto los ricos enfrentasen el riesgo de volverse pobres, la misma ya hubiera sido erradicada, dado que los recursos necesarios están disponibles".⁵

Volvamos por un momento a considerar el impacto de la magnitud de la ayuda externa a Centroamérica.

Los países centroamericanos reciben anualmente cerca de US\$1.200 millones a título de Ayuda a los Países en Desarrollo. Nicaragua, el país con mayor proporción de pobres en la región, recibió el 40% de esta cantidad, que es mucho más de lo que sería necesario, para atender el problema alimenticio de los extremadamente pobres.

De lo anterior se deduce que, si bien es cierto que cada país debe formular la política de acuerdo con la cual utilizará los recursos que recibe en ayuda externa, no es menos cierto que las agencias de ayuda deben asegurarse que dicha política está basada en estudios científicos y válidos.

5. Sen, Amartya. "The political economy of targeting". In *Public Spending and the Poor*. Johns Hopkins University Press. 1995.

INDICADORES DE POBREZA PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL

Indicadores	América Central	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Porcentual de pobres (PO)	53.4	25.6	45.8	58.1	62.5	70.4	42.2
Número de personas abajo de la línea de pobreza (en millones)	15.87	0.87	2.05	6.11	2.82	2.87	1.15
Distribución de los pobres entre países	100.0	5.0	13.0	38.0	18.0	18.0	7.0
Distancia media del ingreso de los pobres hasta la línea de pobreza (en porcentaje de la línea de pobreza)	49.4	40.6	52.4	46.6	47.8	55.9	53.5
Distancia media del ingreso de los pobres hasta la línea de pobreza (en US\$ mes)	61.0	50.0	65.0	58.0	59.0	67.0	70.0
Ingreso promedio de los pobres (por persona, por mes)	63.0	74.0	59.0	66.0	59.0	55.0	58.0
Línea de pobreza (en US\$ mes)	124.0	124.0	124.0	124.0	124.0	124.0	124.0

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de Costa Rica (Julio 1999); Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de El Salvador (1998); Encuesta Permanente de Propósitos Múltiples de Honduras (1998); Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida de Nicaragua (1998); Encuesta de Niveles de Vida de Panamá (1998); Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto Familiares de Guatemala (1998-1999).

INDICADORES DE EXTREMA POBREZA PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL

Indicadores	América Central	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Porcentual de extremadamente pobres	20.1	6.5	19.6	18.8	22.5	33.0	19.4
Número de personas abajo de la línea de extrema pobreza (en millones)	5.97	0.22	0.87	1.98	1.01	1.35	0.53
Distribución de los extremadamente pobres entre países	100.0	4.0	15.0	33.0	17.0	23.0	9.0
Distancia media del ingreso de los extremadamente pobres hasta la línea de extrema pobreza (en porcentaje de la línea de extrema pobreza)	40.4	44.7	49.5	30.2	38.6	47.1	48.1
Distancia media del ingreso de los extremadamente pobres hasta la línea de pobreza (en US\$ mes)	20.0	22.0	24.0	15.0	19.0	23.0	23.0
Ingreso promedio de los extremadamente pobres (por persona, por mes)	29.0	27.0	25.0	34.0	30.0	26.0	25.0
Línea de extrema pobreza (en US\$ mes)	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0

Fuente: *Idem Cuadro p. 123.*

Algo que llama poderosamente la atención y que pareciera darse casi de manera “estructural”, es la asimetría que se da en los niveles de desarrollo entre los países y a lo interno de cada uno de ellos.

Pese a todas las obvias limitaciones de este indicador (IDH), el

mismo es una herramienta útil que permite afirmar que pocas regiones del mundo, en un territorio tan reducido, tienen brechas como las que se dan en Centroamérica. Así, vemos como 94 puntos marcan y definen la diferencia entre el país con mejor posición (Costa Rica N° 34 y Nicaragua N° 126).

CENTROAMÉRICA: LOGROS EN DESARROLLO HUMANO SEGÚN EL IDH*

País^{a/}	Población regional (%)	Posición IDH en el mundo^{b/}	Países vecinos^{c/}	Diferencial IDH en la región^{d/}
Costa Rica	11.1	34 (88.9)	Portugal, Brunei, Fiji	1.63
Panamá	8.0	45 (86.8)	Venezuela, Brasil	1.59
Belice	0.70	63 (80.7)	Libia	1.48
<i>Guatemala</i>	31.2	111 (61.5)	Azerbaiyán, Egipto, Moldova	1.12
<i>El Salvador</i>	17.8	114 (60.4)	Swazilandia	1.10
<i>Honduras</i>	17.4	119 (57.3)	Tayikistán, Gabón	1.05
<i>Nicaragua</i>	13.9	126 (54.7)	Marruecos, Iraq	1.00
<i>Región</i>	100.0	107 (64.8)	China, Georgia	

* IDH es el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. En 1998 se calculó para 174 países; sin embargo, los datos se refieren a 1995.

- a. Países con letras en negrita son clasificados por el PNUD como países de alto desarrollo humano. Países con letras en itálica son clasificados por el PNUD como países de desarrollo humano medio.
- b. En la columna “Posición en el mundo”, el número en la primera fila es el lugar que ocupó el país en 1997. El número entre paréntesis es el valor del IDH en ese año. Para el caso de la región, la posición y valor son resultado de ponderar el logro de los países centroamericanos con base en la población de cada uno. Tratada como un “país” hipotético, se ubicó el valor regional dentro de la escala publicada por el PNUD.
- c. Países vecinos son aquellos en los lugares inmediatamente superior e inferior, respectivamente, del país en cuestión.
- d. Magnitud de las brechas nacionales.

Fuente: *Elaboración propia con datos del PNUD, 1998; CECADE.*

En el Informe Mundial de Desarrollo Humano recientemente publicado, Costa Rica ocupaba el puesto N° 43, Panamá el N° 57, El Salvador el N° 104, Honduras el N° 116, Nicaragua el N° 118 y Guatemala el N° 120, indicando que a pesar de la mejoría en general, la asimetría se mantenía.

A lo interno de los países, y siempre tomando como referencia el IDH, éstos reflejan el gran contraste de zonas de alto desarrollo coexistiendo de manera escandalosa con las de bajo desarrollo humano.

La distribución del ingreso sigue siendo altamente controlada, pues la riqueza producida por las actividades tradicionales de exportación y las de producción y consumo doméstico, llega sobre todo a los propietarios y no a los trabajadores, que suelen recibir salarios bajos.

Un estudio que en el 2001 realizaba el Instituto de Pesquisas

Económicas Aplicadas, IPEA, empieza a demostrar que la mala distribución del ingreso es producto de los bajos salarios y de la mala calidad de los puestos de trabajo, y no tanto por aspectos de indolencia o falta de calificación del trabajador de la región.

El acceso a los servicios básicos de salud no ofrece un mejor panorama.

La tasa de mortalidad infantil estimada para la región es de 38.2 por cada mil nacidos vivos. La desnutrición infantil considera que un 24.5% de los niños y niñas (1 de cada 4) padece desnutrición crónica.

En 1993 se estimaba que un 69% de la población de la región, no tenía acceso a algún tipo de servicio de salud, esto basado en los indicadores de cobertura de parto por personal calificado y la atención prenatal. Hacia 1995 los indicadores eran de 64% y 70% respectivamente, mostrando una mejoría.

CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES INDICADORES DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SALUD, PARA LOS AÑOS MÁS RECIENTES, POR PAÍSES

(Porcentajes)

	Total	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Población con acceso a servicios de salud (1993)	69	90	97	65	60	62	69	85
Atención por personal capacitado:								
Atención prenatal (1995)	70	95	92	56	54	84	87	89
Atención al parto (1995)	64	80	97	62	35	54	87	86
Cobertura vacunación en menores de 1 año:								
DPT (1995)	87	83	85	100	78	96	85	86
Antipoliomielítica oral (OPV3, 1995)	89	83	84	94	81	96	96	86
BCG (1995)	83	90	97	82	70	95	89	94
Antisarampionosa (AS, 1995)	86	87	94	94	81	90	81	83
Uso de anticonceptivos^{a/}	45	47	86	61	23	47	27	58

a/ Mujeres de todos los estratos de ingreso, alrededor de 1990.

Fuente: *Elaboración propia a partir de OPS, 1994 y 1998, e información de la OPS en Internet.*

Cerca de 10 millones de personas (29% de la población) no tienen acceso a servicios de agua potable, agravándose de manera dramática en la zona rural.

Los pueblos indígenas son los que experimentan mayores exclusiones, dándose situaciones como en Honduras, en donde la expectativa de vida para estos grupos es de alrededor de 40 años para los hombres y 45 para las mujeres,

comparado con la expectativa nacional que es de 65.4 años para los hombres y 70.1 para las mujeres.

En Guatemala, el porcentaje de población bajó la línea de pobreza a inicios de los noventas, era 86.6% para los indígenas y un 53.9 % para los no indígenas.

A finales de setiembre del 2001, Guatemala, Nicaragua, El

Salvador y Honduras, vivieron una situación de emergencia alimentaria.

Expertos opinan que la nueva generación centroamericana "crece mutilada física, intelectual y emocionalmente".

Importante como es la educación, es pertinente señalar algunos datos sobre el comportamiento de la población en edad escolar. Se estima que uno de cada tres centroamericanos es analfabeta y la cobertura y retención escolar, indica que de cada 1000 alumnos que ingresan al primer grado, 604 culminan satisfactoriamente el sexto grado, demorando un promedio de 8.5 años para ello (1.4 año por cada grado escolar).

En 1999, los datos indican que un 20% de los niños no se matriculó en la escuela primaria y un 60%, no lo hizo en secundaria.

Es importante señalar, al concluir este diagnóstico parcial, que una lectura de la realidad e identidad de Centroamérica requiere ir más allá de los datos presentados a nivel de los países que integran la región.

Por ello es importante no perder de vista la desarticulación histórica que se vive entre las zonas del Pacífico y el Caribe, ya que puede hablarse de dos Centroaméricas según estén volcadas hacia cada una de estas vertientes.

El drama de la pobreza adquiere así connotaciones histó-

rico-geográficas propias y que pasan a ser determinantes en la calidad de vida de los hombres y mujeres de la región.

Desde la época colonial el patrón de asentamiento territorial se concentra en la vertiente Pacífica con escasa presencia en el Atlántico, con excepción de Belice y Panamá. El 70% de la población reside en el litoral Pacífico, que recoge las principales actividades económicas y concentra a la mayoría de la población en un modelo de sociedades agrarias.

El drama de la pobreza tiene en las migraciones en Centroamérica, un aspecto que no puede dejar de considerarse, y es que al decir de un empresario de la región, "no se entiende Centroamérica sin la población que vive afuera".

Pero lo que nos interesa aquí no son los flujos históricos que tradicionalmente dan cuenta del movimiento hacia países de la región y a otros de América, principalmente Estados Unidos, México y Canadá y que entre 1970 y 1980 nos dice que el número de personas en este movimiento se duplicó de 138.000 a 361.000.

Interesa resaltar el hecho de que además de los movimientos forzados, primero por la situación de guerra, hoy felizmente superada aunque con graves secuelas, se debe considerar aquel que de manera más recurrente se da, en busca de mejores oportunidades laborales. Para 1990, la cifra se acercó a 1.2 millones poniendo de

manifiesto la importancia de las remesas que envían a los familiares dejados atrás.

A lo interno de la región, datos curiosos permiten afirmar que El Salvador es el país con mayor flujo migratorio, mientras que Costa Rica es el país que más atrae a los migrantes de la región. Las concentraciones de migrantes guatemaltecos se da en las fronteras con México y Belice, mientras que los nicaragüenses migran más que nada hacia Costa Rica y a Honduras en segundo lugar.

Los inmigrantes forman parte de los sectores más postergados y son en general, una población vulnerable, por la carencia de disposiciones legales que les brinden atención.

Conclusión

Hoy ya no se discute que nuestros males y carencias son consecuencia, en gran medida, de una anemia ética y un debilitado espíritu comunitario. Nuestra sociedad de hoy es cada vez más segmentada, en la que vivimos realmente aislados unos de otros, careciendo de espacios cívicos y por

consiguiente, sin la posibilidad de un imperativo ético que nos guíe.

Ello encierra un grave peligro para la democracia, la “que no prosperará sin una difusión de una cultura democrática, es decir, de valores y principios que orienten la conducta de individuos y grupos”.⁶

No basta con que las instituciones públicas funcionen mejor, lo que en sí es necesario. Se requiere además potenciar la capacidad de que las personas, la comunidad política en general pueda hacer oír su voz e influir en la manera en que son gobernadas, y en ello el servidor público es mucho lo que puede aportar.

¿Cómo?

No hay recetas mágicas para ello, pero tal vez el relato de José Saramago puede inspirarnos.

Cuenta Saramago que una aldea rural en los alrededores de la Florencia del Siglo XVI, los habitantes vivían entregados a sus cultivos y a la vida hogareña. Cuando de repente comenzó a sonar la campana de la iglesia, hecho que llamó la atención, pues aún cuando ella sonaba varias veces al día, esta vez su tono era lánguido; tono de muerto.

Poco a poco se fueron congregando en el atrio, hombres, mujeres y niños y vieron salir de la iglesia a un campesino, quien no era el encargado de tocarlas habitualmente. Ante el asombro de los

6. Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. *Informe Mundial del PNUD sobre Desarrollo Humano, 2002.*

presentes, les precisó que el campanero no estaba y que había sido él quien las tocó. Fueron varias las voces que reaccionaron, preguntando: ¿entonces no ha muerto nadie? A lo que el campesino respondió: Nadie que tuviese nombre y figura de persona; he tocado a muerto por la Justicia, porque la Justicia está muerta.

¿Qué había sucedido? Pues que el rico del lugar desde hacía tiempo había ido cambiando los mojones de los linderos de su tierra, metiéndolos en la pequeña parcela del campesino, que con cada avance se reducía más.

El afectado empezó por protestar, después imploró compasión y finalmente se quejó ante las autoridades confiando en acogerse a la protección de la justicia. Pero todo fue sin resultado. Por ello, decidió anunciar así la muerte de la justicia, en la esperanza de conmover y

hacer sonar todas las campanas del universo.

Una auténtica gobernabilidad democrática tiene en la justicia su pilar fundamental y mediante la cual se hace posible la participación ciudadana, se refuerza la vocación de servicio de la gestión pública y la rendición de cuentas, se hace de la transparencia la norma de procedimiento y se persigue el bien común como objetivo.

La justicia elimina la intolerancia y el extremismo y fortalece el respeto a los derechos humanos y de la dignidad de la persona.

Los invito entonces, a que jamás nuestro proceder lleve a ningún hombre o mujer de nuestros pueblos a tener que llamar a muerto desde el campanario, porque una acción u omisión nuestra, ha dado muerte a la justicia ◇

Estadísticas sobre Servidores Públicos

Rethelny Figueroa de Jain*

PRESENTA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LAS ADMINISTRACIONES GUBERNAMENTALES DE GUATEMALA, NICARAGUA Y PANAMÁ.

INTRODUCCIÓN

Los cuestionamientos con respecto a la cantidad de servidores públicos y al alto monto de la planilla gubernamental, ha requerido emprender esfuerzos en relación a la generación de información concerniente a los recursos humanos de la administración pública centroamericana, que permita contar con datos reales para sustentar la toma de decisiones en esta materia.

Por tal motivo, el propósito de esta sección es demostrar en forma sistemática por medio de estadísticas, el impacto de la aplicación de medidas de reformas en este campo, en dos aspectos fundamentales del redimensionamiento del Estado:

- El número de funcionarios de la administración pública.
- La remuneración en concepto de sueldos y salarios del personal gubernamental.

Las cifras mostradas indican para los países de Guatemala, Nicaragua y Panamá, los siguientes elementos:

- La concentración de la distribución ocupacional por sectores: central, descentralizado/ autónomas y municipal.
- Las diferencias de asignación salarial por categorías ocupacionales para los tres sectores anteriores.
- Las implicaciones de género para la asignación salarial de acuerdo a las categorías ocupacionales.
- Las tendencias de estabilidad salarial y los efectos de la restricción del gasto público ◊

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

CUADRO N° 1

GUATEMALA

NÚMERO DE PUESTOS SEGÚN RELACIÓN LABORAL, POR MINISTERIO
Y SECRETARÍAS DEL ÓRGANO EJECUTIVO
1995-2002

MINISTERIOS	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002									
	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	O22							
TOTAL	145,311	144,019	1,292	142,640	141,522	1,118	149,583	148,704	879	151,606	150,842	764	175,500	174,922	578	178,066	177,437	629	186,073	181,875	4,198	186,650	181,700	4,950
Presidencia	3,046	2,996	50	2,615	2,590	25	295	257	38	295	257	38	95	95	0	363	97	266	358	91	267	384	89	305
Relaciones Exteriores	554	554	0	522	522	0	523	523	0	523	523	0	527	527	0	529	529	0	533	533	0	533	533	0
Gobernación	18,713	18,713	0	19,019	19,019	0	24,702	24,702	0	24,776	24,776	0	25,286	25,286	0	23,686	23,686	0	28,212	28,186	26	28,212	28,186	26
Finanzas Públicas	3,628	3,620	8	3,220	3,220	0	3,214	3,214	0	3,213	3,213	0	1,222	1,221	1	1,224	1,221	3	1,630	909	721	1,227	1,221	6
Educación	77,894	77,301	593	80,318	79,734	584	83,820	83,236	584	87,344	86,758	586	87,146	86,749	397	91,164	90,944	160	93,295	90,753	2,537	94,227	91,601	2,626
Salud Pública y A.S.	21,339	21,066	273	21,236	20,963	273	20,634	20,597	37	20,626	20,590	37	20,586	20,549	37	20,550	20,513	37	20,578	20,540	38	20,576	20,539	37
Trabajo y Previsión Social	631	631	0	554	554	0	615	615	0	612	612	0	636	636	0	632	632	0	755	744	11	745	745	0
Economía	321	298	23	259	237	22	204	204	0	188	188	0	187	187	0	183	183	0	342	342	0	342	342	0
Agricultura, Ganadería y A.	4,643	4,633	10	3,883	3,870	13	3,116	3,108	8	2,194	2,189	5	498	495	3	498	495	3	491	488	3	589	488	101
Comunicaciones, Inf. y Yn.	13,009	12,725	284	9,546	9,397	149	8,642	8,500	142	8,614	8,588	26	4,435	4,409	26	4,381	4,353	28	4,366	4,336	30	4,367	4,337	30
Energía y Minas	313	313	0	303	303	0	303	303	0	303	303	0	303	303	0	302	302	0	297	295	2	297	295	2
Cultura y Deportes	1,077	1,016	61	1,012	960	52	1,011	961	50	1,020	970	50	1,015	965	50	1,012	962	50	1,024	974	50	1,026	974	52
Ambiente y Recursos Nat.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretarías y Otras Dep.	0	0	0	0	0	0	2,351	2,331	20	1,993	1,933	60	1,993	1,979	64	2,031	1,949	82	2,278	1,822	456	2,250	1,993	257
Defensa Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31,423	31,423	0	31,423	31,423	0	31,423	31,423	0	31,423	31,423	0
Procuraduría General	153	153	0	153	153	0	153	153	0	148	148	0	148	148	0	148	148	0	148	148	0	148	148	0

ADW99033A.xls

NOTA Incluye puestos de tiempo completo y parcial de los Regímenes Presupuestarios 011 "Personal Permanente" y 022 "Personal por Contrato".

- Los puestos del Ministerio de la Defensa Nacional hacen referencia al cumplimiento del contenido de los Acuerdos de Paz y se empezaron a reportar a partir de 1999.
- La información del año 2002 se encuentra al mes de mayo.

FUENTE: Registros Estadísticos de la Oficina Nacional de Servicio Civil y Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, a diciembre de cada año.

**CUADRO N° 2
GUATEMALA**

**ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
QUE ADMINISTRA LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL,
NÚMERO DE PUESTOS SEGÚN RELACION LABORAL, POR ENTIDAD
1995-2002**

ENTIDAD	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002									
	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	TOTAL	O11	O22							
TOTAL	6,304	5,878	426	5,706	5,498	208	4,788	4,679	109	4,688	4,627	61	4,211	4,151	80	2,390	2,311	79	2,822	2,484	338	2,822	2,484	338
Contraloría General de Cuentas	903	903	0	903	903	0	902	902	0	927	927	0	907	907	0	844	844	0	844	844	0	844	844	0
Cuerpo Voluntario de Bomberos	257	257	0	256	218	38	295	257	38	284	256	38	294	256	38	294	256	38	438	400	38	438	400	38
Instituto Nacional de Admón. Pública	86	86	0	86	86	0	85	85	0	85	85	0	60	60	0	60	60	0	38	58	0	38	58	0
Consejo Nac. Para Protección Antigua	53	49	4	53	53	0	53	49	4	33	49	4	143	142	1	139	139	0	157	153	4	157	153	4
Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola	617	527	90	538	538	0	204	170	34	0	0	0	212	175	37	212	175	37	212	175	37	212	175	37
Inspección General de Cooperativas	164	164	0	155	155	0	155	155	0	155	155	0	156	156	0	155	155	0	155	155	0	155	155	0
Instituto Nacional de Estadística	407	407	0	272	272	0	266	268	0	266	266	0	263	263	0	290	290	0	290	290	0	290	290	0
Instituto Nacional de Cooperativas	318	318	0	305	305	0	305	305	0	290	290	0	290	290	0	290	290	0	290	290	0	290	290	0
Instituto Nacional de Comercialización A.	188	188	0	186	186	0	188	188	0	185	186	0	21	21	0	21	21	0	24	20	4	24	20	4
Zona Libre de Industria y Comercio	111	111	0	110	110	0	112	110	2	112	110	2	110	110	0	108	108	0	110	108	2	110	108	2
Fondo de Tierras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	249	249	0	249	249	0
Empresa Ferrocarriles de Guatemala	537	459	78	176	137	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	4	4	0	4	4	0
Plan de Pensiones del Empleo M.I.*	30	30	0	30	30	0	27	27	0	11	11	0	30	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Técnico de Capacitación y P.*	845	845	0	845	845	0	845	845	0	854	854	0	854	854	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Nacional de Transformación A.*	1,154	900	254	818	699	119	646	627	19	642	625	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Instituto Nacional de Fomento Municipal*	473	473	0	472	472	0	286	286	0	369	309	0	472	472	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Confederación Deportiva Autónoma G.*	163	163	0	501	469	12	501	469	12	489	489	0	415	415	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

NFEDW98.xls

Nota: 011 Personal Permanente en el Interior.
022 Personal por Contrato.
* Incluye puesto de tiempo completo y parcial.
* Comprende únicamente las Entidades Descentralizadas que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil.
* Estas entidades ya no las administra la Oficina Nacional de Servicio Civil a partir del año 2000.
* La información del año 2002 se reporta al mes de mayo.

FUENTE: Registros estadísticos de la Oficina Nacional de Servicio Civil y Dirección Técnica del Presupuesto, a Diciembre de cada año, con excepción del año 2002.

CUADRO N° 3
GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL
PERSONAL POR PLANILLA POR AÑO
1995-2002

AÑO	JORNALES
1995	15.031
1996	12.876
1997	8.700
1998	5.013
1999	5.013
2000	3.922
2001	4.027
2002	4.312

Nota: la información del año 2002 es proyectada al mes de mayo

Fuente: Información de archivos ONSEC.

**CUADRO N° 4
GUATEMALA**

**NÚMERO DE PUESTOS POR RÉGIMEN
1995-2002**

RÉGIMEN	No. DE PUESTOS POR AÑO							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL	166,646	161,222	163,071	158,307	184,744	184,378	192,922	193,784
Puestos No Cubiertos por el Plan de Clasificación	438	344	318	316	292	366	494	519
Puestos Cubiertos por el Plan de Clasificación	54,572	49,262	47,066	45,563	37,474	37,459	40,697	40,661
Personal de Gobernación	17,223	17,603	23,293	20,320	23,885	22,490	27,009	27,009
Servicio Diplomático y Consular	260	251	252	255	255	257	257	257
Defensa Nacional	0	0	0	0	31,423	31,423	31,423	31,423
Magisterio Nacional*	72,665	75,027	78,501	81,999	82,023	85,923	86,045	86,633
Procuraduría General de la Nación	153	153	153	153	148	148	148	148
Entidades Descentralizadas que administra ONSEC	6,304	5,706	4,788	4,688	4,231	2,390	2,822	2,822
Personal por Planilla	15,031.0	12,876.0	8,700.0	5,013.0	5,013.0	3,922	4,027	4,312

NIPRW.xls

NOTA: Incluye puestos de tiempo completo y parcial de los Renglones 011, 022 y 031 (Personal por Planilla).

* En el Ministerio de la Defensa Nacional se dispone información solo del año 1999.

FUENTE: Cuadro 1, 2 y 3. ONSEC

CUADRO N° 5
GUATEMALA

ÓRGANO EJECUTIVO
NÚMERO DE PUESTOS POR ESTRATO
1995-2002

ESTRATO	AÑOS															
	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Puestos	%	Puestos	%	Puestos	%	Puestos	%	Puestos	%	Puestos	%	Puestos	%	Puestos	%
TOTAL	151,615	100	148,346	100	154,371	100	156,294	100	179,731	100	180,456	100	188,895	100	189,472	100
Directivo (Alto Nivel)	438	0.29	344	0.23	318	0.21	316	0.20	292	0.16	366	0.20	494	0.26	776	0.41
Ejecutivo	209	0.14	337	0.23	414	0.27	607	0.39	565	0.31	618	0.34	1,137	0.60	1,137	0.60
Técnico	18,154	11.97	17,539	11.82	17,190	11.14	16,990	10.84	14,796	8.23	14,934	8.28	16,495	8.73	16,483	8.70
Administración y de Apoyo	32,507	21.44	27,769	18.72	26,023	16.86	24,739	15.83	19,243	10.71	19,048	10.56	19,648	10.40	19,633	10.36
Profesional	3,702	2.44	3,617	2.44	3,439	2.23	3,267	2.09	2,870	1.60	2,859	1.58	3,417	1.81	3,408	1.80
Servicio Diplomático	260	0.17	251	0.17	252	0.16	255	0.16	255	0.14	257	0.14	257	0.14	257	0.14
Personal de Seguridad	17,223	11.36	17,603	11.87	23,293	15.09	23,320	14.92	23,885	13.29	22,490	12.46	27,009	14.30	27,009	14.25
Educación	72,655	47.93	75,027	50.58	78,501	50.85	81,999	52.46	82,023	45.64	85,923	47.61	86,045	45.55	86,376	45.59
Procuraduría de la Nación	153	0.10	153	0.10	153	0.10	153	0.10	148	0.08	148	0.08	148	0.08	148	0.08
Defensa Nacional	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	31,423	17.48	31,423	17.41	31,423	16.64	31,423	16.58
Entidades Descentralizadas	6,304	4.2	5,706	3.8	4,788	3.1	4,688	3.0	4,231	2.4	2,390	1.32	2,822	1.49	2,822	1.49

ONPP/PEM/JS

FUENTE: Cuadro 1 y cuadro 2 y archivos sobre número de puestos clasificados por estrato, tabulados por el Departamento de Administración de Puestos, ONSEC.

CUADRO N° 6
GUATEMALA
ESTADÍSTICAS DE PERSONAL PÚBLICO
GOBIERNO CENTRAL
NÚMERO DE PUESTOS Y COSTOS
EN EL GRUPO "0" SUELDOS Y SALARIOS
1995-2002

Año	Número de puestos	Monto de salarios en millones de quetzales
1995	151.615	1.720.4
1996	148.346	2.543.5
1997	154.371	2.809.5
1998	156.294	3.444.5
1999	179.731	4.292.7
2000	180.456	4.549.8
2001	188.895	5.320.5
2002	189.472	5.469.6

Nota: La información del número de puestos corresponde a los cuadros 1, 2 y 3.
Año 2002 datos proyectados a mayo.

El monto de salarios corresponde al Organismo Ejecutivo y Entidades Descentralizadas que administra la ONSEC, el Organismo Legislativo únicamente incluye hasta el año 1998.

Fuente: Cálculos efectuados por el Sector de Planificación e Investigación, con base a investigación realizada en el documento que contiene el Cierre del Ejercicio Contable y Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

**CUADRO N° 7
GUATEMALA**

**NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS POR SEXO
EN MINISTERIOS, SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS
1999-2002**

MINISTERIO	1999			2000			2001			2002		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
TOTAL	94,299	44,423	49,876	103,605	45,720	57,885	109,751	49,473	60,278	105,725	46,413	59,312
Presidencia de la República	83	30	53	88	23	65	269	60	209	342	64	278
Relaciones Exteriores	316	151	165	283	135	148	418	162	256	339	125	214
Gobernación	15,905	2,733	13,172	20,005	1,890	18,115	21,726	2,180	19,546	23,219	2,319	20,900
Finanzas Públicas	699	272	427	705	274	431	1,050	358	692	2,535	823	1,712
Educación	50,615	28,575	22,040	55,522	31,013	24,509	58,716	33,841	25,075	58,470	33,599	24,871
Salud Pública y Asistencia Social	18,008	10,261	7,747	18,597	10,012	8,585	18,482	10,336	8,146	11,863	6,760	5,103
Trabajo y Previsión Social	428	164	264	511	195	316	745	276	469	711	258	453
Economía	148	82	66	114	63	51	366	137	229	330	125	205
Agricultura, Ganadería y Alimentación	515	182	333	479	113	366	492	125	367	462	114	348
Comunicaciones, Inf. Y Vivienda	3,911	339	3,572	3,382	277	3,105	3,271	356	2,915	2,984	310	2,674
Energía y Minas	249	90	159	268	91	177	299	104	195	284	89	175
Cultura y Deportes	825	220	605	793	212	581	829	229	600	775	219	556
Secretarías y Otras Dependencias	1,595	932	663	1,867	1,028	839	2,045	1,092	953	2,161	1,148	1,013
Ambiente y Recursos Naturales	-	0	0	-	0	0	58	23	35	313	78	235
Contraloría de Cuentas	859	327	532	845	334	511	837	334	503	809	322	487
Procuraduría General de la Nación	143	65	78	146	60	86	148	60	88	148	60	88

Nota: - La información del año 2002 se encuentra al mes de Mayo.

- El dato se refiere a personas ocupadas en los renglones 011 y 022, a diciembre de cada año.

NPPSSMW.xls

Fuente: Información de archivos de ONSEC, y datos proporcionados por la unidad de Cómputo, tomando como base la copia de la Matrícula de pago que mes a mes proporciona el Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO N° 1
NICARAGUA
COMPORTAMIENTO DE LA OCUPACIÓN Y LOS SALARIOS
POR ORGANISMOS DEL GOBIERNO CENTRAL
Diciembre 1990-Junio 2002

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
Contratoría 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				
Procuraduría General de Justicia	248	57.877.82	179	45.889.48
Ministerio de Acción Social ¹				
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹		101.085.03		
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	72	39.441.65	89	27.063.70
Instituto Nicaragüense de Cultura	340	59.655.99	268	37.681.97
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	657	145.681.97	410	70.272.78
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	134	20.141.08	90	21.503.21
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	327	48.530.91	208	24.217.82
Instituto Nicaragüense de la Mujer			10	3.730.20
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ¹				
Consejos y Gobiernos	218	73.725.14	190	44.112.13
Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Regiones Autónomas	42	22.871.10	65	20.476.88
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²	506	54.641.61	194	19.795.15
Instituto 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 Proderechos Humanos ²	27	3.170.78		
Instituto 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	445.986.19
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	81.560.02
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				
Procuraduría General de Justicia	190	67.561.84	207	57.438.58
Ministerio de Acción Social ¹			142	43.575.98
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹	278	72.051.62	283	59.165.22
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	102	30.124.24	103	24.158.44
Instituto Nicaragüense de Cultura	265	65.557.88	265	53.708.15
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales				
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	86	19.915.15	87	16.349.82
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	206	46.010.89	206	37.570.55
Instituto Nicaragüense de la Mujer	13	5.226.20		
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ¹			119	32.957.75
Consejos y Gobiernos	176	43.629.64		
Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Regiones Autónomas	59	18.994.47		
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²				
Radio Nicaragua ²				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²				
Comisión Nacional Proderechos Humanos ²				
Instituto 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	26.632	2.393.742.29
Ministerio de Salud	20.482	2.639.271.84	20.697	2.180.687.14
Ministerio de Gobernación	10.627	1.476.607.15	9.659	1.124.829.29
Ministerio de Defensa	1.531	238.557.57	1.506	185.711.32
TOTAL	72.469	10.114.210.88	68.483	7.926.985.01

Continúa...

...viene

Organismos	1994		1995	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	311	105.009.64	385	95.872.47
Corte Suprema de Justicia	1.316	265.715.96	2.317	247.334.08
Consejo Supremo Electoral	260	75.613.86	196	81.959.08
Contraloría General de la República	132	34.849.36	383	33.431.94
Presidencia de la República	262	75.419.40	484	65.796.52
Ministerio del Trabajo	1.544	193.599.59	302	174.034.92
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.804	332.793.64	676	304.798.54
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	277	64.192.66	281	61.510.35
Ministerio de Transporte e Infraestructura	1.011	151.198.43	548	79.652.94
Ministerio de Cooperación Externa ¹	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				
Procuraduría General de Justicia	210	52.756.91	207	46.753.38
Ministerio de Acción Social ¹	143	40.362.04	86	24.597.89
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹	269	51.432.12	217	37.685.45
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	103	29.067.68	103	26.168.50
Instituto Nicaragüense de Cultura	265	49.243.08	265	44.224.29
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales			373	63.493.58
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	83	14.099.87	67	10.624.58
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	104	23.492.22	105	21.468.26
Instituto Nicaragüense de la Mujer				
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ¹	114	29.049.16	105	26.461.06
Consejos y Gobiernos			182	33.432.57
Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²				
Radio Nicaragua ²				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²				
Comisión Nacional Proderechos Humanos ²				
Instituto Historia de Nicaragua ²				
SUB-TOTAL	9.527	1.852.147.31	9.241	*****
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	25.963	2.350.864.40	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	*****

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	63.891.00	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 ¹	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				
Procuraduría General de Justicia	207	55.721.42	161	41.112.34
Ministerio de Acción Social ¹	84	22.150.27	54	14.056.15
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹	212	34.628.97	171	28.162.37
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	102	23.467.60	103	21.147.58
Instituto Nicaragüense de Cultura	265	40.922.07	224	32.077.27
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	349	54.829.38	270	40.877.03
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	65	9.348.50	46	6.718.66
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	104	19.480.55	97	16.942.02
Instituto Nicaragüense de la Mujer			14	3.867.18
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ¹	70	18.986.94	69	17.425.48
Consejos y Gobiernos	180	30.043.19		
Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²				
Radio Nicaragua ²				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²				
Comisión Nacional Proderechos Humanos ²				
Instituto Historia de Nicaragua ²				
SUB-TOTAL	9.048	1.732.164.37	7.128	*****
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	18.766	1.560.736.75	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	*****

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	95.546.31
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
Procuraduría General de Justicia	196	67.372.04	200	62.980.95
Ministerio de Acción Social ¹				
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹				
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	99	24.870.13	104	24.131.92
Instituto Nicaragüense de Cultura	219	35.665.01	229	36.235.67
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	264	47.422.99	265	62.286.51
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	46	8.776.00	46	8.142.01
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	94	17.570.44	96	17.214.20
Instituto Nicaragüense de la Mujer	14	7.210.21	23	10.522.54
Comisión Nacional de Energía			8	7.331.16
Ministerio de Turismo ¹	69	20.947.95		
Consejos y Gobiernos				
Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²				
Radio Nicaragua ²				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²				
Comisión Nacional Proderechos Humanos ²				
Instituto Historia de Nicaragua ²				
SUB-TOTAL	7.327	2.346.023.40	7.834	*****
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	*****

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
Procuraduría General de Justicia	183	57.554.47	195	64.879.70
Ministerio de Acción Social ¹				
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹				
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	97	22.203.71	105	22.057.88
Instituto Nicaragüense de Cultura	227	34.236.20	196	28.632.56
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	263	59.674.98	273	77.461.44
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	46	7.772.49	46	7.961.16
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	92	15.990.21	85	15.324.20
Instituto Nicaragüense de la Mujer	24	10.553.58	30	11.893.40
Comisión Nacional de Energía	7	6.782.41	7	7.423.76
Ministerio de Turismo ¹				
Consejos y Gobiernos				
Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Regiones Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²				
Radio Nicaragua ²				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²				
Comisión Nacional Proderechos Humanos ²				
Instituto 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	*****	62.310	*****

Continúa...

...viene

Organismos	Junio 2002	
	Ocup.	Salario US\$
Asamblea Nacional	396	209.613.03
Corte Suprema de Justicia	2.469	1.265.341.57
Consejo Supremo Electoral	114	48.090.75
Contraloría General de la República	375	249.121.60
Presidencia de la República	340	240.202.37
Ministerio del Trabajo	311	67.312.64
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	677	244.589.91
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	277	168.234.68
Ministerio de Transporte e Infraestructura	350	108.740.51
Ministerio de Cooperación Externa ¹		
Ministerio de Agricultura y Forestal	371	112.235.17
Ministerio de Relaciones Exteriores	318	185.721.46
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	148	61.705.59
Ministerio de la Familia	392	84.470.01
Procuraduría General de Justicia	55	36.391.38
Ministerio de Acción Social ¹		
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹		
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	103	25.803.50
Instituto Nicaragüense de Cultura	183	29.789.35
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	268	77.519.53
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	46	11.218.47
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	83	15.766.84
Instituto Nicaragüense de la Mujer	31	18.071.57
Comisión Nacional de Energía	7	9.986.70
Ministerio de Turismo ¹		
Consejos y Gobiernos		
Instituto Nicaragüense de Desarrollo. Regiones Autónomas		
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²		
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²		
Radio Nicaragua ²		
Teatro Nacional		
Instituto Ecuestre ²		
Comisión Nacional Proderechos Humanos ²		
Instituto Historia de Nicaragua ²		
SUB-TOTAL	7.314	3.269.926.63

Continúa...

...viene

Organismos	Junio 2002	
	Ocup.	Salario US\$
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	36.715	4.472.755.67
Ministerio de Salud	21.417	3.409.818.13
Ministerio de Gobernación	9.304	1.687.696.35
Ministerio de Defensa	12.144	1.326.054.59
TOTAL	86.894	*****

1. Se eliminan con Ley 290 Junio 98.
2. Se eliminan con parte del proceso de Reforma del Estado.

Notas:

- * Los datos presentados no incluyen vacantes.
- * Las cifras de 1990 al 2001 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 2002 es de C\$14.2136 de acuerdo a indicadores del B.C.N.
- * No incluye personal diplomático.
- * El Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Defensa no 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 2001 y de Junio del 2002, incluyen Cargos y Salarios del Ejército de Nicaragua pagados en Nómina Fiscal y Transferencias.
- * A partir de 1998 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. Las cifras del MEDC de 1993 al 2001, no incluyen los Cargos y Salarios bajo estas modalidades. En junio del 2002, si se incluyen.
- * Los montos salariales reflejados incluyen Otros Devengados.

Fuente: Dirección de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO N° 2

NICARAGUA

DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y LOS SALARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL,
POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES

Diciembre 1990 - Diciembre 2001 y Junio 2002

Años	Dirección		Servicios Administrativos		Téc. Científicos		Docencia		Servicios Generales	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario 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	5.716	409.276.22
1992	4.061	1.745.255.92	2.314	331.890.76	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	19.857	1.729.721.87	6.920	379.962.55
1996	4.435	1.179.469.00	2.528	282.823.18	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	5.592	998.720.91	12.827	1.045.714.89	6.540	602.292.83
2000	5.747	2.133.308.17	3.226	554.260.85	5.114	1.158.922.26	13.169	1.143.981.47	6.617	645.992.41
2001	5.841	2.780.242.53	3.307	797.754.76	5.340	1.617.381.48	11.155	925.119.88	6.707	784.232.61
Junio 2002	5.810	2.848.201.30	3.245	711.629.83	5.241	1.412.035.80	34.905	4.293.980.32	6.356	698.948.43

Continúa...

viene...

Años	Producción		Servicios Salud		Seguridad y Defensa		Total General	
	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$	Ocup.	Salario US\$
1990	441	62.081.93	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	2.313.470.91	74.018	9.474.890.64
1992	614	68.208.86	12.568	1.267.348.87	12.158	2.080.356.86	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	19.792.61	13.895	1.313.909.83	23.494	2.005.328.81	75.930	7.618.230.39
1996	237	15.916.02	13.975	1.202.851.71	23.038	1.800.213.69	73.022	6.946.844.03
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	1.920.190.09	62.310	10.327.939.13
Junio 2002	579	55.446.84	13.102	1.245.045.09	17.476	2.270.963.76	89.894	14.166.251.37

Fuente: Dirección de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

CUADRO N° 3

NICARAGUA

CONSOLIDADO DEL NIVEL ACADÉMICO Y DEL MONTO SALARIAL DE MINISTERIO DEL AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, MARENA; MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MHCP; MINISTERIO DE FOMENTO, INDUSTRIA Y COMERCIO, MIFIC Y MINISTERIO DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA, MTI

Nivel Académico	Total de cargos	Salario US\$^{a/}
Doctorado	9	10.782.47
Maestría	42	36.916.57
Posgrado	58	36.527.90
Licenciada (o)	286	149.527.65
Bachiller Universitario (egresado)	48	17.376.55
Nivel Técnico	156	30.033.82
Secundaria	215	40.841.13
Primaria	38	5.003.82
Ninguna de las anteriores	471	86.575.12
TOTAL	1.323	414.485.02

Nota:

En base a datos de octubre-diciembre 2001

No se dispone de mayor información del resto de instituciones del Gobierno Central.

a/ Tipo de cambio promedio de octubre-diciembre 2001 es de 13.7407 de acuerdo a indicadores del Banco Central.

Fuente: Nómina Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP.

CUADRO N° 4

NICARAGUA

GOBIERNO CENTRAL

DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y LOS SALARIOS

POR RÉGIMEN O LEGISLACIÓN

JUNIO, 2002

Régimen o Legislación Reguladora	Ocup.	Salario US\$*
Código del Trabajo ^{a/}	68.112	11.533.194.30
Ley de la Policía Nacional	6.699	1.358.320.13
Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Militar ^{b/}	12.083	1.274.736.94
TOTAL	86.894	14.166.251.37

Notas:

- * Los montos salariales reflejados incluyen Otros Devengados.
El tipo de cambio promedio de Junio del 2002 es de C\$14.2136 de acuerdo a indicadores del B.C.N.
- a/ Incluyen personal de varios organismos, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Personal Administrativo del Ministerio de Gobernación y del Ministerio de Defensa. No se incluye Personal Diplomático.
- b/ Incluyen Cargos y Salarios del Ejército de Nicaragua pagados en Nómina Fiscal y Transferencias.

Fuente: Dirección de la Función Pública. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP.

GRÁFICO N° 1

NICARAGUA

GOBIERNO CENTRAL EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN DE 1990 AL 2001 CON BASE A DICIEMBRE DE CADA AÑO PARA EL 2002 DATOS A JUNIO

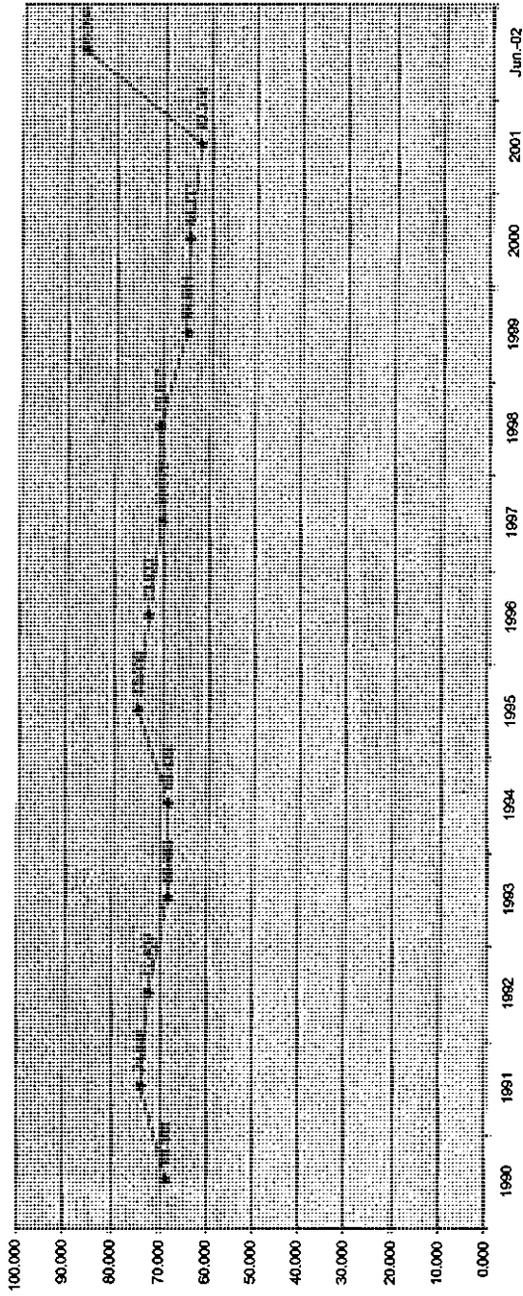


GRÁFICO N° 1-A

NICARAGUA

**GOBIERNO CENTRAL
EVOLUCIÓN DEL SALARIO BRUTO PROMEDIO DE 1990 AL 2001 CON BASE A DICIEMBRE DE CADA AÑO
PARA EL 2002 DATOS A JUNIO
CIFRAS EN US\$**

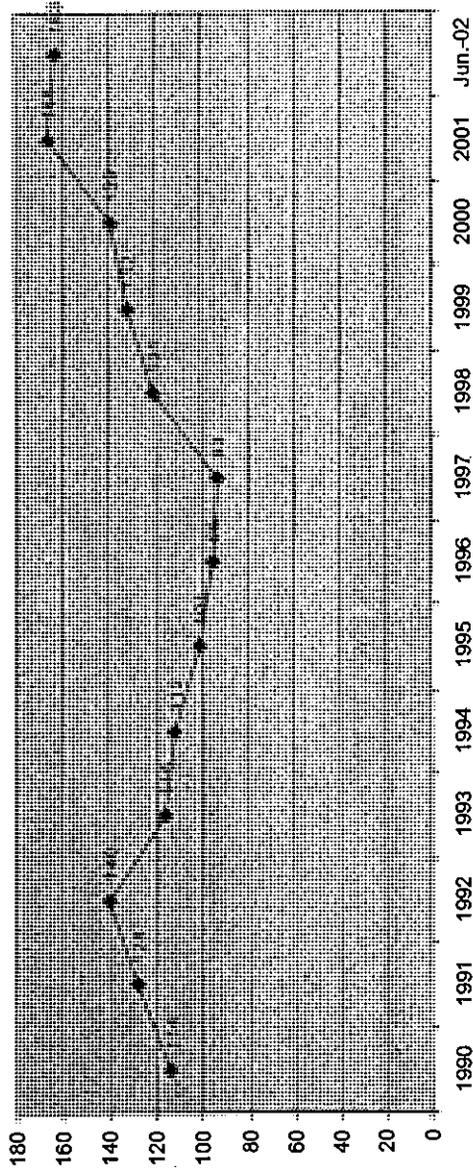


GRÁFICO N° 2
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
JUNIO, 2002

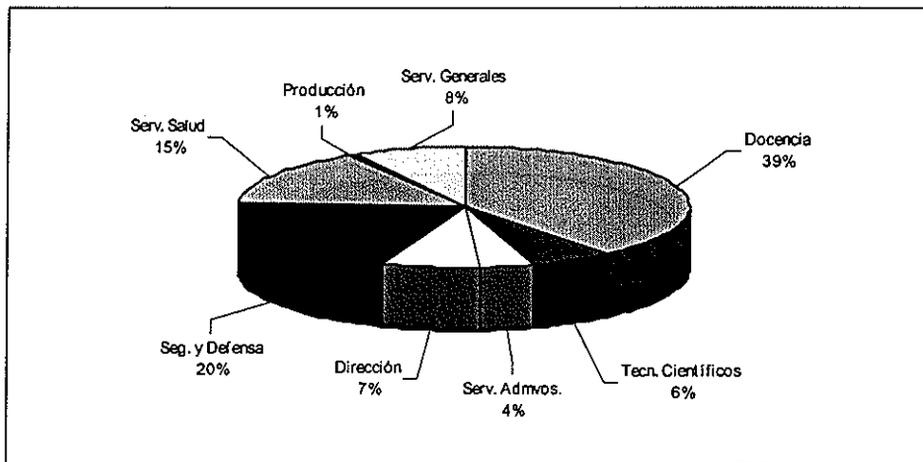


GRÁFICO N° 3
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
JUNIO, 2002-DICIEMBRE, 2004

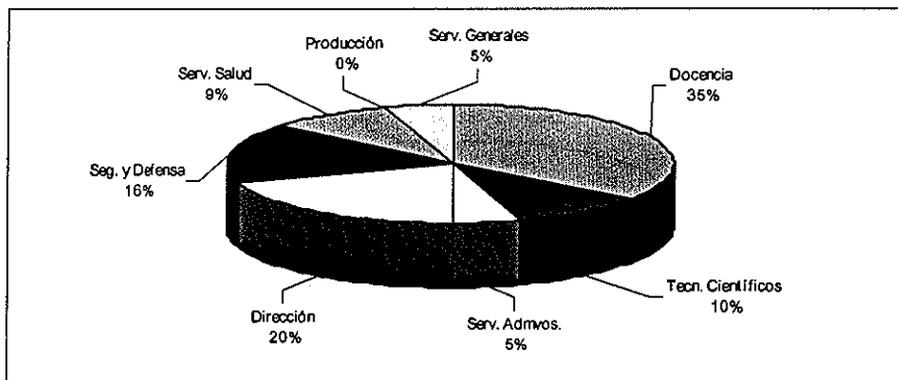


GRÁFICO N° 4
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR RÉGIMEN O LEGISLACIÓN
JUNIO, 2002-DICIEMBRE, 2004

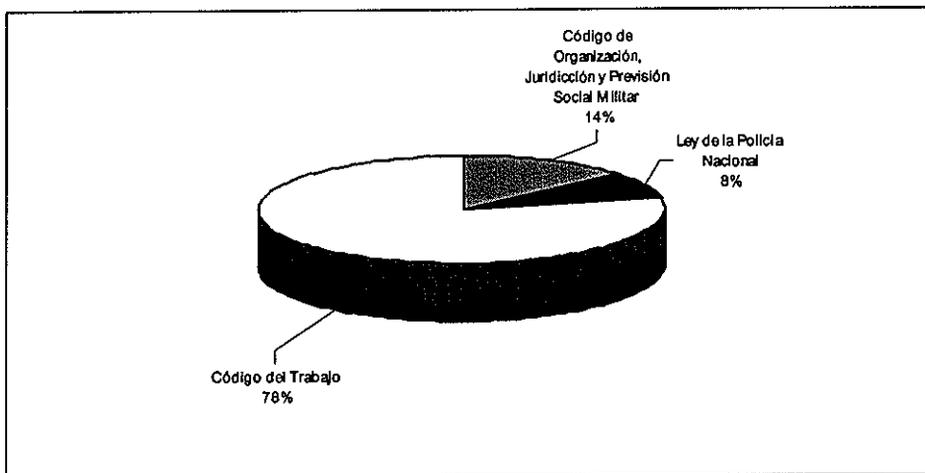


GRÁFICO N° 5
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
JUNIO, 2002-DICIEMBRE, 2004

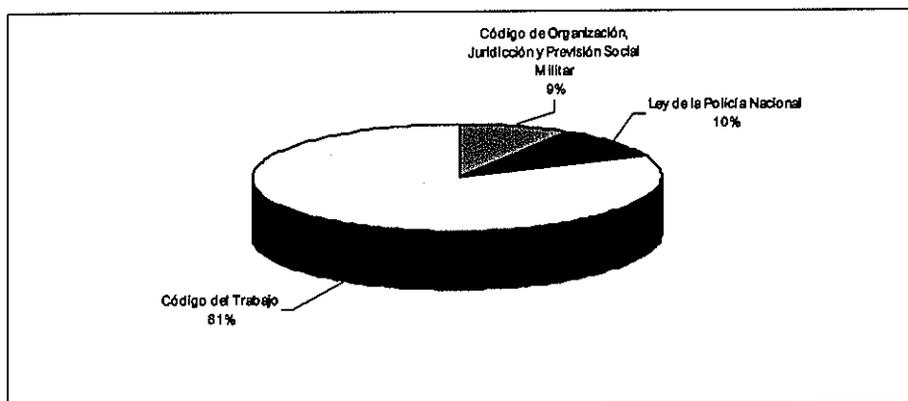


GRÁFICO N° 6
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN POR SEXO
JUNIO, 2002

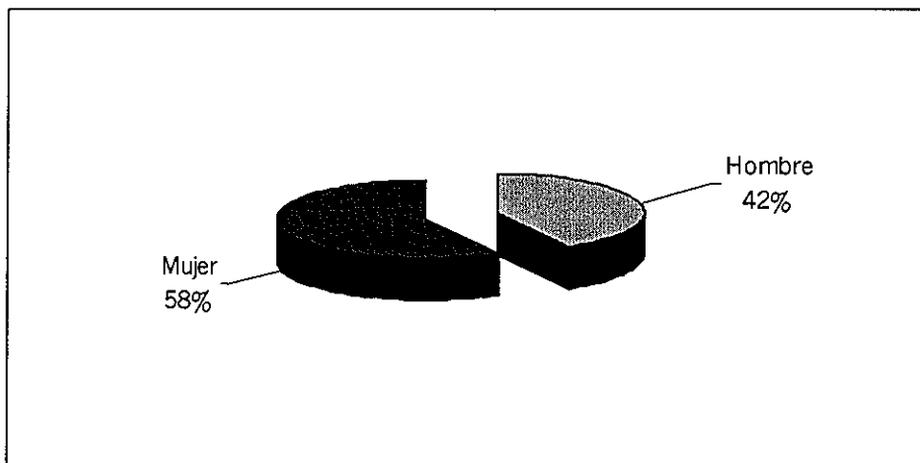
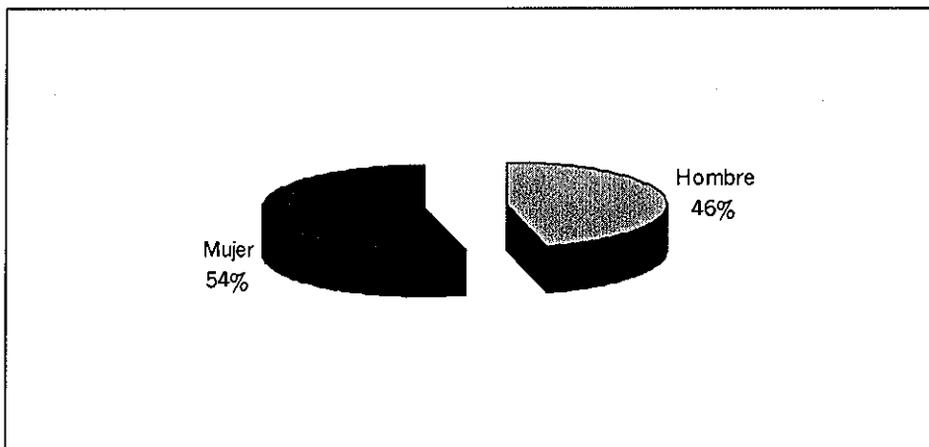


GRÁFICO N° 7
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DE LOS SALARIOS POR SEXO
JUNIO, 2002-DICIEMBRE, 2004



CUADRO N° 5
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y LOS SALARIOS POR SEXO
JUNIO, 2002-DICIEMBRE, 2004

Sexo	N° de ocupados	Monto salarial US\$*
Hombre	36.117	6.475.618.99
Mujer	50.777	7.690.632.38
TOTAL	86.894	14.166.251.37

Fuente: Dirección de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP.

CUADRO N° 1

PANAMÁ

EMPLEADOS Y SUELDO MENSUAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA REPÚBLICA, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN 1999-2000

Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
	1999		2000	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto
TOTAL	94,456	44,659,709	96,371	51,106,988
Asamblea Nacional.....	1,520	951,676	1,503	1,041,841
Contraloría General de la República.....	1,054	1,544,031	2,436	1,828,977
Ministerio de Comercio e Industria.....	687	393,450	698	425,974
Ministerio de Desarrollo Agropecuario.....	2,662	1,304,110	2,629	1,374,231
Ministerio de Economía y Finanzas.....	-	-	3,015	1,673,909
Ministerio de Educación.....	36,165	15,757,713	36,680	18,753,855
Ministerio de Gobierno y Justicia.....	17,844	6,977,077	18,394	8,172,305
Ministerio de Hacienda y Tesoro.....	2,272	1,113,818	-	-
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.....	1,271	446,730	1,407	538,551
Ministerio de la Presidencia.....	1,288	790,193	1,299	843,650
Ministerio de Obras Públicas.....	4,410	1,480,549	4,312	1,530,400
Ministerio de Planificación y Política Económica.....	681	480,698	-	-
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	707	550,918	955	800,446
Ministerio de Salud.....	13,164	7,204,521	13,139	8,263,355
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.....	691	324,640	719	345,016
Ministerio de Vivienda.....	1,755	608,982	1,626	671,229
Ministerio Público.....	3,012	1,704,102	3,103	1,943,886
Órgano Judicial.....	2,736	1,695,760	2,653	1,766,089
Representantes de Corregimientos.....	538	537,375	595	595,000
Tribunal Electoral.....	1,099	532,766	1,110	538,274
HOMBRES	47,011	22,594,766	48,331	26,050,029
Asamblea Nacional.....	789	555,030	754	588,834
Contraloría General de la República.....	1,049	838,855	1,261	971,557
Ministerio de Comercio e Industria.....	253	144,461	277	181,255
Ministerio de Desarrollo Agropecuario.....	1,782	1,008,927	1,733	986,029
Ministerio de Economía y Finanzas.....	-	-	1,447	829,115
Ministerio de Educación.....	11,469	5,104,716	11,624	6,070,208
Ministerio de Gobierno y Justicia.....	14,524	5,742,216	15,400	6,950,662
Ministerio de Hacienda y Tesoro.....	1,174	569,291	-	-
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.....	319	117,167	389	144,017
Ministerio de la Presidencia.....	914	515,441	892	528,087
Ministerio de Obras Públicas.....	3,632	1,191,781	3,511	1,214,902
Ministerio de Planificación y Política Económica.....	296	235,254	-	-
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	351	274,642	535	454,953
Ministerio de Salud.....	5,374	3,208,328	5,378	3,862,760
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.....	301	160,057	316	172,682
Ministerio de Vivienda.....	1,031	393,668	963	395,833
Ministerio Público.....	1,844	1,084,954	1,881	1,162,686
Órgano Judicial.....	1,046	743,891	1,050	775,257
Representantes de Corregimientos.....	482	481,375	541	541,000
Tribunal Electoral.....	381	224,802	379	220,192
MUJERES	47,445	22,064,843	48,040	25,056,959
Asamblea Nacional.....	731	396,646	749	453,007
Contraloría General de la República.....	905	705,176	1,175	857,420
Ministerio de Comercio e Industria.....	434	248,989	421	244,719
Ministerio de Desarrollo Agropecuario.....	880	375,183	896	388,202
Ministerio de Economía y Finanzas.....	-	-	1,568	844,794
Ministerio de Educación.....	24,696	10,652,997	25,064	12,603,647
Ministerio de Gobierno y Justicia.....	3,320	1,235,461	2,994	1,221,643
Ministerio de Hacienda y Tesoro.....	1,098	544,427	-	-
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.....	952	329,563	1,108	394,534
Ministerio de la Presidencia.....	374	274,752	407	315,563
Ministerio de Obras Públicas.....	778	288,768	801	315,498
Ministerio de Planificación y Política Económica.....	365	245,444	-	-
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	356	276,276	420	325,493
Ministerio de Salud.....	7,810	3,998,193	7,761	4,400,595
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.....	390	164,573	403	172,334
Ministerio de Vivienda.....	724	305,314	663	275,396
Ministerio Público.....	1,168	709,248	1,222	781,200
Órgano Judicial.....	1,690	951,869	1,603	990,832
Representantes de Corregimientos.....	56	56,000	54	54,000
Tribunal Electoral.....	718	307,964	731	318,082

CUADRO N° 1-A

PANAMÁ

EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS MENSUAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA REPÚBLICA, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN 2000-2001

Sexo e Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
	2000		2001	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto
TOTAL	96,371	51,106,988	99,618	49,288,255
Asamblea Nacional.....	1,503	1,041,841	1,519	1,079,160
Contraloría General de la República.....	2,436	1,828,977	2,322	1,840,152
Ministerio de Comercio e Industria.....	698	425,974	706	424,155
Ministerio de Desarrollo Agropecuario.....	2,629	1,374,231	2,619	1,395,691
Ministerio de Economía y Finanzas.....	3,015	1,673,909	3,042	1,709,316
Ministerio de Educación.....	36,688	18,753,855	39,668	18,090,365
Ministerio de Gobierno y Justicia.....	18,394	8,172,305	19,125	7,585,306
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.....	1,497	538,551	1,599	591,812
Ministerio de la Presidencia.....	1,299	843,650	1,543	933,556
Ministerio de Obras Públicas.....	4,312	1,530,400	4,129	1,485,561
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	955	800,446	969	807,709
Ministerio de Salud.....	13,139	8,263,355	12,196	7,324,467
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.....	719	345,016	689	330,656
Ministerio de Vivienda.....	1,626	671,229	1,741	737,985
Ministerio Público.....	3,103	1,943,886	3,389	2,016,928
Órgano Judicial.....	2,653	1,766,089	2,546	1,745,193
Representantes de Corregimientos.....	595	595,000	601	601,000
Tribunal Electoral.....	1,110	538,274	1,215	589,243
HOMBRES	48,331	26,050,029	49,994	24,888,030
Asamblea Nacional.....	754	588,834	778	619,606
Contraloría General de la República.....	1,261	971,557	1,244	996,842
Ministerio de Comercio e Industria.....	277	181,255	275	173,866
Ministerio de Desarrollo Agropecuario.....	1,733	986,029	1,721	1,001,551
Ministerio de Economía y Finanzas.....	1,447	829,115	1,472	842,449
Ministerio de Educación.....	11,624	6,070,208	12,576	5,844,345
Ministerio de Gobierno y Justicia.....	15,400	6,950,662	16,036	6,387,046
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.....	389	144,017	426	162,687
Ministerio de la Presidencia.....	892	528,087	1,103	599,319
Ministerio de Obras Públicas.....	3,511	1,214,902	3,258	1,147,311
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	535	454,953	543	461,811
Ministerio de Salud.....	5,378	3,862,760	5,243	3,351,420
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.....	316	172,682	290	156,763
Ministerio de Vivienda.....	963	395,833	1,067	448,875
Ministerio Público.....	1,881	1,162,686	2,002	1,162,927
Órgano Judicial.....	1,050	775,257	1,006	756,902
Representantes de Corregimientos.....	541	541,000	547	547,000
Tribunal Electoral.....	379	220,192	407	227,310
MUJERES	48,040	25,058,959	49,624	24,400,225
Asamblea Nacional.....	749	453,007	741	459,554
Contraloría General de la República.....	1,175	857,420	1,078	843,310
Ministerio de Comercio e Industria.....	421	244,719	431	250,289
Ministerio de Desarrollo Agropecuario.....	896	388,202	898	394,140
Ministerio de Economía y Finanzas.....	1,568	844,794	1,570	866,867
Ministerio de Educación.....	25,064	12,683,647	27,092	12,246,020
Ministerio de Gobierno y Justicia.....	2,994	1,221,643	3,069	1,198,260
Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.....	1,108	394,534	1,173	429,125
Ministerio de la Presidencia.....	407	315,563	440	334,237
Ministerio de Obras Públicas.....	801	315,499	871	338,250
Ministerio de Relaciones Exteriores.....	420	345,493	426	345,898
Ministerio de Salud.....	7,761	4,400,595	6,953	3,973,047
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.....	403	172,334	399	173,893
Ministerio de Vivienda.....	663	275,396	674	289,110
Ministerio Público.....	1,222	781,200	1,387	854,001
Órgano Judicial.....	1,603	990,832	1,540	988,291
Representantes de Corregimientos.....	54	54,000	54	54,000
Tribunal Electoral.....	731	318,082	808	361,933

CUADRO N° 2

PANAMÁ

EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS, SEMIAUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS EN LA REPÚBLICA, POR SUELDO MENSUAL, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN 2000

Li- nea N°	Sexo e Institución	Empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
1	TOTAL.....	55,983	415	15	141	94	158	128	5,556
2	Autoridad de la Región Interoceánica.....	656	-	-	-	-	-	-	-
3	Autoridad Nacional del Ambiente.....	1,135	-	-	-	-	-	-	145
4	Autoridad Marítima Nacional.....	1,073	-	1	-	-	2	5	8
5	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	697	-	15	1	-	-	2	16
6	Banco Hipotecario Nacional.....	545	-	-	-	-	-	-	77
7	Banco Nacional de Panamá.....	2,216	-	-	-	2	-	-	77
8	Bingos Nacionales.....	156	-	-	-	-	-	-	68
9	Caja de Ahorros.....	1,340	-	-	-	-	-	1	15
10	Caja de Seguro Social.....	16,383	-	-	-	-	-	-	820
11	Ciudad del Niño.....	53	1	1	2	-	1	6	14
12	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	201	-	-	-	-	-	-	-
13	Corporación Financiera Nacional.....	22	-	1	4	-	1	-	-
14	Cruz Roja Nacional.....	41	-	-	-	-	-	-	19
15	Cuerpo de Bomberos.....	826	-	-	-	-	2	3	169
16	Dirección de Aeronáutica Civil.....	1,199	-	-	-	-	-	-	4
17	Defensoría del Pueblo.....	115	-	-	-	-	-	-	-
18	Dirección Metropolitana de Aseo.....	1,460	-	-	-	-	1	-	-
19	Ente Regulador.....	121	-	-	-	-	-	-	82
20	Escuela Vocacional de Chapala.....	74	-	-	-	-	-	-	4
21	Hospital del Niño.....	897	-	-	1	-	1	-	169
22	Hospital José Domingo de Obaldía.....	627	-	-	1	1	-	-	106
23	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	2,816	-	-	-	-	-	-	206
24	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	545	-	-	-	-	-	-	118
25	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	403	-	-	-	-	-	-	45
26	Instituto de Seguro Agropecuario.....	82	-	-	-	-	-	-	2
27	Instituto Nacional de Cultura.....	657	-	-	-	-	-	-	78
28	Instituto Nacional de Deportes.....	546	-	-	-	-	-	-	150
29	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	695	-	-	-	-	-	-	135
30	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	254	-	-	-	-	-	-	-
31	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial.....	981	-	3	39	6	-	-	70
32	Instituto Panameño de Turismo.....	418	-	-	-	-	-	-	6
33	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	681	-	-	-	-	-	-	30
34	Lotería Nacional de Beneficencia.....	1,639	355	-	-	-	-	-	-
35	Municipios.....	7,449	35	3	20	12	56	27	1,413
36	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	687	4	-	8	6	10	5	81
37	Universidad Nacional de Panamá.....	7,316	42	3	79	68	9	58	529
38	Universidad Tecnológica.....	2,292	15	4	84	94	114	38	196
39	Zona Libre de Colón.....	644	2	3	29	20	-	-	7

Continúa...

...viene

Empleados											Lí- nea Nº
Sueldo mensual (en Balboas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
4,868	14,492	8,818	5,595	3,214	2,040	2,118	1,400	3,128	2,479	1,324	1
13	131	115	53	59	38	50	21	73	48	55	2
276	255	93	104	45	42	59	16	70	20	10	3
7	269	291	141	78	60	48	23	66	30	44	4
51	234	106	126	34	22	37	6	34	11	2	5
76	174	70	59	21	21	6	8	26	3	4	6
76	489	412	312	246	21	106	88	214	62	49	7
25	33	-	6	4	5	4	-	1	2	1	8
14	553	196	159	115	71	47	19	76	36	39	9
1,402	2,841	2,498	2,229	1,193	889	651	753	1,399	1,778	26	10
14	8	2	1	2	1	1	-	1	-	-	11
-	62	30	27	14	9	11	10	4	6	30	12
3	5	4	2	1	1	-	-	1	-	-	13
10	3	3	2	1	3	-	-	-	1	-	14
95	269	128	78	32	11	11	10	8	-	1	15
99	445	186	90	109	46	71	35	71	37	10	16
-	5	31	11	9	21	6	-	15	10	7	17
518	722	100	16	6	7	4	1	5	1	-	18
518	8	6	7	3	5	9	4	30	8	36	19
5	12	27	18	4	2	-	2	-	-	-	20
76	139	61	155	60	31	31	28	84	32	28	21
172	57	47	72	53	18	25	23	25	5	22	22
264	1,183	572	174	119	43	97	61	57	36	4	23
93	82	43	57	15	10	13	5	59	29	11	24
143	94	42	27	12	1	5	6	26	-	2	25
4	22	16	19	3	2	4	1	5	2	2	26
125	105	136	124	17	25	10	9	14	11	3	27
157	143	42	20	12	5	4	1	5	5	2	28
110	127	106	119	44	24	15	5	8	2	-	29
3	83	57	50	25	10	10	3	10	1	2	30
180	123	126	148	126	60	46	23	28	1	2	31
4	128	83	61	41	15	20	18	20	15	7	32
48	204	175	72	54	22	12	4	34	5	8	33
1	1,086	211	116	93	40	26	21	30	6	9	34
1,422	2,969	686	292	140	103	80	27	97	58	9	35
33	147	190	24	12	15	36	14	19	31	52	36
259	1,242	2,056	502	216	218	460	155	379	214	727	37
234	454	266	138	79	56	53	60	185	63	156	38
6	38	332	97	26	27	11	14	19	4	9	39

Continúa...

...viene

Li- nea N°	Sexo e Institución	Empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
40	HOMBRES.....	27,468	120	10	61	50	111	85	2,885
41	Autoridad de la Región Interoceánica.....	344	-	-	-	-	-	-	-
42	Autoridad Nacional del Ambiente.....	792	-	-	-	-	-	-	119
43	Autoridad Marítima Nacional.....	666	-	1	-	-	2	4	3
44	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	455	-	12	1	-	-	2	12
45	Banco Hipotecario Nacional.....	224	-	-	-	-	-	-	32
46	Banco Nacional de Panamá.....	1,095	-	-	-	2	-	-	11
47	Bingos Nacionales.....	63	-	-	-	-	-	-	23
48	Caja de Ahorros.....	602	-	-	-	-	-	-	10
49	Caja de Seguro Social.....	6,449	-	-	-	-	-	-	276
50	Ciudad del Niño.....	27	1	-	1	-	-	5	5
51	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	102	-	-	-	-	-	-	-
52	Corporación Financiera Nacional.....	14	-	1	3	-	1	-	-
53	Cruz Roja Nacional.....	11	-	-	-	-	-	-	5
54	Cuerpo de Bomberos.....	730	-	-	-	-	1	2	155
55	Dirección de Aeronáutica Civil.....	766	-	-	-	-	-	-	4
56	Defensoría del Pueblo.....	51	-	-	-	-	-	-	-
57	Dirección Metropolitana de Aseo.....	960	-	-	-	-	1	-	27
58	Ente Regulador.....	59	-	-	-	-	-	-	-
59	Escuela Vocacional de Chapala.....	49	-	-	-	-	-	-	1
60	Hospital del Niño.....	285	-	-	1	-	-	-	96
61	Hospital José Domingo de Obaldía.....	191	-	-	-	1	-	-	46
62	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	2,218	-	-	-	-	-	-	187
63	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	396	-	-	-	-	-	-	109
64	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	237	-	-	-	-	-	-	30
65	Instituto de Seguro Agropecuario.....	41	-	-	-	-	-	-	1
66	Instituto Nacional de Cultura.....	364	-	-	-	-	-	-	37
67	Instituto Nacional de Deportes.....	405	-	-	-	-	-	-	121
68	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	405	-	-	-	-	-	-	77
69	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	121	-	-	-	-	-	-	-
70	Instituto Panameño de Habilitación Especial.....	204	-	2	1	1	-	-	16
71	Instituto Panameño de Turismo.....	227	-	-	-	-	-	-	6
72	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	198	-	-	-	-	-	-	11
73	Lotería Nacional de Beneficencia.....	656	-	-	-	-	-	-	-
74	Municipios.....	4,065	10	1	11	5	41	21	878
75	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	313	-	-	5	2	3	2	41
76	Universidad Nacional de Panamá.....	3,983	18	1	42	38	5	41	295
77	Universidad Tecnológica.....	1,358	13	4	56	61	76	31	118
78	Zona Libre de Colón.....	388	1	3	14	10	-	-	3

Continúa...

...viene

Empleados											Li- nea Nº
Sueldo mensual (en Balbcas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
2,577	7,639	4,302	2,046	1,197	725	853	616	1,617	1,719	855	40
11	88	62	28	25	13	25	7	28	24	33	41
211	147	55	77	26	31	37	10	59	13	7	42
4	150	202	86	39	36	33	13	39	18	36	43
31	120	65	102	16	19	31	6	25	11	2	44
31	60	37	19	8	10	3	6	13	2	3	45
47	236	205	144	114	69	54	41	107	29	36	46
8	20	3	2	2	3	-	-	-	1	1	47
9	286	69	54	45	37	15	6	37	13	21	48
673	1,195	911	539	293	173	101	296	685	1,286	21	49
8	3	2	1	1	-	-	-	-	-	-	50
-	30	9	15	9	5	2	3	-	6	23	51
2	3	2	1	1	-	-	-	-	-	-	52
2	-	1	-	-	2	-	-	-	1	-	53
87	232	109	74	27	18	7	9	8	-	1	54
58	264	105	51	74	28	53	26	62	32	9	55
-	-	19	4	4	8	3	-	6	4	3	56
205	598	78	8	1	1	4	1	5	1	-	57
-	4	4	5	3	1	1	1	14	4	22	58
3	4	22	13	3	1	-	2	-	-	-	59
42	35	13	6	9	6	1	7	33	16	20	60
56	21	11	11	5	2	2	7	14	-	15	61
229	995	424	103	90	22	60	44	32	29	3	62
66	40	22	41	8	7	8	3	51	31	10	63
88	45	21	18	5	-	4	3	21	-	2	64
-	8	9	12	2	-	3	1	3	1	1	65
75	41	84	82	10	14	5	1	6	7	2	66
103	111	30	18	6	4	2	-	3	5	2	67
61	38	64	93	31	18	11	3	7	2	-	68
1	30	25	32	11	5	9	1	7	-	-	69
73	34	23	251	8	6	8	7	4	-	-	70
2	86	36	21	22	7	12	10	12	8	5	71
20	62	35	20	17	6	6	-	12	3	6	72
-	436	75	44	33	18	13	10	16	5	6	73
751	1,569	322	139	72	68	45	20	66	41	5	74
12	60	90	14	3	3	20	4	9	16	29	75
196	659	1,170	264	92	91	221	69	205	135	442	76
130	261	150	85	41	27	29	23	98	43	112	77
2	32	204	57	14	19	4	5	13	-	7	78

Continúa...

...viene

Línea Nº	Sexo e institución	Empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
79	MUJERES.....	28,515	295	5	80	44	47	43	2,671
80	Autoridad de la Región Interoceánica.....	312	-	-	-	-	-	-	-
81	Autoridad Nacional del Ambiente.....	343	-	-	-	-	-	-	26
82	Autoridad Marítima Nacional.....	407	-	-	-	-	-	1	5
83	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	242	-	3	-	-	-	-	4
84	Banco Hipotecario Nacional.....	321	-	-	-	-	-	-	45
85	Banco Nacional de Panamá.....	1,121	-	-	-	-	-	-	1
86	Bingos Nacionales.....	93	-	-	-	-	-	-	45
87	Caja de Ahorros.....	738	-	-	-	-	-	-	5
88	Caja de Seguro Social.....	9,934	-	-	-	-	-	-	544
89	Ciudad del Niño.....	26	-	1	1	-	1	-	9
90	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	99	-	-	-	-	-	-	-
91	Corporación Financiera Nacional.....	8	-	-	1	-	-	1	-
92	Cruz Roja Nacional.....	30	-	-	-	-	-	-	14
93	Cuerpo de Bomberos.....	96	-	-	-	-	1	1	14
94	Dirección de Aeronáutica Civil.....	433	-	-	-	-	-	-	-
95	Defensoría del Pueblo.....	64	-	-	-	-	-	-	-
96	Dirección Metropolitana de Aseo.....	500	-	-	-	-	-	-	25
97	Ente Regulador.....	62	-	-	-	-	-	-	-
98	Escuela Vocacional de Chapala.....	25	-	-	-	-	-	-	3
99	Hospital del Niño.....	612	-	-	-	-	1	1	73
100	Hospital José Domingo de Obaldía.....	436	-	-	1	-	-	-	60
101	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	598	-	-	-	-	-	-	19
102	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	149	-	-	-	-	-	-	9
103	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	166	-	-	-	-	-	-	15
104	Instituto de Seguro Agropecuario.....	41	-	-	-	-	-	-	1
105	Instituto Nacional de Cultura.....	293	-	-	-	-	-	-	41
106	Instituto Nacional de Deportes.....	141	-	-	-	-	-	-	29
107	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	290	-	-	-	-	-	-	58
108	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	133	-	-	-	-	-	-	-
109	Instituto Panameño de Habilitación Especial.....	777	-	-	38	5	-	1	54
110	Instituto Panameño de Turismo.....	191	-	-	-	-	-	-	-
111	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	483	-	-	-	-	-	-	19
112	Lotería Nacional de Beneficencia.....	983	-	-	-	-	-	-	-
113	Municipios.....	3,384	25	2	9	7	15	6	535
114	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	374	4	-	3	4	7	3	40
115	Universidad Nacional de Panamá.....	3,333	24	3	37	30	4	17	234
116	Universidad Tecnológica.....	934	2	-	28	33	38	7	78
117	Zona Libre de Colón.....	256	1	-	15	10	-	-	4

Continúa...

...viene

Empleados											Li- nea Nº
Sueldo mensual (en Balboas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
2,291	6,853	4,516	3,549	2,017	1,315	1,265	784	1,511	760	469	79
2	43	53	25	34	25	25	14	45	24	22	80
65	108	38	27	19	11	22	6	11	7	3	81
3	119	89	55	39	24	15	10	27	12	8	82
25	108	38	21	12	3	5	1	7	-	-	83
43	116	36	27	10	8	3	3	11	-	2	84
41	223	182	168	115	70	59	35	96	29	7	85
13	6	5	8	6	-	1	-	1	1	-	86
6	255	126	109	74	38	35	18	40	26	7	87
729	1,646	1,587	1,690	900	620	550	457	714	492	5	88
6	5	-	-	1	-	1	-	-	-	-	89
-	32	21	12	5	2	9	7	4	-	7	90
1	2	2	1	-	-	-	-	1	-	-	91
8	3	2	2	1	-	-	-	-	-	-	92
8	37	19	4	5	2	4	1	-	-	-	93
41	181	81	39	35	14	18	9	9	5	1	94
-	5	12	7	5	13	3	-	9	6	4	95
313	124	22	8	5	3	-	-	-	-	-	96
-	4	2	2	-	9	8	3	16	4	14	97
2	8	5	5	1	1	-	-	-	-	-	98
34	104	48	149	51	25	31	21	51	16	8	99
116	36	36	61	48	16	23	16	11	5	7	100
35	188	148	71	29	21	37	17	25	7	1	101
27	42	21	16	7	3	5	2	8	8	1	102
55	49	21	9	7	1	1	3	5	-	-	103
4	14	7	7	1	2	1	-	2	1	1	104
50	64	52	42	7	11	5	8	8	4	1	105
54	32	12	2	6	1	2	1	2	-	-	106
49	89	42	26	13	6	4	2	1	-	-	107
2	53	32	18	14	5	1	2	3	1	2	108
107	89	103	127	118	54	38	16	24	1	2	109
2	42	47	40	19	8	8	8	8	7	2	110
41	142	140	52	37	16	6	4	22	2	2	111
1	650	136	72	60	22	13	11	14	1	3	112
671	1,400	364	153	68	35	35	7	31	17	4	113
21	87	100	10	9	12	16	10	10	15	23	114
162	583	886	238	124	127	239	86	174	79	285	115
104	196	116	53	38	29	24	37	87	20	44	116
4	6	128	40	12	8	7	9	6	4	2	117

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 3

PANAMÁ

**EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS,
SEMIAUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS EN LA REPÚBLICA, POR SUELDO
MENSUAL, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2001**

Lí- nea N°	Sexo e Institución	Empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
1	TOTAL.....	62,904	136	114	476	533	581	877	7,853
2	Autoridad de la Región Interoceánica.....	630	-	-	-	-	-	-	-
3	Autoridad Nacional del Ambiente.....	1,098	-	-	-	-	-	-	138
4	Autoridad Marítima Nacional.....	1,189	-	-	-	-	2	5	5
5	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	700	-	19	1	-	-	-	15
6	Banco Hipotecario Nacional.....	536	-	-	-	-	-	2	72
7	Banco Nacional de Panamá.....	2,221	-	-	-	-	-	-	8
8	Bingos Nacionales.....	132	-	-	-	-	-	-	55
9	Caja de Ahorros.....	793	-	-	-	-	-	-	3
10	Caja de Seguro Social.....	20,611	-	-	-	-	-	-	1,725
11	Ciudad del Niño.....	52	-	-	-	-	1	3	18
12	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	201	-	-	-	-	-	-	-
13	Corporación Financiera Nacional.....	14	-	-	-	-	-	-	5
14	Cruz Roja Nacional.....	51	-	2	1	-	-	-	26
15	Cuerpo de Bomberos.....	1,005	-	-	2	10	3	7	153
16	Dirección de Aeronáutica Civil.....	1,274	-	-	-	-	-	-	4
17	Defensoría del Pueblo.....	122	-	-	-	-	-	-	-
18	Dirección Metropolitana de Aseo.....	2,294	-	-	-	-	-	-	578
19	Ente Regulador.....	120	-	-	-	-	-	-	-
20	Escuela Vocacional de Chapala.....	75	-	-	-	-	-	-	6
21	Hospital del Niño.....	900	-	-	2	-	-	-	168
22	Hospital José Domingo de Obaldía.....	794	-	-	-	-	-	-	104
23	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	2,708	-	-	-	-	-	-	189
24	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	546	-	-	-	-	-	-	116
25	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	404	-	-	-	-	-	-	26
26	Instituto de Seguro Agropecuario.....	112	-	-	-	-	1	-	8
27	Instituto Nacional de Cultura.....	641	-	-	-	-	-	-	65
28	Instituto Nacional de Deportes.....	535	-	-	-	-	-	-	145
29	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	758	-	-	-	-	-	-	155
30	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	250	-	-	-	-	-	-	-
31	Instituto Panameño de Habilitación Especial.....	1,131	-	-	9	-	-	-	30
32	Instituto Panameño de Turismo.....	478	-	-	-	-	-	-	3
33	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	679	-	-	-	-	-	-	36
34	Lotería Nacional de Beneficencia.....	1,645	-	-	-	-	-	-	-
35	Municipios.....	7,436	32	2	25	9	49	14	1,810
36	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	350	-	1	-	-	-	6	27
37	Universidad Nacional de Panamá.....	7,375	99	80	312	473	462	713	1,914
38	Universidad Tecnológica.....	2,407	5	6	88	34	63	127	245
39	Zona Libre de Colón.....	637	-	4	36	7	-	-	1

Continúa...

...viene

Empleados											Li- nea Nº
Sueldo mensual (en Balboas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
6,549	13,845	7,831	6,047	4,060	2,679	1,932	1,679	3,782	1,742	2,188	1
-	70	185	52	59	36	52	20	66	43	47	2
263	235	87	10	43	38	60	16	79	17	12	3
9	322	318	152	83	67	58	27	72	32	37	4
49	219	117	130	31	26	31	7	38	9	6	5
69	177	74	57	23	19	7	8	24	4	2	6
84	491	393	324	259	141	105	92	213	60	51	7
22	28	10	6	4	3	3	-	-	1	1	8
14	70	169	132	107	72	45	24	81	44	32	9
1,693	3,081	1,969	2,700	2,159	1,392	864	990	2,015	537	1,486	10
13	10	3	1	2	-	1	-	-	-	-	11
-	62	30	27	14	7	11	9	5	7	29	12
-	-	-	2	1	-	2	1	1	-	2	13
9	4	2	2	1	3	-	-	-	1	-	14
105	349	180	97	37	23	12	12	12	-	3	15
87	432	200	104	116	46	76	35	100	62	12	16
-	7	24	13	11	19	11	-	17	10	10	17
589	860	200	30	8	7	5	2	12	3	-	18
-	8	5	9	2	12	9	2	31	10	32	19
4	10	25	18	7	3	-	2	-	-	-	20
84	148	75	133	63	42	31	28	73	24	29	21
182	58	75	85	93	38	23	26	48	17	43	22
246	1,147	571	167	112	41	93	56	49	34	3	23
79	90	51	56	16	11	12	9	56	40	10	24
150	105	40	26	14	2	5	7	27	-	2	25
19	28	16	17	4	2	6	1	7	1	2	26
121	106	111	149	16	26	11	9	14	11	2	27
154	143	37	21	12	6	4	1	4	6	2	28
115	143	108	128	47	25	15	7	13	-	2	29
2	82	54	50	26	9	10	3	11	1	2	30
156	211	134	171	144	115	77	29	48	3	4	31
2	136	98	67	42	30	23	15	27	17	18	32
59	201	176	72	47	23	11	4	34	6	10	33
-	1,084	214	117	93	40	26	17	35	6	13	34
1,252	2,778	649	274	158	81	68	25	140	60	10	35
5	37	29	31	9	20	10	28	33	35	79	36
712	441	743	275	75	141	90	73	147	601	24	37
201	443	333	146	87	74	52	77	229	34	163	38
-	29	326	96	35	40	13	17	21	4	8	39

Continúa...

...viene

Li- nea Nº	Sexo e Institución	Empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
40	HOMBRES.....	31,579	73	73	279	295	309	520	4,400
41	Autoridad de la Región Interoceánica.....	332	-	-	-	-	-	-	-
42	Autoridad Nacional del Ambiente.....	752	-	-	-	-	-	-	92
43	Autoridad Marítima Nacional.....	783	-	-	-	-	2	5	4
44	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	460	-	16	1	-	-	2	12
45	Banco Hipotecario Nacional.....	221	-	-	-	-	-	-	31
46	Banco Nacional de Panamá.....	1,091	-	-	-	-	-	-	7
47	Bingos Nacionales.....	54	-	-	-	-	-	-	18
48	Caja de Ahorros.....	359	-	-	-	-	-	-	1
49	Caja de Seguro Social.....	8,103	-	-	-	-	-	-	600
50	Ciudad del Niño.....	26	-	-	-	-	-	2	8
51	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	107	-	-	-	-	-	-	-
52	Corporación Financiera Nacional.....	10	-	-	-	-	-	-	5
53	Cruz Roja Nacional.....	15	-	1	1	-	-	-	6
54	Cuerpo de Bomberos.....	895	-	-	1	10	2	7	140
55	Dirección de Aeronáutica Civil.....	817	-	-	-	-	-	-	4
56	Defensoría del Pueblo.....	53	-	-	-	-	-	-	-
57	Dirección Metropolitana de Aseo.....	1,629	-	-	-	-	-	-	431
58	Ente Regulador.....	52	-	-	-	-	-	-	-
59	Escuela Vocacional de Chapala.....	51	-	-	-	-	-	-	2
60	Hospital del Niño.....	284	-	-	-	-	-	-	96
61	Hospital José Domingo de Obaldía.....	254	-	-	-	-	-	-	39
62	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	2,108	-	-	-	-	-	-	166
63	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	388	-	-	-	-	-	-	105
64	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	242	-	-	-	-	-	-	18
65	Instituto de Seguro Agropecuario.....	49	-	-	-	-	1	-	3
66	Instituto Nacional de Cultura.....	345	-	-	-	-	-	-	31
67	Instituto Nacional de Deportes.....	388	-	-	-	-	-	-	117
68	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	451	-	-	-	-	-	-	85
69	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	114	-	-	-	-	-	-	-
70	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial.....	205	-	-	-	-	-	-	6
71	Instituto Panameño de Turismo.....	252	-	-	-	-	-	-	3
72	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	184	-	-	-	-	-	-	7
73	Lotería Nacional de Beneficencia.....	620	-	-	-	-	-	-	-
74	Municipios.....	3,911	7	-	9	4	39	7	1,102
75	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	151	-	1	-	-	-	1	12
76	Universidad Nacional de Panamá.....	4,007	62	47	181	258	219	407	1,091
77	Universidad Tecnológica.....	1,442	4	5	63	20	46	89	158
78	Zona Libre de Colón.....	374	-	3	23	3	-	-	-

Continúa...

...viene

Empleados											Li- nea Nº
Sueldo mensual (en Balboas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
3,460	7,303	3,889	2,488	1,491	1,022	793	668	1,862	1,089	1,565	40
-	55	104	27	23	14	27	7	27	20	28	41
178	161	58	73	28	25	49	13	56	13	6	42
4	168	206	113	62	53	46	19	52	21	28	43
33	115	67	103	15	23	24	7	29	8	5	44
28	61	38	19	11	8	3	5	14	2	1	45
54	238	188	145	120	70	53	44	105	30	37	46
8	17	3	2	2	2	-	-	-	1	1	47
8	43	86	42	42	34	16	8	39	16	24	48
868	1,248	755	788	613	392	228	314	874	330	1,093	49
7	5	3	1	-	-	-	-	-	-	-	50
-	32	9	17	11	5	2	3	-	6	22	51
-	-	-	1	-	-	1	1	1	-	1	52
2	1	1	-	-	2	-	-	-	1	-	53
93	316	151	89	33	20	8	11	11	-	3	54
50	262	110	53	76	32	56	26	84	53	11	55
-	2	15	6	3	6	3	-	7	4	7	56
292	704	159	21	1	2	3	2	11	3	-	57
-	3	3	6	2	2	2	-	12	4	18	58
2	4	20	16	4	1	-	2	-	-	-	59
45	35	15	9	13	4	2	8	23	16	18	60
69	25	20	16	7	5	3	8	17	10	35	61
215	954	418	98	85	21	59	40	25	25	2	62
52	44	26	41	10	8	9	4	47	32	10	63
96	51	19	16	7	2	5	2	24	-	2	64
4	11	9	8	2	-	4	1	5	-	1	65
69	37	64	95	10	14	5	2	7	9	2	66
97	107	25	18	6	5	3	-	3	5	2	67
68	51	67	103	32	18	9	5	11	-	2	68
-	27	22	31	12	4	8	1	8	-	1	69
54	58	23	19	13	7	8	9	7	-	1	70
2	99	42	25	23	10	12	8	14	11	3	71
17	63	33	20	13	7	5	-	7	5	7	72
-	401	76	46	34	15	12	9	14	5	8	73
554	1,426	316	127	75	48	37	12	98	45	5	74
1	11	9	18	4	4	4	9	14	22	41	75
371	182	350	143	35	90	54	50	81	368	18	76
119	268	178	82	48	40	28	31	124	24	115	77
-	18	201	51	16	29	5	7	11	-	7	78

Continúa...

...viene

Lí- nea Nº	Sexo e Institución	Empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
79	MUJERES.....	31,325	63	41	197	238	272	357	3,453
80	Autoridad de la Región Interoceánica.....	298	-	-	-	-	-	-	-
81	Autoridad Nacional del Ambiente.....	346	-	-	-	-	-	-	46
82	Autoridad Marítima Nacional.....	406	-	-	-	-	-	-	1
83	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	240	-	3	-	-	-	-	3
84	Banco Hipotecario Nacional.....	315	-	-	-	-	-	-	41
85	Banco Nacional de Panamá.....	1,130	-	-	-	-	-	-	1
86	Bingos Nacionales.....	78	-	-	-	-	-	-	37
87	Caja de Ahorros.....	434	-	-	-	-	-	-	2
88	Caja de Seguro Social.....	12,508	-	-	-	-	-	-	1,125
89	Ciudad del Niño.....	26	-	-	-	-	1	1	10
90	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	94	-	-	-	-	-	-	-
91	Corporación Financiera Nacional.....	4	-	-	-	-	-	-	-
92	Cruz Roja Nacional.....	36	-	1	-	-	-	-	20
93	Cuerpo de Bomberos.....	110	-	-	1	-	1	-	13
94	Dirección de Aeronáutica Civil.....	457	-	-	-	-	-	-	-
95	Defensoría del Pueblo.....	69	-	-	-	-	-	-	-
96	Dirección Metropolitana de Aseo.....	665	-	-	-	-	-	-	147
97	Ente Regulador.....	68	-	-	-	-	-	-	-
98	Escuela Vocacional de Chapala.....	24	-	-	-	-	-	-	4
99	Hospital del Niño.....	616	-	-	2	-	-	-	72
100	Hospital José Domingo de Obaldía.....	540	-	-	-	-	-	-	65
101	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	600	-	-	-	-	-	-	23
102	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	158	-	-	-	-	-	-	11
103	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	162	-	-	-	-	-	-	8
104	Instituto de Seguro Agropecuario.....	63	-	-	-	-	-	-	5
105	Instituto Nacional de Cultura.....	296	-	-	-	-	-	-	34
106	Instituto Nacional de Deportes.....	147	-	-	-	-	-	-	28
107	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	307	-	-	-	-	-	-	70
108	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	136	-	-	-	-	-	-	-
109	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial.....	926	-	-	9	-	-	-	24
110	Instituto Panameño de Turismo.....	226	-	-	-	-	-	-	-
111	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	495	-	-	-	-	-	-	29
112	Lotería Nacional de Beneficencia.....	1,025	-	-	-	-	-	-	-
113	Municipios.....	3,525	25	2	16	5	10	7	708
114	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	199	-	-	-	-	-	5	15
115	Universidad Nacional de Panamá.....	3,368	37	33	131	215	243	306	823
116	Universidad Tecnológica.....	965	1	1	25	14	17	38	87
117	Zona Libre de Colón.....	263	-	1	13	4	-	-	1

Continúa...

...viene

Empleados												Li- nea Nº
Sueldo mensual (en Balboas)												
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más		
3,089	6,542	3,942	3,559	2,569	1,657	1,139	1,011	1,920	653	623	79	
-	15	81	25	36	22	25	13	39	23	19	80	
85	74	29	37	15	13	11	3	23	4	6	81	
5	154	112	39	21	14	12	8	20	11	9	82	
16	104	50	27	16	3	7	-	9	1	1	83	
41	116	36	38	12	11	4	3	10	2	1	84	
30	253	205	179	139	71	52	48	108	30	14	85	
14	11	7	4	2	-	3	-	-	-	-	86	
6	27	83	90	65	38	29	16	42	28	8	87	
825	1,833	1,214	1,912	1,546	1,000	636	676	1,141	207	393	88	
6	5	-	-	2	-	1	-	-	-	-	89	
-	30	21	10	3	2	9	6	5	1	7	90	
-	-	-	1	1	-	1	-	-	-	1	91	
7	3	1	2	1	1	-	-	-	-	-	92	
12	33	29	8	4	3	4	1	1	-	-	93	
37	170	90	51	40	14	20	9	16	9	1	94	
-	5	9	7	8	13	8	-	10	6	3	95	
297	156	41	9	7	5	2	-	1	-	-	96	
-	5	2	3	-	10	7	2	19	6	14	97	
2	6	5	2	3	2	-	-	-	-	-	98	
39	113	60	124	50	38	29	20	50	8	11	99	
113	33	55	69	86	33	20	18	31	9	8	100	
31	193	153	69	27	20	34	16	24	9	1	101	
27	46	25	15	6	3	3	5	9	8	-	102	
54	54	21	10	7	-	-	5	3	-	-	103	
15	17	7	9	2	2	2	-	2	1	1	104	
52	69	47	54	6	12	6	7	7	2	-	105	
57	36	12	3	6	1	1	1	1	1	-	106	
47	92	41	25	15	7	6	2	2	-	-	107	
2	55	32	19	14	5	2	2	3	1	1	108	
102	153	111	152	131	108	69	20	41	3	3	109	
-	37	56	42	19	20	11	7	13	6	15	110	
42	138	143	52	34	16	6	4	27	1	3	111	
-	683	138	71	59	25	14	8	21	1	5	112	
698	1,352	333	147	83	33	31	13	42	15	5	113	
4	26	20	13	5	16	6	19	19	13	38	114	
341	259	393	132	40	51	36	23	66	233	6	115	
82	175	155	64	39	34	24	46	105	10	48	116	
-	11	125	45	19	11	8	10	10	4	1	117	

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa. Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 4
PANAMÁ
SALARIO PROMEDIO MENSUAL EN EL SECTOR PÚBLICO
SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2000

Institución	Salario Promedio Mensual	
	Hombres	Mujeres
Total	1.866.89	1.530.38
Entidades Autónomas y Semiautónomas	973.45	657.85
Municipios	354.45	350.95
Gobierno Central	538.99	521.58

GRÁFICO N° 1
PANAMÁ
EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS,
SEMIAUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS EN LA REPÚBLICA,
POR SUELDO MENSUAL, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2000

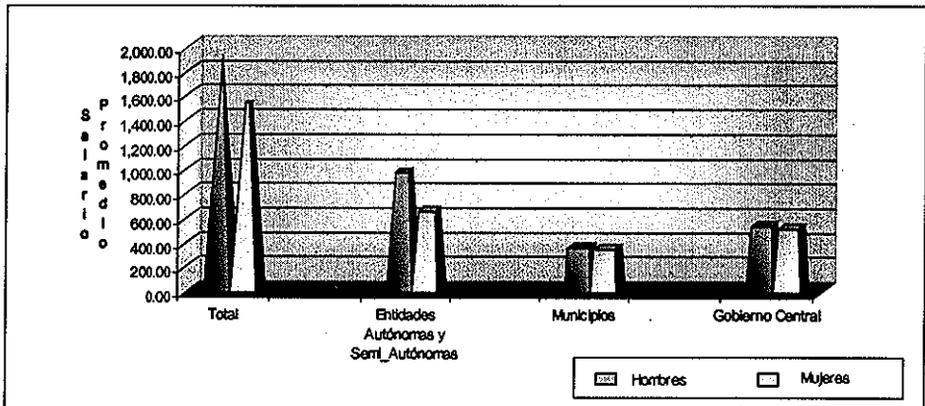


GRÁFICO N° 2

PANAMÁ

NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN

2000

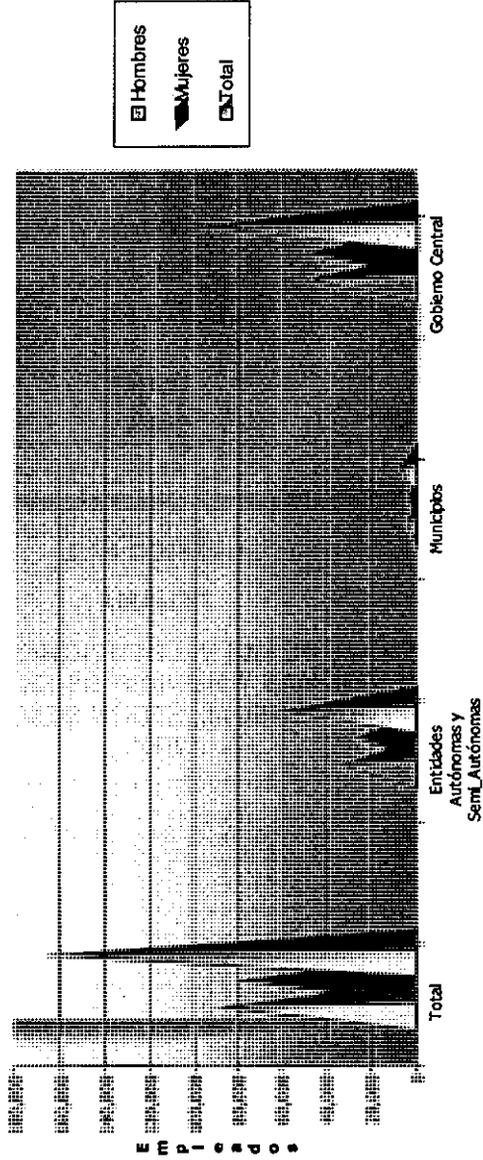
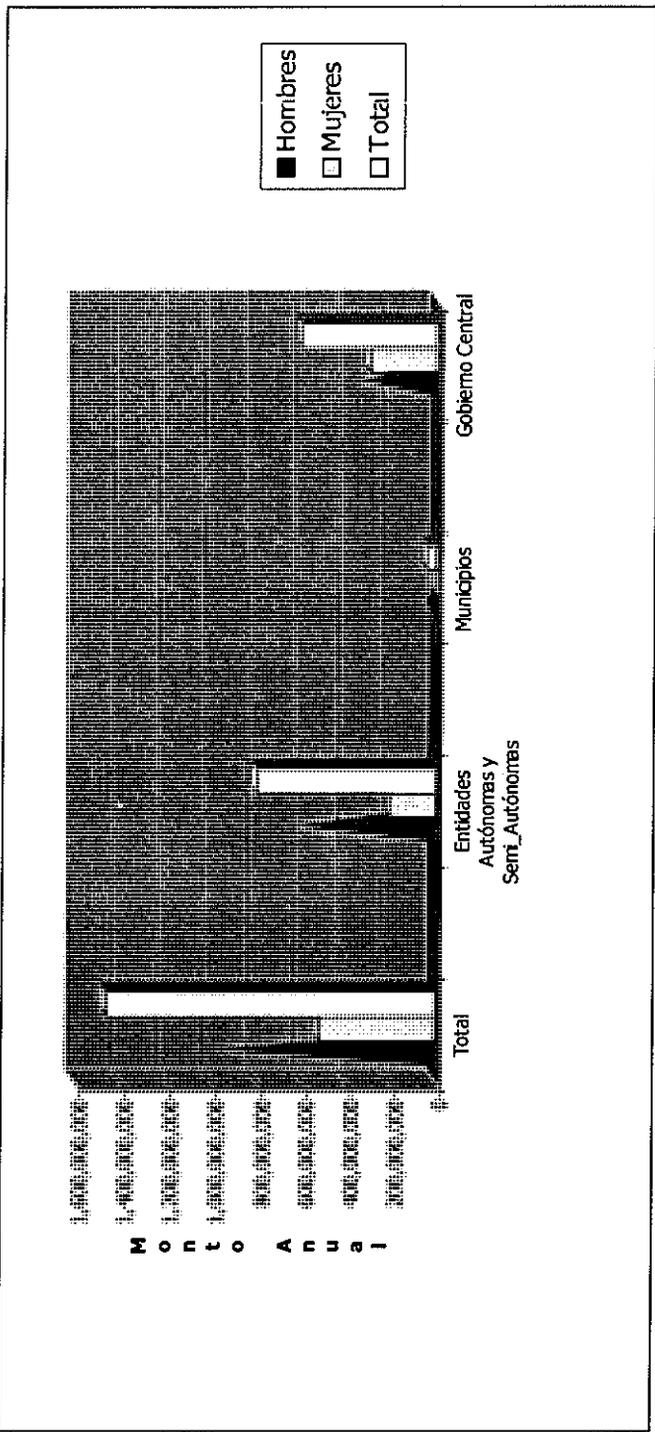


GRÁFICO N° 2-A

PANAMÁ

MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS EN EL SECTOR PÚBLICO
SEGUN SEXO E INSTITUCIÓN
2000



CUADRO N° 5
PANAMÁ
SALARIO PROMEDIO MENSUAL EN EL SECTOR PÚBLICO
SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2001

Institución	Salario Promedio Mensual	
	Hombres	Mujeres
Total	1.848.02	1.671.73
Entidades Autónomas y Semiautónomas	994.76	688.33
Municipios	355.44	491.70
Gobierno Central	497.82	491.70

GRÁFICO N° 3
PANAMÁ
SALARIO PROMEDIO MENSUAL EN EL SECTOR PÚBLICO
SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2001

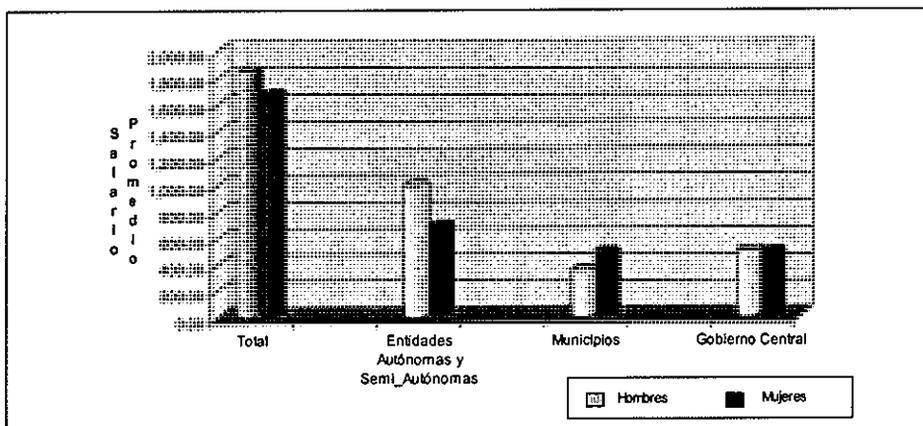


GRÁFICO N° 4

PANAMÁ

NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2001

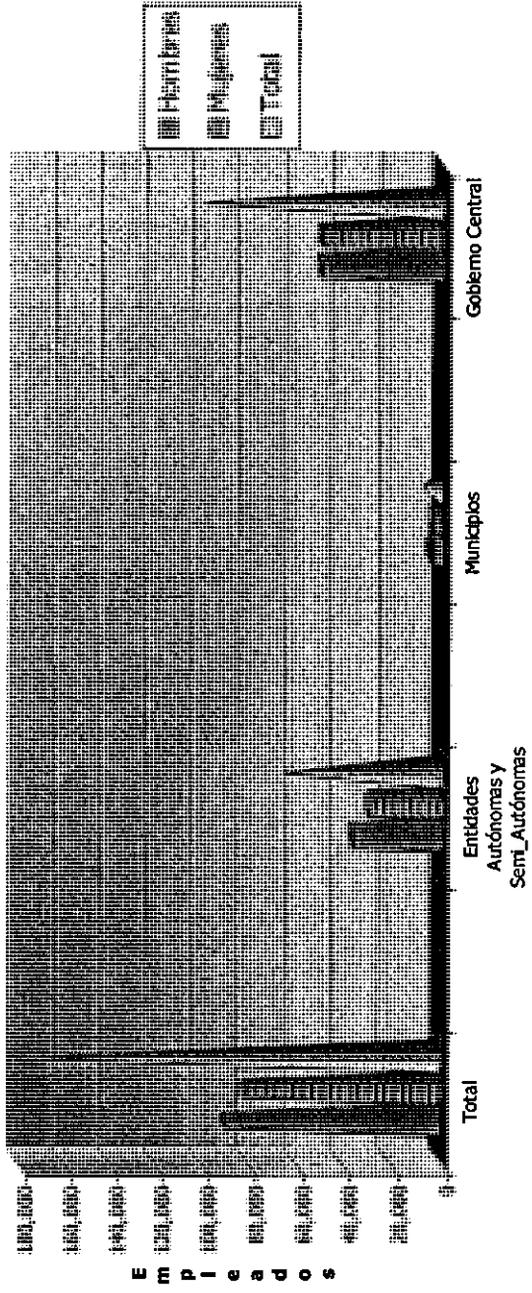
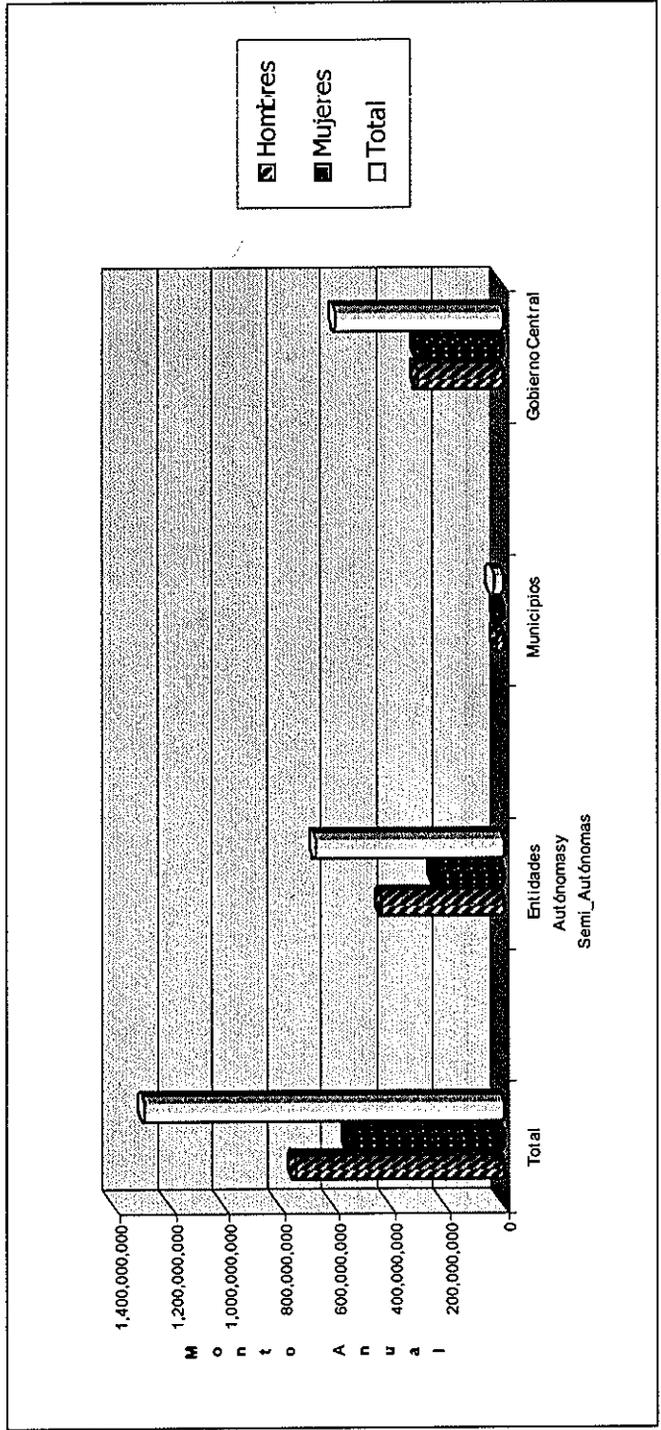


GRÁFICO N° 4-A

PANAMÁ

MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS EN EL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN 2001



CUADRO N° 6

PANAMÁ

**NÚMERO DE EMPLEADOS Y MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS,
SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2000**

Institución	Sexo				Totales	
	Hombres		Mujeres		Empleados	Monto
	Empleados	Monto	Empleados	Monto		
Total	85.972	943.330.608	77.642	521.907.816	163.614	1.465.238.424
Entidades Autónomas y Semiautónomas	33.576	599.188.392	26.218	206.972.868	59.794	806.161.260
Municipios	4.065	31.541.868	3.384	14.251.440	7.449	45.793.308
Gobierno Central	48.331	312.600.348	48.040	300.683.508	96.371	613.283.856

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 7

PANAMÁ

**NÚMERO DE EMPLEADOS Y MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS,
SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
2001**

Institución	Sexo				Totales	
	Hombres		Mujeres		Empleados	Monto
	Empleados	Monto	Empleados	Monto		
Total	89.623	741.712.296	82.088	546.483.048	171.711	1.288.195.344
Entidades Autónomas y Semiautónomas	35.718	426.374.100	28.939	239.037.828	64.657	665.411.928
Municipios	3.911	16.681.836	3.525	14.642.520	7.436	31.324.356
Gobierno Central	49.994	298.656.360	49.624	292.802.700	99.618	591.459.060

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 8

PANAMÁ

MONTO DE SUELDOS DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS, SEMIAUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS EN LA REPÚBLICA, POR SUELDO MENSUAL, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN 2000

Li- nea No.	Sexo e Institución	Monto de sueldos de los empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 89.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
1	TOTAL.....	33,758,198	5,622	2,882	28,663	29,242	31,894	26,531	1,068,534
2	Autoridad de la Región Interoceánica.....	537,450	-	-	-	-	-	-	-
3	Autoridad Nacional del Ambiente.....	533,725	-	-	-	-	-	-	30,358
4	Autoridad Marítima Nacional.....	693,033	-	90	-	-	300	900	1,722
5	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	343,936	-	1,200	100	-	-	360	3,578
6	Banco Hipotecario Nacional.....	239,456	-	-	-	-	-	-	17,067
7	Banco Nacional de Panamá.....	1,457,846	-	-	-	250	-	-	2,598
8	Bingos Nacionales.....	53,483	-	-	-	-	-	-	14,299
9	Caja de Ahorros.....	757,717	-	-	-	-	-	175	3,125
10	Caja de Seguro Social.....	11,317,987	-	-	-	-	-	-	198,993
11	Ciudad del Niño.....	14,481	60	90	210	-	-	1,130	3,115
12	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	165,928	-	-	-	-	170	-	-
13	Corporación Financiera Nacional.....	7,220	-	75	420	-	150	-	-
14	Cruz Roja Nacional.....	13,962	-	-	-	-	-	-	4,295
15	Cuerpo de Bomberos.....	318,709	-	-	-	-	300	540	36,466
16	Dirección de Aeronáutica Civil.....	652,761	-	-	-	-	-	-	800
17	Defensoría del Pueblo.....	96,550	-	-	-	-	-	-	-
18	Dirección Metropolitana de Aseo.....	473,899	-	-	-	-	-	-	19,044
19	Ente Regulador.....	202,650	-	-	-	-	-	-	-
20	Escuela Vocacional de Chapala.....	33,683	-	-	-	-	-	-	900
21	Hospital del Niño.....	554,326	-	-	121	-	-	-	36,205
22	Hospital José Domingo de Obaldía.....	327,377	-	-	108	125	-	-	23,260
23	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	1,221,858	-	-	-	-	-	-	42,845
24	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	315,019	-	-	-	-	-	-	25,188
25	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	165,525	-	-	-	-	-	-	9,957
26	Instituto de Seguro Agropecuario.....	48,530	-	-	-	-	-	-	400
27	Instituto Nacional de Cultura.....	297,009	-	-	-	-	-	-	17,187
28	Instituto Nacional de Deportes.....	184,407	-	-	-	-	-	-	34,134
29	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	285,093	-	-	-	-	-	-	29,123
30	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	131,040	-	-	-	-	-	-	-
31	Instituto Panameño de Habilitación Especial.....	470,478	-	291	4,177	774	-	-	16,262
32	Instituto Panameño de Turismo.....	244,940	-	-	-	-	-	-	1,200
33	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	339,603	-	-	-	-	-	-	6,899
34	Lotería Nacional de Beneficencia.....	666,347	-	-	-	-	-	-	-
35	Municipios.....	2,628,489	1,559	233	2,056	1,618	8,940	4,805	307,976
36	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	465,614	244	-	880	885	1,574	925	18,617
37	Universidad Nacional de Panamá.....	5,666,727	2,610	269	8,763	9,995	1,440	10,798	119,299
38	Universidad Tecnológica.....	1,478,524	1,049	340	8,699	12,957	18,687	6,898	41,894
39	Zona Libre de Colón.....	332,836	100	294	3,129	2,638	-	-	1,728

Continúa...

...viene

Monto de sueldos de los empleados											Li- nea No.
Sueldo mensual (en Balboas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
1,637,302	5,058,519	4,206,515	3,083,215	1,978,722	1,503,955	1,754,223	1,371,023	3,707,442	4,453,001	3,810,913	1
3,550	42,570	49,490	27,000	36,305	27,235	40,600	18,990	84,455	74,755	132,500	2
70,182	81,673	40,436	56,610	27,320	30,240	49,790	14,956	79,060	31,100	22,000	3
1,931	91,283	124,906	74,947	48,849	43,627	39,001	20,871	74,530	47,480	122,596	4
13,305	77,063	46,070	68,700	21,225	15,910	30,620	5,525	37,880	18,400	4,000	5
20,367	57,499	30,057	30,616	13,096	15,090	4,966	7,290	29,655	5,220	8,533	6
21,694	171,715	182,429	169,683	156,666	105,788	88,785	82,754	252,449	102,884	120,151	7
6,688	10,828	3,933	3,145	2,575	2,270	3,225	-	1,000	3,000	2,500	8
3,560	186,569	83,266	84,658	72,772	58,409	38,708	17,653	87,440	58,692	62,600	9
380,207	984,224	1,114,140	1,212,576	759,661	592,194	550,631	701,162	1,617,620	3,142,629	63,950	10
3,649	2,509	914	534	1,300	-	800	-	-	-	-	11
-	19,873	12,530	14,290	8,655	5,190	9,105	9,110	4,275	9,300	73,600	12
750	1,500	1,675	1,000	650	-	-	-	1,000	-	-	13
2,620	1,025	1,222	1,050	650	1,500	-	-	-	1,600	-	14
25,651	91,802	56,534	42,817	20,051	14,905	9,105	9,304	9,219	-	2,000	15
25,592	142,719	79,646	47,567	69,086	30,585	58,690	32,251	81,145	59,580	25,100	16
-	1,600	12,950	5,550	5,400	15,400	4,800	-	15,600	15,750	19,500	17
135,980	248,568	43,285	8,485	3,685	2,800	3,305	900	6,180	1,500	-	18
-	2,650	2,525	3,700	1,800	7,350	7,500	3,600	35,100	13,175	125,250	19
1,375	4,186	11,854	9,543	2,570	1,410	-	1,845	-	-	-	20
20,478	47,722	27,396	82,460	38,751	23,096	26,606	26,455	98,130	54,223	72,517	21
44,925	18,880	21,398	38,616	34,293	13,451	20,984	21,380	29,587	8,328	52,042	22
72,887	397,059	248,452	93,521	71,866	30,641	77,740	55,309	66,250	56,788	8,500	23
24,286	27,293	18,394	31,128	9,230	7,100	10,975	4,625	68,650	62,950	25,200	24
37,781	31,251	18,262	14,943	7,352	700	4,205	5,715	29,359	-	6,000	25
1,040	6,900	6,605	10,110	1,850	1,500	3,250	900	6,275	3,400	6,300	26
33,294	34,722	61,670	67,138	10,537	18,205	8,165	8,270	14,399	16,500	6,922	27
40,743	47,081	17,620	10,465	7,351	3,663	3,295	955	5,600	7,500	6,000	28
28,329	41,556	46,284	66,370	27,205	17,170	12,256	4,750	9,050	3,000	-	29
775	27,270	24,710	26,855	15,645	7,400	8,445	2,790	10,900	1,500	4,750	30
47,266	40,425	58,456	80,318	91,218	44,537	38,872	21,370	30,254	1,757	4,500	31
1,025	41,860	35,525	31,900	24,960	10,700	16,200	16,420	23,050	24,200	17,900	32
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16,867	70,549	76,895	38,246	34,828	16,179	9,770	3,625	39,645	7,600	18,500	33
253	342,228	90,228	61,494	57,557	29,127	21,510	19,225	33,715	9,000	22,000	34
377,099	1,009,626	295,221	154,468	88,555	74,603	65,805	24,595	104,580	87,750	19,000	35
8,981	49,891	84,696	12,907	7,590	10,981	31,619	13,188	23,281	52,041	147,314	36
99,462	432,410	917,568	272,685	139,186	163,351	400,981	146,016	450,652	360,773	2,130,469	37
63,037	157,617	117,438	74,751	51,491	41,453	44,716	56,072	224,570	104,310	452,545	38
1,583	14,322	141,835	52,369	16,941	20,185	9,183	13,152	22,887	6,316	26,174	39

Continúa...

...viene

Línea No.	Sexo e Institución	Monto de sueldos de los empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
40	HOMBRES.....	17,794,626	2,532	2,028	14,395	16,784	20,953	19,777	613,332
41	Autoridad de la Región Interoceánica.....	276,314	-	-	-	-	-	-	-
42	Autoridad Nacional del Ambiente.....	373,804	-	-	-	-	-	-	24,698
43	Autoridad Marítima Nacional.....	448,387	-	90	-	-	300	720	634
44	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	240,973	-	960	100	-	-	360	2,685
45	Banco Hipotecario Nacional.....	106,193	-	-	-	-	-	-	7,193
46	Banco Nacional de Panamá.....	740,315	-	-	-	250	-	-	2,398
47	Bingos Nacionales.....	23,859	-	-	-	-	-	-	5,111
48	Caja de Ahorros.....	339,279	-	-	-	-	-	-	2,075
49	Caja de Seguro Social.....	5,163,255	-	-	-	-	-	-	67,277
50	Ciudad del Niño.....	7,481	60	-	110	-	-	955	1,186
51	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	101,616	-	-	-	-	-	-	-
52	Corporación Financiera Nacional.....	3,920	-	75	320	-	150	-	-
53	Cruz Roja Nacional.....	5,140	-	-	-	-	-	-	1,130
54	Cuerpo de Bomberos.....	281,278	-	-	-	-	150	365	33,566
55	Dirección de Aeronáutica Civil.....	452,026	-	-	-	-	-	-	800
56	Defensoría del Pueblo.....	43,450	-	-	-	-	-	-	-
57	Dirección Metropolitana de Aseo.....	324,991	-	-	-	-	167	-	13,285
58	Ente Regulador.....	113,825	-	-	-	-	-	-	-
59	Escuela Vocacional de Chapala.....	23,194	-	-	-	-	-	-	225
60	Hospital del Niño.....	490,933	-	-	121	-	-	-	20,506
61	Hospital José Domingo de Obaldía.....	107,429	-	-	-	125	-	-	10,111
62	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	923,724	-	-	-	-	-	-	38,875
63	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	237,877	-	-	-	-	-	-	23,208
64	Instituto de Mercado Agropecuario.....	102,920	-	-	-	-	-	-	6,593
65	Instituto de Seguro Agropecuario.....	26,665	-	-	-	-	-	-	200
66	Instituto Nacional de Cultura.....	167,251	-	-	-	-	-	-	8,122
67	Instituto Nacional de Deportes.....	137,669	-	-	-	-	-	-	27,486
68	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	179,691	-	-	-	-	-	-	16,173
69	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	65,265	-	-	-	-	-	-	-
70	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial.....	83,569	-	194	103	129	-	-	3,724
71	Instituto Panameño de Turismo.....	131,572	-	-	-	-	-	-	1,200
72	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	108,188	-	-	-	-	-	-	2,530
73	Lotería Nacional de Beneficencia.....	285,709	-	-	-	-	-	-	-
74	Municipios.....	1,440,869	362	75	1,119	650	6,530	3,725	190,758
75	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	229,547	-	-	547	296	462	370	9,178
76	Universidad Nacional de Panamá.....	3,199,514	1,144	-	4,632	5,578	807	7,659	66,486
77	Universidad Tecnológica.....	904,908	913	340	5,813	8,440	12,387	5,623	25,183
78	Zona Libre de Colón.....	202,026	53	294	1,530	1,316	-	-	736

Continúa...

Monto de sueldos de los empleados											Li- nea No.
Sueldo mensual (en Balboas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
879,775	2,705,575	2,094,325	1,244,914	738,359	571,703	701,074	598,057	1,981,687	3,092,459	2,496,897	40
3,000	28,119	26,345	14,250	15,345	9,200	20,300	6,300	32,005	38,000	83,450	41
53,413	46,887	24,250	42,540	15,870	22,345	31,290	9,511	66,500	20,500	16,000	42
1,075	51,191	87,012	45,600	24,669	26,011	26,898	11,811	43,650	28,630	100,096	43
8,060	39,573	28,110	56,220	9,925	13,700	25,770	5,525	27,585	18,400	4,000	44
8,345	19,798	15,870	9,798	5,110	7,154	2,450	5,490	15,340	3,420	6,225	45
12,569	81,913	90,818	78,211	72,872	50,959	45,152	38,557	126,922	48,275	91,419	46
2,133	6,660	1,390	1,020	1,275	2,270	-	-	-	1,500	2,500	47
2,325	94,199	29,292	28,693	28,332	27,035	12,443	5,635	42,595	20,855	45,800	48
182,441	415,672	406,857	292,625	187,030	129,071	85,186	274,794	794,038	2,276,814	51,450	49
2,107	965	914	534	650	-	-	-	-	-	-	50
-	9,641	3,825	7,995	5,655	3,690	1,700	2,710	-	9,300	57,100	51
500	900	825	500	650	-	-	-	-	-	-	52
500	-	410	-	-	1,500	-	-	-	1,600	-	53
23,523	79,052	48,225	40,694	16,914	13,453	5,801	8,316	9,219	-	2,000	54
15,130	84,200	45,014	27,059	47,296	20,526	43,770	23,956	70,995	51,180	22,100	55
-	-	7,850	2,050	2,400	5,850	2,400	-	6,400	6,000	10,500	56
54,019	206,490	33,650	4,170	625	700	3,305	900	6,180	1,500	-	57
-	1,350	1,675	2,600	1,800	750	800	900	16,450	6,500	81,000	58
825	1,405	9,568	6,746	1,875	705	-	1,845	-	-	-	59
11,279	11,969	5,853	3,353	5,768	4,431	829	6,635	39,374	28,423	52,392	60
14,568	6,875	4,918	5,860	3,213	1,466	1,654	6,430	17,119	-	35,090	61
63,264	332,511	184,868	55,409	54,380	15,660	48,080	40,009	38,230	45,938	6,500	62
17,236	13,350	9,275	22,858	4,900	5,000	6,775	2,825	59,200	50,050	23,200	63
23,186	14,803	9,054	10,056	3,100	-	3,330	2,870	23,928	-	6,000	64
-	2,625	3,690	6,425	1,250	-	2,450	900	3,775	1,650	3,700	65
19,888	13,778	38,480	44,391	6,256	10,110	4,020	920	6,286	10,500	4,500	66
26,609	36,556	12,545	9,370	3,630	2,963	1,610	-	3,400	7,500	6,000	67
15,654	12,624	28,368	52,192	19,255	12,850	8,975	2,850	7,750	3,000	-	68
275	9,795	10,935	17,385	6,830	3,780	7,620	945	7,700	-	-	69
19,151	11,116	10,284	11,193	5,197	4,546	6,912	6,436	4,584	-	-	70
500	28,210	15,332	10,950	13,360	5,050	9,800	9,120	14,250	12,400	11,400	71
5,502	21,283	15,177	10,613	10,855	4,403	4,880	-	13,845	4,600	14,500	72
-	136,608	32,144	23,185	20,355	13,312	10,835	9,050	17,720	7,500	15,000	73
199,360	534,135	137,609	73,056	45,292	49,086	38,945	18,212	71,705	62,250	10,000	74
3,250	20,629	40,141	7,568	1,906	2,159	17,483	3,769	10,859	26,320	84,610	75
54,540	228,752	521,757	142,856	58,740	67,942	194,026	64,879	248,145	229,080	1,302,492	76
35,048	89,820	65,752	46,130	26,728	19,768	24,256	21,322	120,369	70,774	326,242	77
500	12,121	86,243	30,760	9,051	14,258	3,329	4,635	15,569	-	21,631	78

Continúa...

...viene

Línea No.	Sexo e Institución	Monto de sueldos de los empleados							
		TOTAL	Sueldo mensual (en Balboas)						
			Menos de 75.00	75.00 a 99.99	100.00 a 124.99	125.00 a 149.99	150.00 a 174.99	175.00 a 199.99	200.00 a 249.99
79	MUJERES.....	15,963,572	3,090	854	14,268	12,458	10,941	6,754	455,202
80	Autoridad de la Región Interoceánica.....	261,136	-	-	-	-	-	-	-
81	Autoridad Nacional del Ambiente.....	159,921	-	-	-	-	-	-	5,660
82	Autoridad Marítima Nacional.....	244,646	-	-	-	-	180	-	1,088
83	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	102,863	-	240	-	-	-	-	893
84	Banco Hipotecario Nacional.....	133,263	-	-	-	-	-	-	9,874
85	Banco Nacional de Panamá.....	717,531	-	-	-	-	-	-	200
86	Bingos Nacionales.....	29,604	-	-	-	-	-	-	9,188
87	Caja de Ahorros.....	418,438	-	-	-	-	175	-	1,050
88	Caja de Seguro Social.....	6,154,732	-	-	-	-	-	-	131,716
89	Ciudad del Niño.....	7,000	-	90	100	-	170	175	1,929
90	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	64,312	-	-	-	-	-	-	-
91	Corporación Financiera Nacional.....	3,300	-	-	100	-	-	-	-
92	Cruz Roja Nacional.....	8,822	-	-	-	-	-	-	3,165
93	Cuerpo de Bomberos.....	37,431	-	-	-	-	150	175	2,900
94	Dirección de Aeronáutica Civil.....	200,735	-	-	-	-	-	-	-
95	Defensoría del Pueblo.....	53,100	-	-	-	-	-	-	-
96	Dirección Metropolitana de Aseo.....	148,908	-	-	-	-	-	-	5,759
97	Ente Regulador.....	88,825	-	-	-	-	-	-	-
98	Escuela Vocacional de Chapala.....	10,489	-	-	-	-	-	-	675
99	Hospital del Niño.....	363,393	-	-	-	-	166	-	15,699
100	Hospital José Domingo de Obaldía.....	219,948	-	-	108	-	-	-	13,149
101	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	298,134	-	-	-	-	-	-	3,970
102	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	77,142	-	-	-	-	-	-	1,980
103	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	62,605	-	-	-	-	-	-	3,364
104	Instituto de Seguro Agropecuario.....	21,865	-	-	-	-	-	-	200
105	Instituto Nacional de Cultura.....	129,758	-	-	-	-	-	-	9,065
106	Instituto Nacional de Deportes.....	46,738	-	-	-	-	-	-	6,648
107	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	105,402	-	-	-	-	-	-	12,950
108	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	65,775	-	-	-	-	-	-	-
109	Instituto Panameño de Habilitación Especial.....	386,909	-	97	4,074	645	-	-	12,538
110	Instituto Panameño de Turismo.....	113,368	-	-	-	-	-	-	-
111	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	231,415	-	-	-	-	-	-	4,369
112	Lotería Nacional de Beneficencia.....	400,638	-	-	-	-	-	-	-
113	Municipios.....	1,187,620	1,197	158	937	968	2,410	1,080	117,218
114	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	236,067	244	-	333	589	1,112	555	9,439
115	Universidad Nacional de Panamá.....	2,467,213	1,466	269	4,131	4,417	633	3,139	52,813
116	Universidad Tecnológica.....	573,616	136	-	2,886	4,517	6,300	1,275	16,711
117	Zona Libre de Colón.....	130,810	47	-	1,599	1,322	-	-	992

Monto de sueldos de los empleados											Li- nea No.
Sueldo mensual (en Balboas)											
250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
757,527	2,352,944	2,112,190	1,838,301	1,240,363	932,252	1,053,149	772,966	1,725,755	1,360,542	1,314,016	79
550	14,451	23,145	12,750	20,960	18,035	20,300	12,690	52,450	36,755	49,050	80
16,769	34,786	16,186	14,070	11,450	7,895	18,500	5,445	12,560	10,600	6,000	81
856	40,092	37,894	29,347	24,180	17,616	12,103	9,060	30,880	18,850	22,500	82
5,245	37,490	17,960	12,480	11,300	2,210	4,850	-	10,295	-	-	83
12,022	37,701	14,187	20,818	7,986	7,936	2,516	1,800	14,315	1,800	2,308	84
9,125	89,802	91,611	91,472	83,794	54,829	43,633	44,197	125,527	54,609	28,732	85
4,555	4,168	2,543	2,125	1,300	-	3,225	-	1,000	1,500	-	86
1,325	92,370	53,974	55,965	44,440	31,374	26,265	12,018	44,845	37,837	16,800	87
197,766	568,552	707,283	919,951	572,631	463,123	465,445	426,368	823,582	865,815	12,500	88
1,542	1,544	-	-	650	-	800	-	-	-	-	89
-	10,232	8,705	6,295	3,000	1,500	7,405	6,400	4,275	-	16,500	90
250	600	850	500	-	-	-	-	1,000	-	-	91
2,120	1,025	812	1,050	650	-	-	-	-	-	-	92
2,128	12,750	8,309	2,123	3,137	1,452	3,319	988	-	-	-	93
10,462	58,519	34,632	20,508	21,790	10,059	14,920	8,295	10,150	8,400	3,000	94
-	1,600	5,100	3,500	3,000	9,550	2,400	-	9,200	9,750	9,000	95
81,961	42,078	9,635	4,315	3,060	2,100	-	-	-	-	-	96
-	1,300	850	1,100	-	6,600	6,700	2,700	18,650	6,675	44,250	97
550	2,781	2,286	2,797	695	705	-	-	-	-	-	98
9,199	35,753	21,543	79,107	32,983	18,665	25,777	19,820	58,756	25,800	20,125	99
30,357	12,005	16,480	32,756	31,080	11,985	19,330	14,950	12,468	8,328	16,952	100
9,623	64,548	63,584	38,112	17,486	14,981	29,660	15,300	28,020	10,850	2,000	101
7,050	13,943	9,119	8,270	4,330	2,100	4,200	1,800	9,450	12,900	2,000	102
14,595	16,448	9,208	4,887	4,252	700	875	2,845	5,431	-	-	103
1,040	4,275	2,915	3,685	600	1,500	800	-	2,500	1,750	2,600	104
13,406	20,944	23,190	22,747	4,281	8,095	4,145	7,350	8,113	6,000	2,422	105
14,134	10,525	5,075	1,095	3,721	700	1,685	955	2,200	-	-	106
12,675	28,932	17,916	14,178	7,950	4,320	3,281	1,900	1,300	-	-	107
500	17,475	13,775	9,470	8,815	3,620	825	1,845	3,200	1,500	4,750	108
28,115	29,310	48,172	69,125	76,021	39,991	31,960	14,934	25,670	1,757	4,500	109
525	13,650	20,193	20,950	11,600	5,650	6,400	7,300	8,800	11,800	6,500	110
11,365	49,266	61,718	27,633	23,973	11,776	4,890	3,625	25,800	3,000	4,000	111
253	205,620	58,084	38,309	37,202	15,825	10,675	10,175	15,995	1,500	7,000	112
177,739	475,491	157,612	81,412	43,263	25,517	28,860	6,383	32,875	25,500	9,000	113
5,731	29,262	44,555	5,339	5,684	8,822	14,136	9,419	12,422	25,721	62,704	114
44,922	203,658	395,811	129,830	80,446	95,409	206,955	81,137	202,507	131,693	827,977	115
27,989	67,797	51,686	28,621	24,763	21,685	20,460	34,750	104,201	33,536	126,303	116
1,083	2,201	55,592	21,609	7,890	5,927	5,854	8,517	7,318	6,316	4,543	117

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 9

PANAMÁ

MONTO DE SUELDOS DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS, SEMIAUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS EN LA REPÚBLICA, POR SUELDO MENSUAL, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN 2001

Li- nea No.	Sexo e Institución	Monto de sueldos de los empleados						
		TOTAL 199.93	Sueldo mensual (en Balboas)					
			Menos de 199.94	75.00 a 199.95	100.00 a 199.96	125.00 a 199.97	150.00 a 199.98	175.00 a 199.99
1	TOTAL.....	39,198,021	10,192	16,747	88,635	137,947	166,996	294,679
2	Autoridad de la Región Interoceánica.....	507,222	-	-	-	-	-	-
3	Autoridad Nacional del Ambiente.....	529,306	-	-	-	-	-	-
4	Autoridad Marítima Nacional.....	729,496	-	-	-	-	300	900
5	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	350,706	-	1,520	100	-	-	360
6	Banco Hipotecario Nacional.....	233,380	-	-	-	-	-	-
7	Banco Nacional de Panamá.....	1,461,684	-	-	-	-	-	-
8	Bingos Nacionales.....	44,591	-	-	-	-	-	-
9	Caja de Ahorros.....	591,388	-	-	-	-	-	-
10	Caja de Seguro Social.....	15,515,586	-	-	-	-	-	-
11	Ciudad del Niño.....	15,243	-	-	-	-	154	549
12	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	165,713	-	-	-	-	-	-
13	Corporación Financiera Nacional.....	12,490	-	-	-	-	-	-
14	Cruz Roja Nacional.....	16,030	-	190	112	-	-	-
15	Cuerpo de Bomberos.....	453,228	-	-	216	1,319	469	1,281
16	Dirección de Aeronáutica Civil.....	750,631	-	-	-	-	-	-
17	Defensoría del Pueblo.....	109,855	-	-	-	-	-	-
18	Dirección Metropolitana de Aseo.....	728,467	-	-	-	-	-	-
19	Ente Regulador.....	192,875	-	-	-	-	-	-
20	Escuela Vocacional de Chapala.....	35,586	-	-	-	-	-	-
21	Hospital del Niño.....	543,394	-	-	216	-	-	-
22	Hospital José Domingo de Obaldía.....	496,048	-	-	-	-	-	-
23	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	1,168,859	-	-	-	-	-	-
24	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	317,367	-	-	-	-	-	-
25	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	169,453	-	-	-	-	-	-
26	Instituto de Seguro Agropecuario.....	58,218	-	-	-	-	150	-
27	Instituto Nacional de Cultura.....	293,815	-	-	-	-	-	-
28	Instituto Nacional de Deportes.....	182,398	-	-	-	-	-	-
29	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	314,313	-	-	-	-	-	-
30	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	129,875	-	-	-	-	-	-
31	Instituto Panameño de Habilitación Especial.....	612,375	-	-	993	-	-	-
32	Instituto Panameño de Turismo.....	308,485	-	-	-	-	-	-
33	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	342,079	-	-	-	-	-	-
34	Lotería Nacional de Beneficencia.....	701,434	-	-	-	-	-	-
35	Municipios.....	2,610,363	1,459	160	2,622	1,203	7,705	2,581
36	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	448,690	-	90	-	-	-	1,068
37	Universidad Nacional de Panamá.....	6,139,942	8,392	13,898	70,830	129,758	148,422	265,082
38	Universidad Tecnológica.....	1,575,774	341	522	9,624	4,744	9,796	22,858
39	Zona Libre de Colón.....	341,662	-	367	3,922	923	-	-

Continúa...

Monto de sueldos de los empleados												Li- nea No.
Sueldo mensual (en Balboas)												
200.00 a 249.99	250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
2,402,428	1,942,357	4,828,670	3,800,899	3,444,862	2,651,600	2,087,017	1,691,074	1,639,592	4,650,143	3,793,917	5,778,293	1
	12,779	-	51,555	21,065	40,455	23,075	37,850	23,540	94,980	71,470	149,375	2
28,848	18,435	23,997	44,516	52,971	20,770	20,795	51,719	15,135	61,275	33,200	8,000	3
1,008	22,219	109,160	117,742	72,232	44,079	43,968	33,997	20,925	71,801	54,441	70,110	4
3,333	12,779	72,066	50,758	70,385	19,395	18,555	25,695	6,500	42,560	14,700	12,000	5
16,057	18,435	58,511	31,825	29,522	14,406	13,486	5,766	7,290	26,829	6,720	4,533	6
1,773	22,219	171,993	172,978	175,655	164,524	104,055	87,818	86,374	252,463	99,686	122,145	7
11,619	5,896	9,073	4,333	3,145	2,575	1,550	2,400	-	-	1,500	2,500	8
630	3,640	24,340	72,773	70,258	68,145	52,509	37,204	22,317	94,405	72,967	72,200	9
415,972	456,670	1,059,969	878,465	1,498,057	1,400,769	1,039,636	731,306	931,274	2,380,938	922,591	3,801,939	10
3,949	3,370	3,248	1,339	534	1,300	-	800	-	-	-	-	11
-	-	19,978	12,530	14,365	8,705	5,190	9,105	8,165	5,275	10,800	71,600	12
1,040	-	-	-	1,000	650	-	1,600	900	1,300	-	6,000	13
5,863	2,370	1,295	810	1,050	650	2,200	-	-	-	1,500	-	14
33,644	28,047	118,941	79,026	52,864	23,376	17,376	9,938	11,153	13,270	-	62,308	15
800	22,553	138,307	85,525	54,942	73,099	33,416	62,774	32,165	116,769	99,381	30,900	16
-	-	2,280	9,975	6,600	6,600	14,100	8,800	-	17,400	15,650	28,450	17
126,465	85,548	300,123	86,385	15,935	5,060	5,060	4,150	1,825	14,410	4,770	-	18
-	-	2,675	2,125	4,750	1,200	8,900	7,500	1,800	35,900	16,550	111,475	19
1,345	1,095	3,507	11,301	9,782	4,481	2,230	-	1,845	-	-	-	20
36,006	22,590	49,453	34,083	70,391	40,692	31,388	25,983	26,425	85,822	40,818	79,527	21
22,742	47,083	18,767	31,855	47,797	61,209	28,380	19,553	24,305	56,268	30,989	107,100	22
39,610	67,128	385,016	248,255	89,941	67,731	29,216	74,540	50,904	56,350	53,168	6,000	23
24,702	20,556	29,671	21,888	30,628	9,730	7,800	10,125	8,500	65,217	65,050	23,500	24
5,895	39,516	34,566	17,342	14,303	8,642	1,470	4,180	6,555	30,984	-	6,000	25
1,650	5,025	9,110	6,545	9,050	2,563	1,450	4,950	900	8,575	1,750	6,500	26
14,342	32,226	34,840	49,826	81,085	9,936	18,926	8,965	8,270	14,399	16,500	4,500	27
32,983	39,978	47,207	15,626	10,965	7,351	4,438	3,295	955	4,600	9,000	6,000	28
33,236	29,597	46,866	47,025	71,303	29,210	17,970	12,206	6,550	14,350	-	6,000	29
-	525	26,845	23,300	26,715	16,305	650	8,445	2,790	12,050	1,500	4,750	30
7,096	40,737	71,113	62,152	91,848	92,840	85,410	64,753	27,166	54,544	4,995	8,728	31
600	500	45,035	41,580	34,950	25,700	21,300	18,650	13,620	29,450	26,500	50,600	32
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33
8,279	16,278	69,526	72,250	38,246	30,441	16,879	8,970	3,625	39,135	9,400	24,000	34
-	-	341,528	91,503	62,049	57,612	29,212	21,485	15,475	39,040	9,000	34,530	35
393,816	330,898	948,095	278,846	145,493	99,853	58,863	55,850	22,655	147,764	90,750	21,750	36
6,034	1,376	12,068	13,253	16,831	5,892	14,428	8,344	26,619	40,412	61,818	240,457	37
870,258	383,604	301,076	672,780	298,116	97,758	209,368	151,412	136,942	385,148	1,893,600	103,498	38
54,588	53,125	152,441	147,959	79,046	56,170	54,463	43,516	7,242	293,981	60,718	459,440	39
228	-	10,815	138,768	51,757	22,896	29,379	10,885	15,943	25,447	6,416	23,916	39

Continúa...

...viene

Línea No.	Sexo e Institución	Monto de sueldos de los empleados						
		TOTAL 199.93	Sueldo mensual (en Balboas)					
			Menos de 199.94	75.00 a 199.95	100.00 a 199.96	125.00 a 199.97	150.00 a 199.98	175.00 a 199.99
40	HOMBRES.....	20,509,900	5,578	10,419	51,758	75,682	84,059	170,168
41	Autoridad de la Región Interoceánica.....	263,107	-	-	-	-	-	-
42	Autoridad Nacional del Ambiente.....	366,709	-	-	-	-	-	-
43	Autoridad Marítima Nacional.....	505,438	-	-	-	-	300	900
44	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	243,911	-	1,280	100	-	-	360
45	Banco Hipotecario Nacional.....	101,740	-	-	-	-	-	-
46	Banco Nacional de Panamá.....	739,551	-	-	-	-	-	-
47	Bingos Nacionales.....	21,049	-	-	-	-	-	-
48	Caja de Ahorros.....	275,865	-	-	-	-	-	-
49	Caja de Seguro Social.....	7,205,821	-	-	-	-	-	-
50	Ciudad del Niño.....	7,577	-	-	-	-	-	374
51	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	102,516	-	-	-	-	-	-
52	Corporación Financiera Nacional.....	6,540	-	-	-	-	-	-
53	Cruz Roja Nacional.....	5,772	-	95	112	-	-	-
54	Cuerpo de Bomberos.....	408,653	-	-	116	1,319	306	1,281
55	Dirección de Aeronáutica Civil.....	525,039	-	-	-	-	-	-
56	Defensoría del Pueblo.....	54,180	-	-	-	-	-	-
57	Dirección Metropolitana de Aseo.....	524,272	-	-	-	-	-	-
58	Ente Regulador.....	97,050	-	-	-	-	-	-
59	Escuela Vocacional de Chapala.....	25,226	-	-	-	-	-	-
60	Hospital del Niño.....	178,966	-	-	-	-	-	-
61	Hospital José Domingo de Obaldía.....	194,549	-	-	-	-	-	-
62	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.....	870,622	-	-	-	-	-	-
63	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	237,767	-	-	-	-	-	-
64	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	108,247	-	-	-	-	-	-
65	Instituto de Seguro Agropecuario.....	28,723	-	-	-	-	150	-
66	Instituto Nacional de Cultura.....	165,985	-	-	-	-	-	-
67	Instituto Nacional de Deportes.....	133,524	-	-	-	-	-	-
68	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	202,357	-	-	-	-	-	-
69	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	64,690	-	-	-	-	-	-
70	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial.....	93,274	-	-	-	-	-	-
71	Instituto Panameño de Turismo.....	143,592	-	-	-	-	-	-
72	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	103,460	-	-	-	-	-	-
73	Lotería Nacional de Beneficencia.....	277,461	-	-	-	-	-	-
74	Municipios.....	1,390,153	280	-	961	523	6,095	1,285
75	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	220,812	-	90	-	-	-	178
76	Universidad Nacional de Panamá.....	3,457,714	5,028	8,230	41,090	70,670	70,064	149,724
77	Universidad Tecnológica.....	958,181	270	432	6,896	2,779	7,144	16,066
78	Zona Libre de Colón.....	199,807	-	292	2,483	391	-	-

Continúa...

Monto de sueldos de los empleados												Li- nea No.
Sueldo mensual (en Balboas)												
200.00 a 249.99	250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
1,428,082	1,023,421	2,532,429	1,889,374	1,428,082	970,550	820,630	705,899	670,741	2,319,894	2,361,587	4,189,574	40
936	-	18,777	72,960	13,700	14,065	9,900	21,950	6,300	31,005	32,000	72,450	41
19,129	45,039	51,528	24,655	40,050	17,070	17,975	41,468	12,060	63,035	20,700	14,000	42
808	1,086	57,220	88,599	60,069	38,745	38,255	37,472	17,277	59,418	33,480	71,809	43
2,688	8,550	38,013	29,030	56,230	9,335	16,345	20,095	6,500	32,485	12,900	10,000	44
6,968	7,545	20,089	16,258	9,728	7,020	5,600	2,450	4,590	15,764	3,420	2,308	45
1,573	14,194	82,469	82,929	78,407	76,491	51,717	44,189	41,397	125,388	49,733	91,064	46
4,031	2,138	5,645	1,390	1,020	1,275	1,550	-	-	-	1,500	2,500	47
200	2,085	14,855	36,679	22,133	26,540	24,750	13,194	7,529	46,745	26,255	54,900	48
144,820	234,036	431,235	337,332	432,697	395,581	293,540	192,883	295,753	1,044,214	570,195	2,833,535	49
1,808	1,818	1,704	1,339	534	-	-	-	-	-	-	-	50
-	-	10,266	3,825	9,070	6,855	3,690	1,700	2,710	-	9,300	55,100	51
1,040	-	-	-	500	-	-	800	900	1,300	-	2,000	52
1,355	500	300	410	-	-	1,500	-	-	-	1,500	-	53
30,881	24,915	107,525	66,288	48,639	20,872	15,140	6,586	10,242	12,235	-	62,308	54
800	13,094	83,348	47,253	27,954	48,289	23,352	46,304	23,945	98,219	84,581	27,900	55
-	-	680	6,100	3,100	1,800	4,450	2,400	-	7,200	6,000	22,450	56
93,175	80,333	246,617	68,542	11,000	600	1,475	2,550	1,825	13,385	4,770	-	57
-	-	1,000	1,275	3,100	1,200	1,500	1,600	-	14,200	6,500	66,675	58
425	525	1,370	9,030	8,675	2,611	745	-	1,845	-	-	-	59
20,575	12,031	12,009	6,616	4,968	8,439	3,088	1,715	7,564	28,023	27,707	46,231	60
8,671	17,720	8,051	8,466	8,643	4,555	3,837	2,612	7,342	20,404	16,094	88,154	61
34,735	59,585	318,664	182,252	52,869	51,380	14,935	47,280	36,344	29,410	39,168	4,000	62
22,309	13,547	14,303	11,018	22,928	6,050	5,700	7,600	3,800	54,962	52,050	23,500	63
4,118	25,207	16,578	8,109	8,916	4,390	1,470	4,180	1,895	27,384	-	6,000	64
625	1,065	3,630	3,630	4,285	1,313	-	3,350	900	6,075	-	3,700	65
6,792	18,336	12,384	29,388	51,548	6,193	10,110	4,080	1,870	7,286	13,500	4,500	66
26,570	25,079	35,352	10,495	9,320	3,630	3,738	2,440	-	3,400	7,500	6,000	67
17,927	17,437	16,934	29,559	57,625	20,000	12,900	7,275	4,650	12,050	-	6,000	68
-	-	8,945	9,485	16,815	7,465	3,030	6,780	945	8,850	-	2,375	69
1,422	14,101	18,329	10,161	10,260	8,406	5,223	6,769	8,322	8,281	-	2,000	70
600	500	32,960	17,862	13,050	14,000	7,150	9,750	7,270	15,750	16,900	7,800	71
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	72
1,610	4,638	21,509	14,287	10,613	8,375	5,103	4,080	-	7,845	7,900	17,500	73
-	-	125,713	32,579	24,105	21,047	11,112	10,035	8,150	15,720	7,500	21,500	74
239,232	146,326	488,189	135,307	67,077	47,190	34,719	30,370	10,850	103,299	68,250	10,200	74
2,534	268	3,736	4,112	9,775	2,632	2,800	3,391	8,544	17,527	38,409	126,816	75
497,342	200,348	123,268	318,936	156,638	45,936	133,692	90,880	93,802	212,988	1,161,544	77,534	76
35,292	31,375	92,298	78,591	44,612	30,833	29,245	23,476	29,083	162,424	42,231	325,134	77
-	-	6,936	84,629	27,429	10,367	21,294	4,195	6,537	13,623	-	21,631	78

Continúa...

...viene

Li- nea No.	Sexo e Institución	Monto de sueldos de los empleados						
		TOTAL 199.93	Sueldo mensual (en Balboas)					
			Menos de 199.94	75.00 a 199.95	100.00 a 199.96	125.00 a 199.97	150.00 a 199.98	175.00 a 199.99
79	MUJERES.....	18,688,121	4,614	6,328	36,877	62,265	82,937	124,511
80	Autoridad de la Región Interoceánica.....	244,115	-	-	-	-	-	-
81	Autoridad Nacional del Ambiente.....	162,597	-	-	-	-	-	-
82	Autoridad Marítima Nacional.....	224,058	-	-	-	-	-	-
83	Banco de Desarrollo Agropecuario.....	106,795	-	240	-	-	-	-
84	Banco Hipotecario Nacional.....	131,640	-	-	-	-	-	-
85	Banco Nacional de Panamá.....	722,133	-	-	-	-	-	-
86	Bingos Nacionales.....	23,542	-	-	-	-	-	-
87	Caja de Ahorros.....	315,523	-	-	-	-	-	-
88	Caja de Seguro Social.....	8,309,765	-	-	-	-	-	-
89	Ciudad del Niño.....	7,666	-	-	-	-	154	175
90	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.....	63,197	-	-	-	-	-	-
91	Corporación Financiera Nacional.....	5,950	-	-	-	-	-	-
92	Cruz Roja Nacional.....	10,258	-	95	-	-	-	-
93	Cuerpo de Bomberos.....	44,575	-	-	100	-	163	-
94	Dirección de Aeronáutica Civil.....	225,592	-	-	-	-	-	-
95	Defensoría del Pueblo.....	55,675	-	-	-	-	-	-
96	Dirección Metropolitana de Aseo.....	204,195	-	-	-	-	-	-
97	Ente Regulador.....	95,825	-	-	-	-	-	-
98	Escuela Vocacional de Chapala.....	10,360	-	-	-	-	-	-
99	Hospital del Niño.....	364,428	-	-	216	-	-	-
100	Hospital José Domingo de Obaldía.....	301,499	-	-	-	-	-	-
101	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales..	298,237	-	-	-	-	-	-
102	Instituto de Investigaciones Agropecuarias.....	79,600	-	-	-	-	-	-
103	Instituto de Mercadeo Agropecuario.....	61,206	-	-	-	-	-	-
104	Instituto de Seguro Agropecuario.....	29,495	-	-	-	-	-	-
105	Instituto Nacional de Cultura.....	127,830	-	-	-	-	-	-
106	Instituto Nacional de Deportes.....	48,874	-	-	-	-	-	-
107	Instituto Nacional para la Formación Profesional.....	111,956	-	-	-	-	-	-
108	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.....	65,185	-	-	-	-	-	-
109	Instituto Panameño de Habilitación Especial.....	519,101	-	-	993	-	-	-
110	Instituto Panameño de Turismo.....	164,893	-	-	-	-	-	-
111	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos.....	238,619	-	-	-	-	-	-
112	Lotería Nacional de Beneficencia.....	423,973	-	-	-	-	-	-
113	Municipios.....	1,220,210	1,179	160	1,661	680	1,610	1,296
114	Universidad Autónoma de Chiriquí.....	227,878	-	-	-	-	-	890
115	Universidad Nacional de Panamá.....	2,682,228	3,364	5,668	29,740	59,088	78,358	115,358
116	Universidad Tecnológica.....	617,593	71	90	2,728	1,965	2,652	6,792
117	Zona Libre de Colón.....	141,855	-	75	1,439	532	-	-

Continúa...

Monto de sueldos de los empleados												Lí- nea No.
Sueldo mensual (en Balboas)												
200.00 a 249.99	250.00 a 299.99	300.00 a 399.99	400.00 a 499.99	500.00 a 599.99	600.00 a 699.99	700.00 a 799.99	800.00 a 899.99	900.00 a 999.99	1,000.00 a 1,499.99	1,500.00 a 1,999.99	2,000.00 y más	
974,346	918,936	2,296,241	1,911,525	2,016,780	1,681,050	1,266,387	985,175	968,851	2,330,249	1,432,330	1,588,719	79
-	-	5,220	34,405	12,775	22,160	16,005	20,300	11,700	44,400	35,100	42,050	80
9,719	21,798	23,641	12,631	20,275	9,050	9,365	9,172	2,746	25,900	6,300	12,000	81
200	1,354	51,940	47,615	20,635	13,024	10,264	9,749	7,260	21,330	17,550	23,137	82
645	4,229	34,053	21,728	14,155	10,060	2,210	5,600	-	10,075	1,800	2,000	83
9,089	10,890	38,422	15,567	19,794	7,386	7,886	3,316	2,700	11,065	3,300	2,225	84
200	8,025	89,524	90,049	97,248	88,033	52,338	43,629	44,977	127,075	49,953	31,082	85
7,588	3,758	3,428	2,943	2,125	1,300	-	2,400	-	-	-	-	86
430	1,555	9,485	36,094	48,125	41,605	27,759	24,010	14,788	47,660	46,712	17,300	87
271,152	222,634	628,734	541,133	1,063,360	1,005,188	746,096	538,423	635,521	1,336,724	352,396	968,404	88
2,141	1,552	1,544	-	-	1,300	-	800	-	-	-	-	89
-	-	9,712	8,705	5,295	1,850	1,500	7,405	5,455	5,275	1,500	16,500	90
-	-	-	-	500	650	-	800	-	-	-	4,000	91
4,498	1,870	995	400	1,050	650	700	-	-	-	-	-	92
2,763	3,132	11,416	12,738	4,225	2,504	2,236	3,352	911	1,035	-	-	93
-	9,459	54,959	38,272	26,988	24,810	10,064	16,470	8,220	18,550	14,800	3,000	94
-	-	1,600	3,875	3,500	4,800	9,650	6,400	-	10,200	9,650	6,000	95
33,290	83,931	53,506	17,843	4,935	4,480	3,585	1,600	-	1,025	-	-	96
-	-	1,675	850	1,650	-	7,400	5,900	1,800	21,700	10,050	44,800	97
920	570	2,137	2,271	1,107	1,870	1,485	-	-	-	-	-	98
15,431	10,559	37,444	27,467	65,423	32,253	28,300	24,268	18,861	57,799	13,111	33,296	99
14,071	29,363	10,716	23,389	39,154	56,654	24,543	16,941	16,963	35,864	14,895	18,946	100
4,875	8,543	66,352	66,003	37,072	16,351	14,281	27,260	14,560	26,940	14,000	2,000	101
2,393	7,009	15,368	10,870	7,700	3,680	2,100	2,525	4,700	10,255	13,000	-	102
1,777	14,309	17,988	9,233	5,387	4,252	-	-	4,660	3,600	-	2,800	103
1,025	3,960	5,480	2,915	4,765	1,250	1,450	1,600	-	2,500	1,750	-	104
7,550	13,890	22,456	20,440	29,537	3,743	8,816	4,885	6,400	7,113	3,000	-	105
6,413	14,899	11,855	5,131	1,645	3,721	700	855	955	1,200	1,500	-	106
15,309	12,160	29,932	17,466	13,678	9,210	5,070	4,931	1,900	2,300	-	-	107
-	525	17,900	13,815	9,900	8,840	3,620	1,665	1,845	3,200	1,500	2,375	108
5,674	26,636	52,784	51,991	81,588	84,434	80,187	57,984	18,844	46,263	4,995	6,728	109
-	-	12,075	23,718	21,900	11,700	14,150	8,900	6,350	13,700	9,600	42,800	110
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	111
6,669	11,640	48,017	63,013	27,633	22,066	11,776	4,890	3,625	31,290	1,500	6,500	112
-	-	215,815	58,924	37,944	36,565	18,100	11,450	7,325	23,320	1,500	13,030	113
154,584	184,572	459,906	143,539	78,416	52,663	24,144	25,480	11,805	44,465	22,500	11,550	114
3,500	1,108	8,332	9,141	7,056	3,260	11,628	4,953	18,075	22,885	23,409	113,641	115
372,916	183,256	177,808	353,844	141,478	51,822	75,676	60,532	43,140	172,160	732,056	25,964	116
19,296	21,750	60,143	69,368	34,434	25,337	25,218	20,040	43,359	131,557	18,487	134,306	117
228	-	3,879	54,139	24,328	12,529	8,085	6,690	9,406	11,824	6,416	2,285	118

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 10

PANAMÁ

**SERIE HISTÓRICA DEL NÚMERO DE EMPLEADOS Y SALARIO
PROMEDIO MENSUAL DEL SECTOR PÚBLICO
1991-2001**

Año	Total	Institución		
		Gobierno Central	Instituciones Autónomas y Semi-Autónomas	Municipios
EMPLEADOS				
1991	142,429	82,552	54,455	5,422
1992	145,302	85,298	54,416	5,588
1993	143,882	83,033	55,200	5,649
1994	142,779	80,968	55,763	6,048
1995	148,093	84,436	57,353	6,304
1996	154,479	89,075	59,227	6,177
1997	154,205	92,864	55,045	6,296
1998	156,212	94,748	55,296	6,168
1999	150,439	94,456	50,362	5,621
2000	163,614	96,371	59,794	7,449
2001	171,711	99,618	64,657	7,436
SUELDO MEDIO MENSUAL (en Balboas)				
1991	458.07	426.00	524.13	282.87
1992	464.26	431.60	533.90	284.72
1993	488.34	449.46	567.10	290.06
1994	511.18	462.68	605.34	292.42
1995	513.67	474.33	594.85	302.01
1996	502.01	486.00	545.31	317.78
1997	520.52	493.69	588.23	324.31
1998	542.14	521.88	600.93	326.14
1999	514.36	472.80	610.19	353.89
2000	633.61	530.32	835.07	352.86
2001	625.18	494.77	857.62	351.04

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 11
PANAMÁ
EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS MENSUAL DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA REPÚBLICA,
SEGUN INSTITUCIÓN
2000-2001

Institución	Empleados y monto de sueldos del Gobierno Central			
	2000		2001	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto
TOTAL.....	96.371	51.104.102	99.899	49.283.219
1. Asamblea Nacional	1.503	1.041.841	1.519	1.079.160
2. Contraloría General de la República	2.436	1.828.977	2.322	1.840.152
3. Ministerio de Comercio e Industria	698	425.974	706	424.155
4. Ministerio de Desarrollo Agropecuario	2.629	1.374.231	2.619	1.395.691
5. Ministerio de Educación	36.688	18.753.855	39.668	18.090.365
6. Ministerio de Gobierno y Justicia	18.394	8.172.305	19.125	7.585.306
7. Ministerio de Economía y Finanzas	3.015	1.673.909	3.042	1.709.316
8. Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia	1.497	538.551	1.599	591.812
9. Ministerio de la Presidencia	1.299	843.650	1.543	933.532
10. Ministerio de Obras Públicas	4.312	1.527.514	4.410	1.480.549
11. Ministerio de Relaciones Exteriores	955	800.446	969	807.709
12. Ministerio de Salud	13.139	8.263.355	12.196	7.324.467
13. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	719	345.016	689	330.656
14. Ministerio de Vivienda	1.626	671.229	1.741	737.985
15. Ministerio Público	3.103	1.943.886	3.389	2.016.928
16. Órgano Judicial	2.653	1.766.089	2.546	1.745.193
17. Representantes de Corregimientos	595	595.000	601	601.000
18. Tribunal Electoral	1.110	538.274	1.215	589.243

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 12

PANAMÁ

EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS MENSUAL DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS, SEMIAUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS EN LA REPÚBLICA, SEGÚN INSTITUCIÓN 2000-2001

Institución	2000		2001	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto
TOTAL	57,942	33,758,198	62,903	39,198,021
1 Autoridad de la Región Interoceánica	656	537,450	630	507,232
2 Autoridad Marítima Nacional	1,073	693,033	1,189	729,496
3 Autoridad Nacional del Ambiente	1,135	533,725	1,098	529,309
4 Banco de Desarrollo Agropecuario	697	343,536	700	350,709
5 Banco Hipotecario Nacional	2,116	1,459,498	2,132	1,461,880
6 Banco Nacional de Panamá	2,116	1,459,498	2,132	1,461,880
7 Bingos Nacionales	1,556	55,463	1,532	54,154
8 Caja de Ahorros	1,340	757,717	793	591,368
9 Caja de Seguro Social	16,383	11,317,987	20,611	15,515,588
10 Ciudad del Niño	53	14,461	52	15,243
11 Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	201	165,928	201	165,713
12 Corporación Financiera Nacional	22	7,220	14	12,490
13 Cruz Roja Nacional	41	13,962	51	16,030
14 Dirección de Aduanas	826	318,709	1,005	453,228
15 Dirección de Aeronáutica Civil	1,199	652,761	1,274	750,631
16 Defensoría del Pueblo	95	5,550	122	109,895
17 Dirección Metropolitana de Aseo	1,465	2,444,875	2,420	1,99,875
18 Ente Regulador	121	202,680	120	152,875
19 Escuela Vocacional de Chepala	174	33,683	175	35,566
20 Hospital del Niño	897	554,326	900	543,394
21 Hospital José Domingo de Obaldía	627	327,377	794	496,048
22 Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales	2,816	1,221,558	2,708	1,168,859
23 Instituto de Investigaciones Agropecuarias	545	515,019	546	317,367
24 Instituto de Mercado Agropecuario	403	165,525	404	169,453
25 Instituto de Seguro Agropecuario	82	48,530	112	58,218
26 Instituto Nacional de Cultura	657	297,009	641	293,815
27 Instituto Nacional de Deportes	546	184,407	535	182,398
28 Instituto Nacional para la Formación Profesional	695	285,093	758	314,313
29 Instituto Panameño de Cooperativo	254	151,040	260	129,875
30 Instituto Panameño de Turismo	418	20,476	431	612,375
31 Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos	681	339,603	679	332,070
32 Lotería Nacional de Beneficencia	1,639	686,347	1,645	701,434
33 Municipios	7,449	2,628,489	7,435	2,610,363
34 Universidad Autónoma de Chiriquí	687	465,614	350	448,690
35 Universidad Nacional de Panamá	7,316	5,666,727	7,375	6,139,942
36 Universidad Tecnológica	2,292	1,478,524	2,407	1,579,774
37 Zona Libre de Colón	644	332,836	637	341,662

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

GRÁFICO N° 5

PANAMÁ

SERIE HISTÓRICA DEL NÚMERO DE EMPLEADOS EN EL SECTOR PÚBLICO 1991-2001

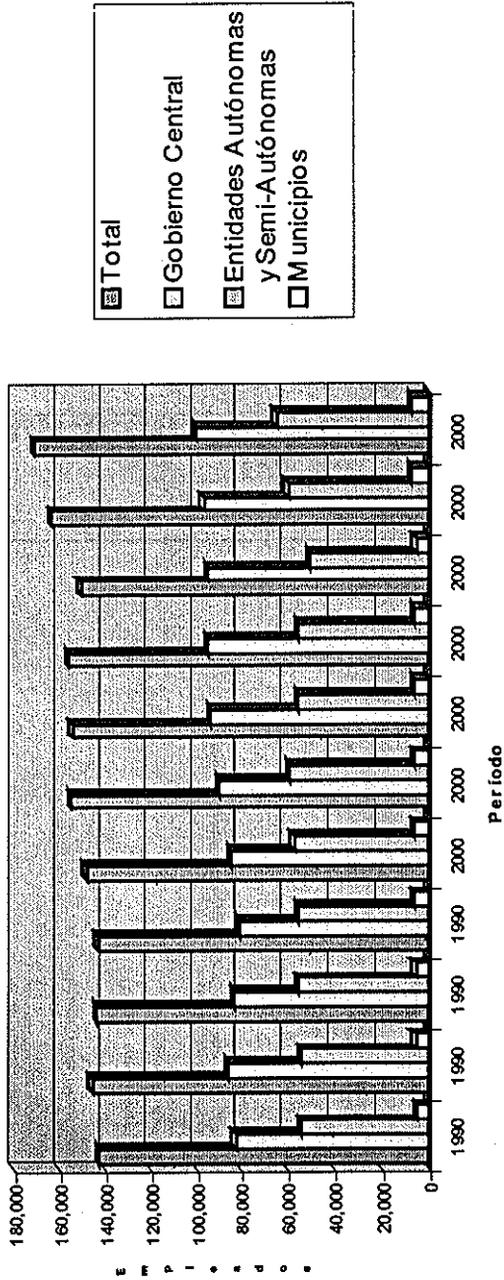
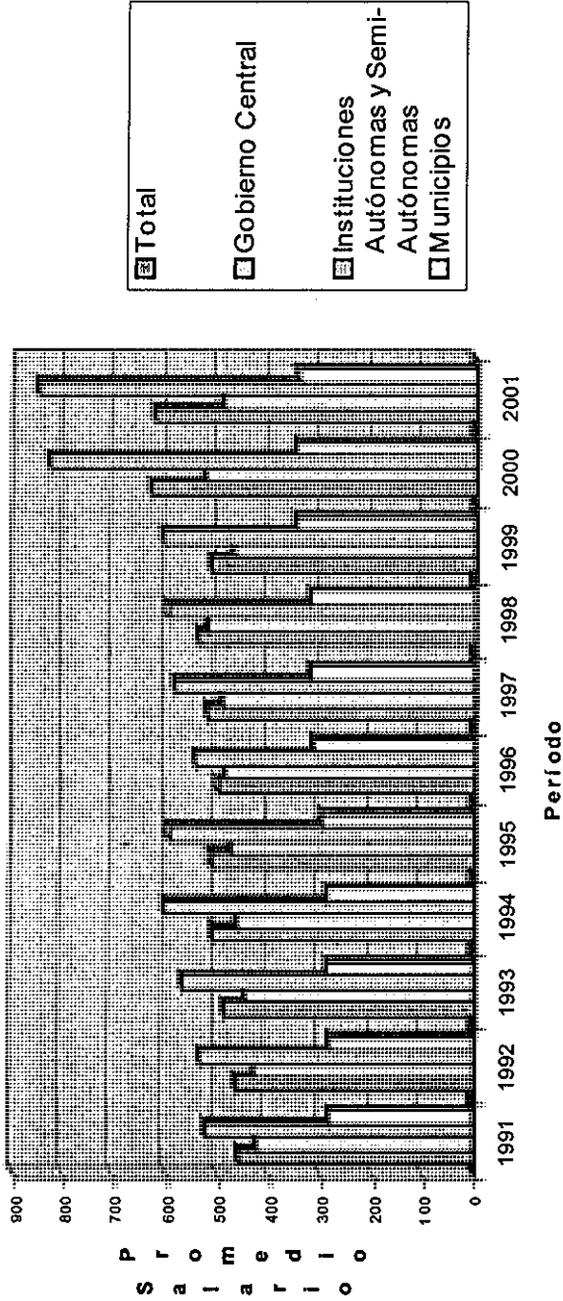


GRÁFICO N° 5-A

PANAMÁ

SERIE HISTÓRICA DEL SALARIO PROMEDIO MENSUAL EN EL SECTOR PÚBLICO 1991-2001



CUADRO N° 13
PANAMÁ
EMPLEADOS Y SUELDO MEDIO MENSUAL DE LOS SECTORES
PRIVADO, PÚBLICO Y ÁREA DEL CANAL
1970-2001

Año	Sector								Área del Canal (2)
	Total	Privado			Público				
		Total	Empresas Particulares	Zonas bananeras de Bocas del Toro y Puerto Armuelles (1)	Total	Gobierno Central	Instituciones Autónomas y Semi-Autónomas	Municipios	
EMPLEADOS									
1970.....	172,100	102,175	86,437	15,738	55,556	41,380	11,883	2,295	14,367
1971.....	190,647	117,198	102,330	14,868	60,751	43,932	14,066	2,753	12,698
1972.....	201,249	119,555	107,283	12,272	67,735	48,317	16,708	2,710	13,959
1973.....	213,127	125,300	114,171	11,129	73,793	49,250	21,573	2,970	14,034
1974.....	226,600	129,807	119,639	10,168	82,160	53,317	25,704	3,139	14,633
1975.....	231,281	128,520	117,344	11,176	88,314	54,823	29,929	3,562	14,447
1976.....	229,240	124,747	112,781	11,966	91,875	55,811	31,996	4,058	12,818
1977.....	227,258	118,995	106,146	12,849	95,235	58,680	32,309	4,246	13,028
1978.....	215,265	99,628	85,307	14,321	101,359	61,253	35,961	4,145	14,278
1979.....	268,268	144,037	129,578	14,459	109,397	63,714	41,648	4,035	14,834
1980.....	296,503	166,966	152,691	14,295	114,598	63,909	46,378	4,311	14,919
1981.....	339,842	199,929	185,235	14,694	125,011	69,122	51,305	4,584	14,902
1982.....	374,212	226,907	212,767	14,140	132,530	73,056	54,937	4,537	14,775
1983.....	376,701	227,116	213,113	14,003	134,935	75,098	55,109	4,728	14,650
1984.....	157,947	.....	.....	14,959	143,247	78,262	60,150	4,835	14,700
1985.....	163,648	.....	.....	15,631	148,469	81,721	61,715	5,033	15,179
1986.....	362,029	192,891	176,067	16,824	153,767	86,733	61,939	5,095	15,371
1987.....	173,431	.....	.....	17,703	157,431	89,476	62,763	5,192	16,000
1988.....	167,842	.....	.....	17,994	151,635	86,637	59,796	5,202	16,207
1989.....	165,213	.....	.....	16,618	148,158	85,261	58,836	5,061	16,055
1990.....	152,632	.....	.....	15,983	137,273	78,870	53,293	5,110	15,359
1991.....	326,841	168,807	153,106	15,701	142,429	82,552	54,455	5,422	15,605
1992.....	368,957	208,010	192,414	15,596	145,302	85,298	54,416	5,588	15,645
1993.....	368,347	208,736	194,507	14,229	143,882	83,033	55,209	5,649	15,729
1994.....	404,072	245,248	231,140	14,108	142,779	80,968	55,763	6,048	16,045
1995.....	428,682	264,878	251,667	13,211	148,093	84,436	57,353	6,304	15,711
1996.....	462,695	292,709	279,666	13,043	154,479	89,075	59,227	6,177	15,507
1997.....	453,015	285,842	273,484	12,358	154,205	92,864	55,045	6,296	12,968
1998.....	527,935	358,599	348,710	9,889	156,212	94,748	55,296	6,168	13,124
1999.....	552,859	391,944	381,818	10,126	150,439	94,456	50,362	5,621	10,476
2000.....	535,935	372,321	362,969	9,352	163,614	96,371	59,794	7,449	...
2001.....	527,215	355,504	346,546	8,958	171,711	99,618	64,657	7,436	...

Continúa...

Año	Sector								Area del Canal (2)
	Total	Privado			Total	Público			
		Total	Empresas Particulares	Zonas bananeras de Bocas del Toro y Puerto Armuelles (1)		Gobierno Central	Instituciones Autónomas y Semi-Autónomas	Municipios	
SUELDO MEDIO MENSUAL (en Balboas)									
1970.....	198.02	177.30	187.99	144.31	184.05	177.14	220.87	117.98	399.47
1971.....	202.03	181.94	187.99	140.36	195.18	185.22	239.07	129.89	420.12
1972.....	204.23	179.46	182.85	149.90	198.33	185.62	243.74	144.77	444.97
1973.....	212.89	188.39	191.52	156.28	206.27	195.72	238.61	146.47	466.45
1974.....	250.13	229.57	231.87	202.47	238.43	231.16	260.77	179.13	498.20
1975.....	284.15	241.26	246.34	187.99	246.63	239.33	273.56	182.42	590.50
1976.....	277.34	262.83	269.73	197.75	251.67	242.31	276.61	183.89	607.75
1977.....	293.52	280.61	285.56	207.77	258.55	247.25	288.38	187.78	661.40
1978.....	312.19	288.16	294.03	223.53	267.17	251.98	302.02	189.50	788.39
1979.....	331.82	306.53	309.29	257.05	297.03	290.15	316.96	200.05	821.65
1980.....	369.02	336.69	336.78	335.10	326.29	317.25	349.03	215.63	1,036.22
1981.....	384.64	356.41	356.26	361.15	342.21	327.32	373.20	219.86	1,057.24
1982.....	408.40	374.69	376.15	340.03	357.97	330.06	406.19	223.54	1,271.70
1983.....	423.96	377.89	379.05	353.89	391.63	366.16	439.72	235.56	1,282.52
1984.....	.....	.....	.....	362.77	404.79	384.73	443.63	246.45	1,323.63
1985.....	.....	.....	.....	373.44	430.76	396.55	486.33	249.39	1,382.49
1986.....	455.13	391.56	391.75	387.60	428.86	396.19	489.07	252.94	1,481.84
1987.....	.....	.....	.....	392.40	451.34	407.60	528.67	270.31	1,462.98
1988.....	.....	.....	.....	398.63	452.64	411.09	528.90	268.23	1,507.57
1989.....	.....	.....	.....	415.96	452.72	410.43	529.72	270.08	1,590.91
1990.....	.....	.....	.....	439.00	456.84	417.39	532.47	277.02	1,685.71
1991.....	485.86	388.33	384.44	461.40	458.07	426.00	524.13	282.87	1,741.25
1992.....	488.59	400.39	398.24	459.94	464.26	431.60	533.90	284.72	1,838.45
1993.....	510.50	416.91	415.66	451.27	488.34	449.46	567.10	290.06	1,912.74
1994.....	513.26	418.32	420.07	456.36	511.18	462.68	605.34	292.42	1,982.79
1995.....	568.90	491.49	500.60	556.08	513.67	474.33	594.85	302.01	2,185.98
1996.....	532.32	465.16	470.83	417.28	502.01	486.00	545.31	317.78	2,101.89
1997.....	542.23	476.64	482.07	440.03	520.52	493.69	588.23	324.31	2,246.12
1998.....	538.29	480.08	484.10	449.26	542.14	521.88	600.93	326.14	2,083.09
1999.....	540.90	488.25	491.92	441.38	514.36	472.80	610.19	353.89	2,755.03
2000.....	518.93	467.97	468.56	426.82	633.61	530.32	835.07	352.86	.....
2001.....	512.33	457.45	457.84	436.92	625.18	494.77	857.62	351.04	.....

Nota: El cálculo del sueldo medio mensual en las empresas particulares excluye a los empleados que en el período de referencia se encontraban en vacaciones, licencia, etc. En las Zonas Bananeras el cálculo del sueldo medio mensual excluye a los empleados que trabajaron menos de 22 días en el mes de referencia.

- (1) A partir de 1965 incluye a los empleados de las fincas de los productores independientes.
- (2) Hasta el año 1978 correspondió a la antigua Zona del Canal de Panamá.

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

CUADRO N° 14
PANAMÁ
NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS Y MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS 2000-2001

	2000		2001	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto
Total	163.614	1.244.014.116	171.711	1.288.195.344
Entidades Autónomas y Semiautónomas	59.794	599.188.392	64.657	665.411.928
Municipios	7.449	31.541.868	7.436	31.324.356
Gobierno Central	96.371		99.618	591.959.060

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

GRÁFICO N° 6
PANAMÁ
NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO 2000-2001

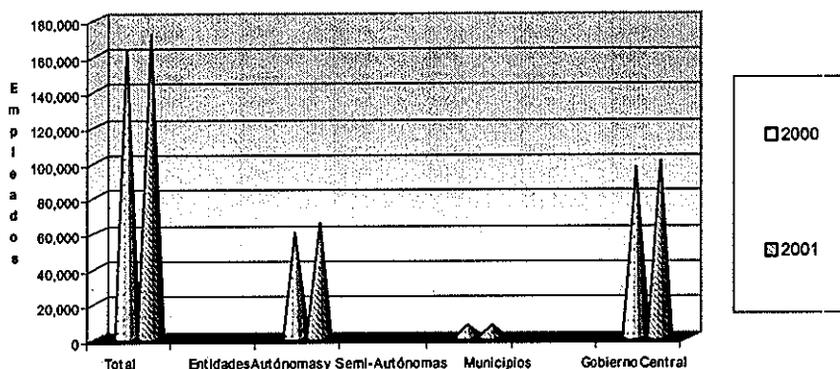
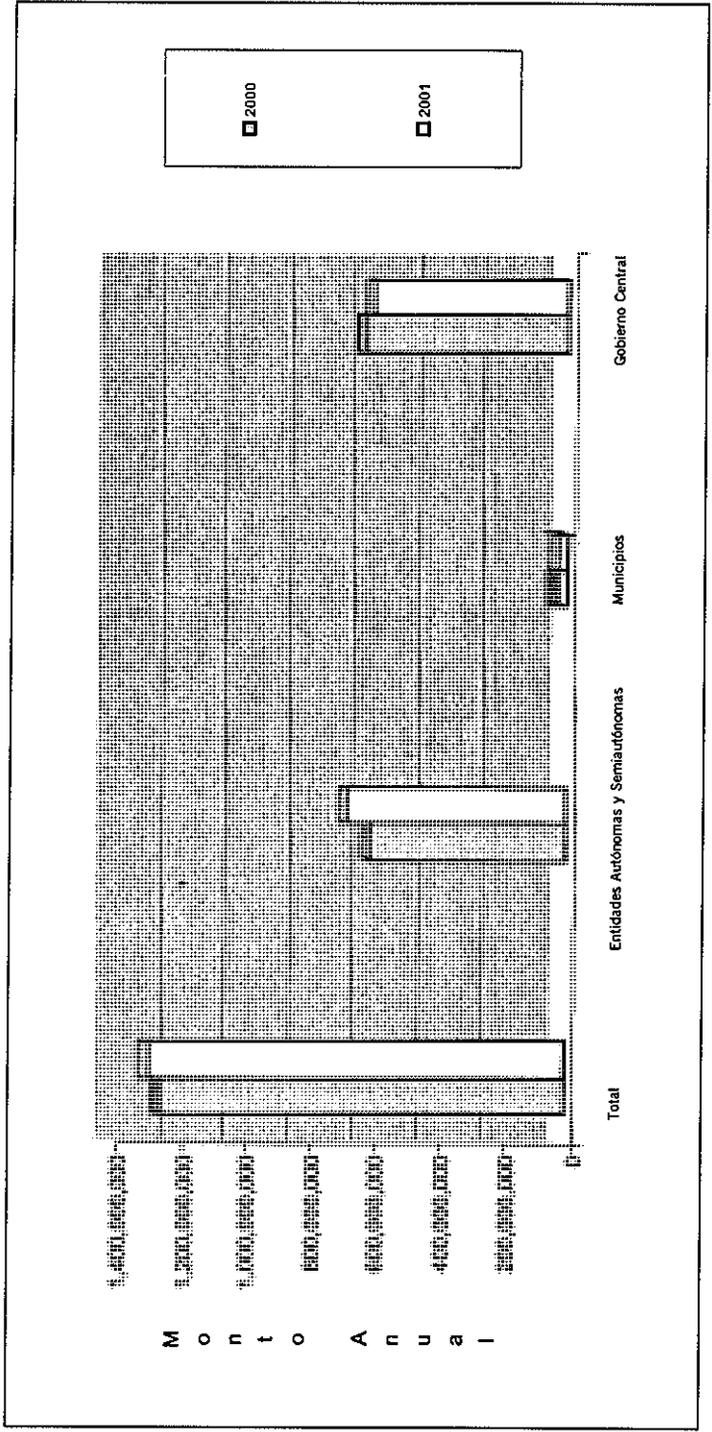


GRÁFICO N° 6-A
PANAMÁ

MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS EN EL SECTOR PÚBLICO
2000-2001



CUADRO N° 15
PANAMÁ
EMPLEADOS Y MONTO DE SUELDOS ANUAL DEL SECTOR PÚBLICO
AGOSTO 1996-2001

Sector	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Empleados						
Público	1.853.748	1.850.460	1.874.544	1.805.268	1.963.368	2.060.532
Entidades Autónomas y Semiautónomas	710.724	660.540	663.552	604.344	717.528	775.884
Municipios	74.124	75.552	74.016	67.452	89.388	89.232
Gobierno Central	1.068.900	1.114.368	1.136.976	1.133.472	1.156.452	1.195.416
Monto de sueldos						
Público	930.606.048	963.205.128	1.016.256.144	928.554.576	1.244.014.116	1.288.195.344
Entidades Autónomas y Semiautónomas	387.563.496	388.548.528	398.748.864	368.767.512	599.188.392	665.411.928
Municipios	23.555.100	24.502.032	24.139.140	23.870.556	31.541.868	31.324.356
Gobierno Central	519.487.452	550.154.568	593.368.140	535.916.508	613.283.856	591.459.060

Fuente: Dirección de Carrera Administrativa, Ministerio de la Presidencia.

GRÁFICO N° 7

PANAMÁ

SERIE HISTÓRICA DEL NÚMERO TOTAL DE EMPLEADOS PÚBLICOS 1996-2001

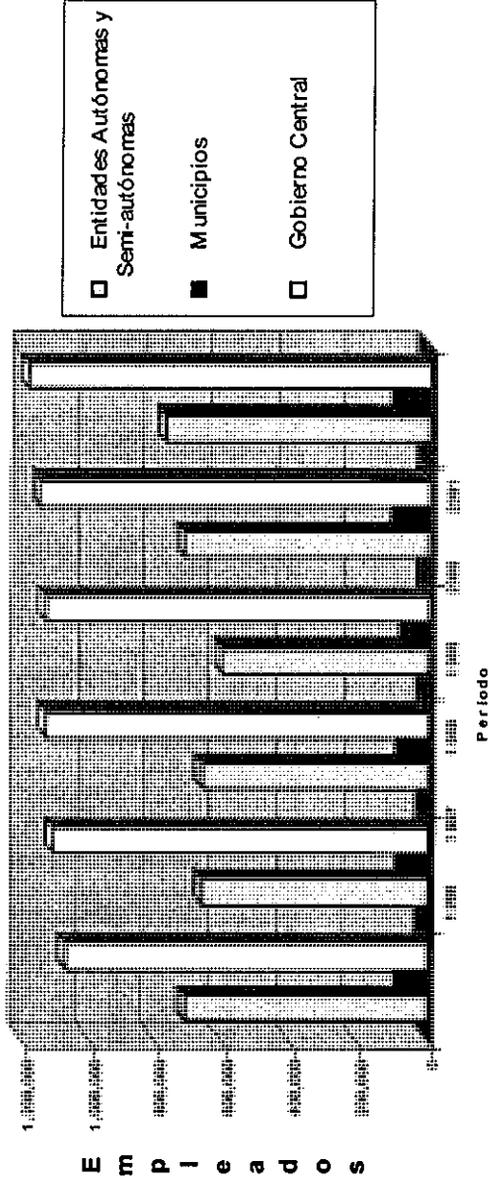
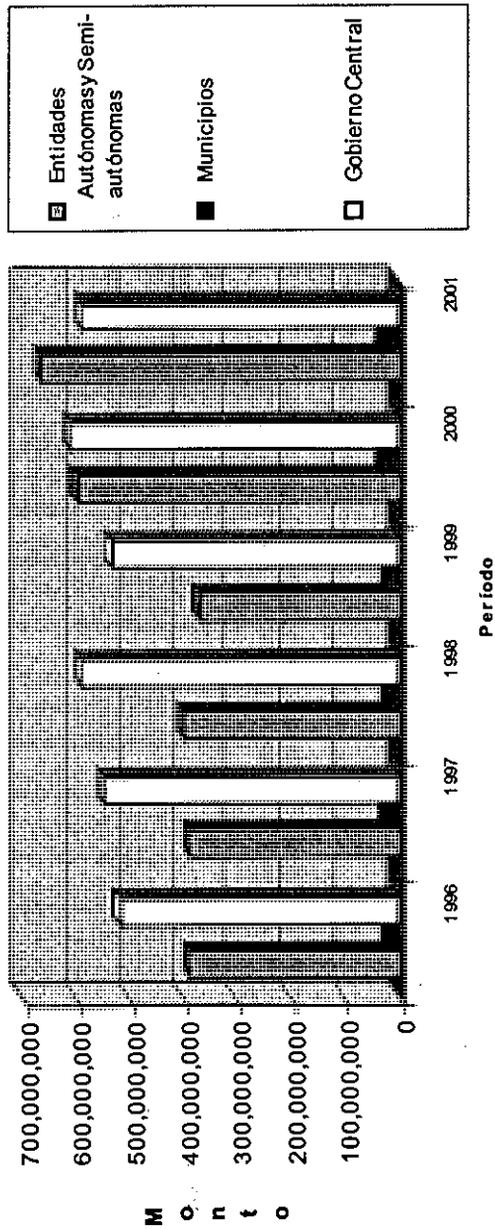


GRÁFICO N° 7-A

PANAMÁ

SERIE HISTÓRICA DEL MONTO TOTAL ANUAL DE SALARIOS PAGADOS EN EL SECTOR PÚBLICO 1996-2001



documentos

Informe Nacional

Dirección General de Servicio Civil** de Costa Rica*

PARTE DEL RECONOCIMIENTO QUE EN EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD, EL ROL DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL, ES UN FACTOR IMPORTANTE PARA ENFRENTAR DE MANERA CREATIVA E INNOVADORA, LOS RETOS Y OPORTUNIDADES DE LOS TIEMPOS QUE VIVE LA SOCIEDAD COSTARRICENSE.

Génesis de una Nación

En la segunda mitad del siglo XIX, Costa Rica presentaba una economía basada en la agroexportación. En lo sociocultural se notaba una fuerte dependencia respecto a Europa, lo que definía los gustos y modas de la sociedad. En tales

condiciones, se experimentaron permanentes conflictos entre las instituciones que detentaban el poder que fueron cambiando la estructura social y, por ende, la mentalidad colectiva dentro de la cual se estructuró la figura social del ciudadano en su concepción política y económica, pero también subjetiva, destacándose rasgos de individualismo, dependencia y sumisión.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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

En concordancia con esta mentalidad, la sociedad civil depositó en el gobierno buena parte de la responsabilidad en la satisfacción de sus necesidades. Por ello, el nivel político del Estado establece las instituciones orientadoras del pensamiento y filosofía gubernativa para la prestación de los servicios y crea, a su vez, las organizaciones encargadas de brindarlos.

No obstante, ante la dinámica de la mentalidad colectiva, éstas se estructuran asumiendo un comportamiento de carácter jerárquico y rígido, típicamente burocrático, con una participación ciudadana limitada a recibir el servicio con la calidad y oportunidad determinadas por dichas organizaciones.

Al mismo tiempo, el sistema de empleo público tenía un mercado muy restringido, con acceso básicamente para la élite económica y política del país. La profesionalización era escasa por cuanto las oportunidades de estudio y superación estaban muy limitadas, debido a las pocas posibilidades económicas de las personas y a la insuficiencia de infraestructura educativa y formativa.

A mediados del siglo XX las estructuras sociales y gubernamentales sufren otro cambio significativo, y se percibe en la sociedad una tendencia a suavizar el individualismo y el conformismo; lográndose, entre otras cosas importantes para el orden democrático, la creación de las garantías sociales y un Régimen de Servicio Civil como sistema de méritos para garantizar la eficiencia en el servicio público.

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, a fin 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 nacionales, 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.

Por ello, la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, como administradora de este sistema de méritos, ha asumido el reto y, específicamente, se ha dado a la tarea de modernizar su modelo de gestión, de crear espacios para el intercambio científico en el campo de la administración y empleo público y de calar en las actitudes y habilidades del empleado, a fin de que sea capaz de potenciar su rol de servidor y educador. Estos esfuerzos procuran también que el ciudadano tenga una mayor, mejor y responsable participación en la organización y dirección de los servicios públicos.

Entre las acciones que ha llevado a cabo la DGSC, se destacan las del período comprendido entre el 2000 y el 2002, al que corresponden la implementación de proyectos y actividades estratégicos, así

como la producción de eventos e instrumentos académicos.

En todos los casos anotados se hacen esfuerzos por divulgar y facilitar el quehacer de la Dirección General, con la intención de que la ciudadanía se integre y conozca nuestras acciones, de forma que tenga mayores elementos para auditarnos y participar activamente en la toma de decisiones, incorporándose así algunos elementos fundamentales para la gobernabilidad participativa.

¿En qué estamos?

Concretamente, a partir del 2001, la Dirección General emprendió la implementación de nuevos modelos de gestión de recursos humanos en el Régimen, los cuales incluyen variaciones importantes en sus áreas sustantivas y el desarrollo de estrategias de formación ciudadana, como se describe a continuación:

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 un botín político: lo demás es complementario. Así las cosas, los principios de

selección del personal público son los siguientes:

- *Igualdad*: se manifiesta como la total irrelevancia que, para los efectos de ingreso en la función pública, tienen las circunstancias de raza, género, religión, posición social o militancia política. Esto significa la libre concurrencia a las pruebas de ingreso, de todas las personas capacitadas para ello, lo cual se opone, tanto a la reserva de plazas para determinadas categorías de personas, como a las maniobras tendentes a restringir la competencia, tutelado así por nuestra Constitución Política y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, específicamente el Artículo 21, numeral 2) *“Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país”*.
- *Mérito y capacidad*: consiste en la interdicción de todo criterio selectivo que no atienda a considerar la capacidad intelectual, emocional y los méritos personales de los candidatos. Con base en este principio deben diseñarse los predictores de selección.
- *Publicidad*: se fundamenta en el deber que tiene la administración pública de seleccionar su personal mediante convocatoria pública, haciéndose llegar la información

pertinente al mayor número posible de habitantes. Este principio rige durante todo el proceso selectivo para darle total transparencia (publicidad de los reclutados, de las calificaciones, de la calificación final, de las nóminas, de la autoridad seleccionadora, de los escogidos, etc.).

Como punto de ingreso para la carrera administrativa que garantiza la idoneidad para el servicio público de los nuevos empleados, este proceso se ha mejorado técnicamente, así como en lo que respecta a la participación de la sociedad. En este sentido, se ha avanzado en la regionalización del reclutamiento, desarrollando una evaluación preliminar para medir los aspectos personales (actitudes y competencias generales indispensables para realizar las tareas), y otra específica realizada con la participación activa de la oficina del ministerio donde se ubica el puesto de trabajo. En el área docente se ha fortalecido la participación del Ministerio de Educación Pública, y el acercamiento a la ciudadanía, llevando a las Direcciones Regionales de esa entidad el proceso de reclutamiento, con el propósito de acercarlo a los habitantes de los diversos lugares del país, en congruencia con los principios de equidad e igualdad de oportunidades.

Para reforzar este aspecto de la gestión, se desarrolló un modelo de reclutamiento y selección con el que se pretende:

- Agilizar el proceso de reclutamiento de postulantes a los distintos puestos del Régimen de Servicio Civil.
- Mantener una base de datos actualizada de postulantes certificados.
- Facilitar el ingreso de postulantes a la base de datos para agilizar las evaluaciones de requisitos y su posterior certificación.
- Tener toda la información de postulantes a disposición de los usuarios del sistema, con el objetivo de lograr una búsqueda rápida de esa información.
- Mejorar y simplificar el servicio que se brinda a los postulantes de los distintos puestos del Régimen.
- Aplicar un proceso de selección a los postulantes certificados para un puesto o clase, para obtener un listado ordenado de acuerdo con los resultados del proceso (base de datos de postulantes elegibles).
- Satisfacer en forma rápida y eficiente las solicitudes de personal, para llenar los puestos vacantes según el requerimiento de las Oficinas de Recursos Humanos, con base en los procedimientos de selección de personal dispuestos por la DGSC.

Clasificación y valoración de puestos

Con el propósito de agilizar el desarrollo de carrera y, por consiguiente, la eficiencia de la gestión pública, el sistema clasificado y retributivo del Régimen de Servicio Civil ha reconfigurado los instrumentos de análisis ocupacional, para que los perfiles de puestos incluyan los parámetros de capacitación para el mejoramiento del desempeño. En este caso, la participación de los interesados es de fundamental importancia, debido a que ellos son los encargados del constante monitoreo de los contenidos de la capacitación para mantenerla actualizada, y acorde a sus necesidades.

Asimismo, en el aspecto salarial, la Dirección General busca mantener la equidad entre los funcionarios públicos, y permitir a la administración un mejor control del gasto en materia salarial. Asimismo, toma parte activa en las negociaciones salariales, trabajando de manera colegiada con otros entes gubernamentales relacionados y los representantes de los trabajadores.

Capacitación

Como proceso fundamental para el mantenimiento de la idoneidad de los servidores públicos, el sistema de capacitación se redefinió bajo la estrategia de orientar las acciones formativas hacia tres

vertientes: 1) capacitación para la certificación, donde la intención es que los funcionarios deban certificar sus conocimientos, para poder mantenerse en la función pública. Actualmente se está en un proceso de negociación con los interesados; 2) capacitación para la actualización técnica; y 3) capacitación para la transformación y el cambio.

En este último aspecto, el Centro de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General, desde hace tres años ha orientado sus actividades para desarrollar en los funcionarios públicos, las capacidades necesarias para afrontar los cambios. Específicamente, se trabaja con tres grupos de investigación y capacitación en tres áreas fundamentales:

- *Desarrollo del potencial humano.* En este caso las acciones se dirigen a la capacitación en aquellos conocimientos, habilidades, destrezas, motivaciones y herramientas necesarias en los funcionarios públicos para enfrentar sus tareas con excelencia.
- *Dignificación de la función pública,* donde se involucran actividades formativas, orientadas a contrarrestar todo tipo de corrupción y hechos que atenten contra la dignidad de los funcionarios, fortaleciendo sus valores, deberes y responsabilidad al ejecutar su trabajo.

- *Gobernabilidad.* El resultado de las investigaciones y análisis en ese campo, se vierten en acciones de capacitación dirigidas a desarrollar en los funcionarios públicos, básicamente en los gerentes, aquellos conocimientos y sobre todo, actitudes, aspectos necesarios para el crecimiento de una cultura organizacional que permita una gestión pública encauzada por los principios de la gobernabilidad democrática.

Proyectos estratégicos

Otras acciones para la reforma de la gestión en la Dirección General de Servicio Civil son:

- *El Sistema Estadístico de Empleo Público.* Su propósito es el de administrar una base de datos relativa a las variables de empleo público que permita la toma de decisiones políticas, económicas y gerenciales. Asimismo, este instrumento favorecerá el acceso a la información para los habitantes; aspecto que evidentemente reforzará la gobernabilidad del país. La Dirección ha finalizado la primera etapa con la construcción de la plataforma tecnológica central, con el desarrollo de la base de datos. Actualmente está en la fase de

coordinación interinstitucional la ejecución de planes piloto.

- *El Centro de Información y Documentación en materia de Empleo Público.* A partir del 2001, esta Dirección General cuenta con el Centro especializado que brinda apoyo a funcionarios, investigadores, estudiantes y público en general interesados en temas de empleo público. Actualmente se busca financiamiento para equipo de cómputo más sofisticado para desarrollarlo plenamente.
- *Sistema de Fiscalización para la Gestión de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil.* A partir del 2000 se establece el Sistema de Fiscalización como una herramienta que ayuda a la Dirección General de Servicio Civil a cumplir su rol de órgano rector de la gestión de los recursos humanos en el sector público, concretando el carácter vinculante de las acciones correctivas y preventivas en la gestión de recursos humanos en los ministerios, según las recomendaciones de la Auditoría, proporcionando el "Programa Automatizado para la Medición del Riesgo". En la actualidad, el sistema se encuentra diseñado y probado y su puesta en marcha ha generado:
 - El fortalecimiento de la acción fiscalizadora de la Dirección General de Servicio Civil en el ámbito de su competencia (tanto el Título I como el II del Estatuto de Servicio Civil).
 - El desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de control interno de las oficinas encargadas de los procesos de recursos humanos.
 - La realimentación de los procesos de la administración de recursos humanos que atienden las oficinas de recursos humanos, con base en los resultados de la fiscalización.
 - La identificación de medidas o procedimientos que se incumplen en el desarrollo óptimo de la gestión de recursos humanos.
 - Una acción proactiva, que prevé desajustes, así como la guía para llevar a cabo en forma eficiente, las responsabilidades encomendadas a las instancias.
 - Un Programa de Medición del Riesgo: la definición de los ajustes necesarios para alcanzar un nivel de riesgo aceptable; ya que genera y conserva información estadística, que permite efectuar reportes y consultas y garantizar la razonabilidad de los

procesos de recursos humanos.

públicos y tráfico de influencias.

- *Tipificación de delitos. Este proyecto abarca aspectos importantes como la identificación de delitos para combatir la corrupción en la función pública; de esta manera, se logró la determinación de mecanismos jurídicos y procesales necesarios para mejorar la calidad de gestión que, a la fecha se ejecuta en materia de recursos humanos en las instituciones públicas, dando paso a la proactividad y a la sanción de delitos de corrupción. Todo esto en procura de una administración transparente que goce de la confianza de la ciudadanía, y de un cambio de actitud en los servidores públicos.*

La primera etapa se concluyó en el 2000; en el 2001 se ejecutaron acciones estratégicas que generaron los siguientes productos:

- Identificación y tipificación de 11 delitos de corrupción en la función pública, a saber: prevaricato por acción; prevaricato por asesoramiento ilegal; contratos por interés ilícito; abuso de autoridad; contratos por incumplimiento de requisitos legales; cohecho por dar u ofrecer; acoso sexual; concusión; toma ilegal de intereses; favoritismo en los mercados

- Elaboración de la propuesta para modificar la normativa del Código Penal, los Reglamentos Internos de Trabajo, el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.
- Identificación de las vías y los procedimientos para la presentación de quejas y denuncias a las instancias pertinentes en el ámbito nacional.
- Programa de Capacitación sobre esta temática para los funcionarios del Régimen de Servicio Civil.

- *Programa Estratégico para la Promoción de los Valores en la Función Pública.* Con su creación e implantación, este Proyecto ha podido desarrollar una serie de acciones integrales enfocadas desde tres puntos de vista: 1) aquellas dirigidas a mejorar la autopercepción que tienen de sí mismo los funcionarios públicos; 2) las que procuran fomentar comportamientos adecuados y congruentes con los valores deseables que deben practicar estos servidores y; 3) aquellas otras acciones tendentes a mejorar la imagen que tiene la colectividad sobre tales funcionarios.

Conscientes de lo sutil e intangible de la materia relativa a valores, se estima que el impacto de dicho programa pueda ser visible a mediano y largo plazo, lo que significa en primera instancia, que los cambios serán perceptibles en forma gradual por medio de una mejor prestación del servicio, una actitud comprometida de los funcionarios con los principios del Régimen de Méritos y la honestidad en el cumplimiento de sus deberes; en segundo término se espera hacer conciencia por la vía de educación formal, a aquellos niños y jóvenes para que desde ahora, interioricen los valores antes citados y por ende, que su futuro laboral sea beneficioso.

Para el cumplimiento de lo anterior, esta Dirección General diseñó y entregó al Ministerio de Educación Pública el programa sobre los “Valores del Régimen de Méritos en la Función Pública”, y los elementos para la elaboración de las Guías Didácticas. Cabe destacar, que el mismo se logró incorporar como parte de los contenidos de programas por impartir durante este año en los temas transversales y en las materias de Estudios Sociales y Educación Cívica, a partir del tercer grado de enseñanza primaria, y en todos los niveles en la enseñanza secundaria. También se diseñó y se encuentra en desarrollo, para todos los servidores públicos, el Plan de Capacitación en “Valores y dignificación de la Función Pública”.

- *Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas, SIMERC.* Consiste en un mecanismo de medición y de control interno. Utiliza dos grandes insumos: “Plan Estratégico Institucional” y “Plan Anual Operativo”. Constituye un sistema de rendición de cuentas, mediante el seguimiento y evaluación sistemática y permanente, de los productos estratégicos y operativos sustantivos, tanto en el ámbito grupal como en el individual, tomando como referencia comportamientos de índole cualitativa para la mejora de la gestión institucional. El Sistema evaluará los aportes individuales y colectivos de la Dirección General, que sustituye a los métodos que se habían venido utilizando para la evaluación del desempeño y el informe de cumplimiento de actividades. La experiencia obtenida en la Dirección General se trasladará como modelo de evaluación a las organizaciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, a fin de promover la responsabilidad, elemento indispensable para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la gestión pública.

Actualmente está en proceso la capacitación de funcionarios de la Dirección General, y se coordina para llevar a cabo un plan piloto en

el Instituto Costarricense de Electricidad y en el Ministerio de Salud.

Otras actividades destacadas

La Dirección General de Servicio Civil, en conjunto con la Universidad de Costa Rica, organizó y llevó a cabo el III Congreso Internacional de Recursos Humanos, cuyo eje temático fue "Innovaciones Organizacionales y Desarrollo: por una mayor participación y control ciudadano". Entre otros temas desarrollados estuvieron los relacionados con la ética en la función pública, educación, innovación, política, cultura y clima organizacional y auditoría ciudadana.

La publicación de la Revista de Servicio Civil, con una circulación de 800 ejemplares por semestre,

que llega a bibliotecas de universidades estatales y privadas, centros de documentación, académicos, periodistas, oficinas de recursos humanos del Estado, organizaciones privadas y oficinas de servicio civil de países latinoamericanos.

Para finalizar, es propicia la oportunidad para reflexionar, en cuanto a que si una premisa básica de la gobernabilidad participativa es la creación de las condiciones, para enfrentar colectivamente los retos de nuestro tiempo, estamos convencidos que las acciones emprendidas por la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, así como en el pasado, ayudarán a crear la conciencia necesaria para lograr una participación mucho más efectiva y de esta manera mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad

◇

Informe Nacional de El Salvador*

Secretaría Técnica**

DESTACA LAS REFORMAS QUE EL GOBIERNO DE EL SALVADOR HA EFECTUADO CON EL FIN DE LOGRAR MAYOR RACIONALIDAD Y EFICACIA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS EN GENERAL, Y PARTICULARMENTE LOS HUMANOS; ASIMISMO, EL CUMPLIMIENTO DE SUS PRÁCTICAS Y OBJETIVOS MACRO-ORGANIZACIONALES, INCLUYÉNDOSE DENTRO DE ÉSTOS, AL CAPITAL HUMANO Y LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

Antecedentes

El Gobierno de El Salvador, con el apoyo de diferentes organismos internacionales, ha venido trabajando desde 1994 en el desarrollo de un plan integral de reforma al régimen de servicio civil y de modernización de la administración de recursos, como uno de los ejes

fundamentales para la modernización del sector público.

Entre los resultados de este esfuerzo, se encuentran:

1. Un sistema de información de recursos humanos computarizado (conocido como SIRH), que permite obtener datos sobre puestos, empleados y salarios del sector público, en una base central administrada por el Ministerio de Hacienda que se alimenta vía electrónica, a partir de información capturada en un módulo institucional del Sistema instalado en 58 instituciones y/o dependencias del Órgano Ejecutivo centralizado y en 33 entidades descentralizadas. El módulo institucional cuenta con aplicaciones para emitir acuerdos, contratos, resoluciones, planillas

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Presidencia de la República de El Salvador.

- y llevar el control de asistencia.
2. 709 empleados capacitados en el uso de algunas aplicaciones del sistema de información.
 3. Una política y programa de capacitación para fortalecer las capacidades individuales y profesionales de los servidores públicos, como estrategia de acompañamiento al proceso de modernización institucional de los ministerios que integran el Órgano Ejecutivo y cuya ejecución inició en marzo del 2000.
 4. Borradores de proyectos de Ley para sustituir la actual Ley de Servicio Civil, los cuales no han logrado plasmar un régimen claro y consistente con un modelo de servicio civil y de administración de recursos humanos que en la práctica supere las deficiencias del actual sistema.
 5. Diversos estudios sobre composición de personal y salarios del sector público.
 6. Inicio de un proceso de levantamiento y clasificación de puestos, en 11 ministerios y 21 entidades descentralizadas del Órgano Ejecutivo, en la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal de Servicio Civil y la Fiscalía General de la República. Este proceso ha quedado suspendido en

atención a las reformas institucionales, que se prevé serán implementadas, especialmente en el Órgano Ejecutivo.

A pesar de los esfuerzos realizados, no se ha podido establecer un modelo de gestión de recursos humanos apropiado para una mejora sustancial en la profesionalización del servidor público, el marco legal sigue siendo obsoleto y la gestión en general deficiente.

La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, como responsable de promover y coordinar la modernización del sector público, ha definido un Modelo Básico de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos en el Sector Público, que servirá de orientación para integrar los esfuerzos de modernización en esta área y cuyo desarrollo e implementación de una parte importante del mismo es el propósito de este Proyecto.

Objetivos

Objetivo general

Desarrollar las bases y procesos necesarios para establecer un nuevo Régimen de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos, que apoye convenientemente los esfuerzos de modernización del gobierno, procurando la

gestión del servicio público orientado a resultados.

Objetivos específicos

El proyecto tiene los siguientes:

- Elaborar e implementar los instrumentos técnicos y de organización necesarios para establecer un cuerpo gerencial de la más elevada profesionalización, para desempeñar los puestos de alta dirección en las entidades del Órgano Ejecutivo.
- Desarrollar los instrumentos legales, técnicos y organizacionales necesarios para reformar el Régimen de Servicio Civil e implementar la Carrera Administrativa.
- Definir y ejecutar una estrategia de comunicaciones que facilite la implementación de la gestión del personal ejecutivo, del nuevo Régimen de Servicio Civil y el establecimiento de la Carrera Administrativa.
- Implementar, en instituciones piloto, las normativas y los procedimientos que surjan del nuevo Régimen de Servicio Civil y de Carrera Administrativa.
- Apoyar el desarrollo e implementación de herramientas tecnológicas que permitan

hacer más eficiente la administración de los recursos humanos del sector público.

- Fomentar una cultura de servicio público enfocada a los usuarios.

Componentes/Resultados

En el desarrollo de este Proyecto, se involucran componentes cuya ejecución es prioritaria para que la gestión de recursos humanos del sector público, responda a las necesidades propias de un gobierno moderno y ágil.

Personal Ejecutivo del Gobierno, PEG

Bajo este componente se desarrollarán e implementarán los instrumentos necesarios para impulsar un servicio gerencial moderno en el Órgano Ejecutivo. El trabajo se concentrará en los puestos y funcionarios con responsabilidad directa en la planificación, ejecución y evaluación de programas institucionales y en la administración de los recursos asignados para su ejecución. Se estima que la cobertura de este segmento es de 600 servidores públicos.

Resultado 1. Conceptualización del PEG

Actividades:

- Completar y afinar Visión Conceptual del PEG.

- Presentar la Visión Conceptual al Comité Técnico Consultivo.
- Integrar el Manual de Valoración y Clasificación de los Puestos.

Resultado 2. Manual de Valoración y Clasificación de Puestos y Perfiles de Profesionales del PEG

Actividades:

- Definir el método y preparar los instrumentos y mecanismos a utilizar para la descripción, valoración y clasificación de puestos del PEG.
- Describir todos los puestos PEG, especificando dependencia jerárquica, área de control (jefaturas intermedias, subalternos directos y responsabilidad sobre recursos), ámbito que pueden involucrar las decisiones que toma, funciones y responsabilidades.
- Definir el perfil profesional de cada uno de los puestos descritos y la línea de ascenso natural.
- Efectuar la valoración de los puestos.
- Clasificar los puestos de acuerdo con el valor establecido para cada uno.
- Establecer los puestos tipo de PEG.

Resultado 3. Tabulador Salarial

Actividades:

- Realizar investigación del mercado laboral a fin de tener referencia sobre la situación salarial del PEG, previo a la elaboración del Tabulador Salarial.
- Identificar una filosofía para orientar el Sistema de Retribución para el PEG y diseñar los elementos del Sistema.
- Presentar filosofía y alternativa(s) de diseño al Comité de Ministros para consenso.
- Estructurar el Tabulador Salarial del PEG.
- Establecer procedimiento para actualizar y mantener el Tabulador Salarial.
- Presentar políticas de ajuste y movilidad en cada clase y cómo proceder en el caso de ascensos.
- Cuantificar la propuesta considerando los ajustes que pudieran surgir, de esa manera saber cómo impactará el presupuesto de cada ministerio o institución.

Resultado 4. Evaluación de competencias del PEG

Actividades:

- Diseñar los instrumentos para evaluar las competencias del personal del GPEG.
- Aplicar los instrumentos a todos los miembros del PEG.
- Integrar resultados de la evaluación de competencias.

Resultado 5. Evaluación puesto / persona del PEG

Actividades:

- Verificar los aciertos y diferencias entre los perfiles profesionales de los puestos y las competencias personales identificadas.
- Proponer plan de acción para superar las diferencias cuando el perfil del puesto es mayor que las competencias personales.

Resultado 6. Evaluación del desempeño del PEG

Actividades:

- Diseñar los instrumentos para evaluar el desempeño del PEG, incluyendo la herramienta para comprobar la veracidad del proceso.

- Definir estrategia de evaluación del PEG.
- Capacitar a los despachos ministeriales en el uso de los instrumentos de evaluación.
- Guiar primera evaluación de desempeño del PEG y validar metodología e instrumentos.
- Integrar el Sistema de Evaluación del Desempeño a partir de la primera evaluación efectuada, para ser utilizado en futuras evaluaciones.

Resultado 7. Sistema de Incentivos del PEG

Actividades:

- Establecer el tipo de incentivos económicos y no económicos que podrían ser "estímulo" para mantener en el PEG, personal altamente efectivo. Definir los mecanismos y la periodicidad con que deben otorgarse los incentivos.
- Establecer el costo periódico de la aplicación de los incentivos económicos.

Resultado 8. Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación del PEG

Actividades:

- Establecer mecanismos y alternativas para el Sistema de Reclutamiento del PEG.

- Definir el método y preparar los instrumentos a utilizar para la selección y contratación del PEG.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos de Reclutamiento, Selección y Contratación de Personal.

Resultado 9. Programa de Desarrollo Gerencial

Actividades:

- Determinar las necesidades de capacitación del PEG, teniendo en cuenta el perfil de los puestos, el modelo de competencia y la evaluación puesto / persona.
- Diseñar un programa de desarrollo gerencial, considerando un mejor uso de las propias capacidades del ejecutivo de gobierno, procurando llevarlo a mejores niveles de rendimiento, y forjar en ellos la adaptación al cambio planeado o no, así como formar cuadros que puedan asumir nuevas y mayores responsabilidades.
- Establecer la estrategia para impulsar y tener éxito en la implementación del programa de desarrollo gerencial de los ejecutivos de gobierno.
- Crear mecanismos de implantación de un sistema de

licitaciones competitivas para la provisión de cursos del Programa de Desarrollo Gerencial.

- Ejecutar el primer plan de capacitación del PEG para cubrir las necesidades detectadas.
- Implantar los mecanismos de evaluación del programa, después de haber sido ejecutado y sobre todo el impacto en el personal, que eventualmente participe en el mismo.

Carrera Administrativa

Este componente está orientado a crear los instrumentos técnicos necesarios para implementar la carrera administrativa.

Resultado 10. Diseño del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos de la Carrera Administrativa

Actividades:

- Selección y capacitación del equipo contraparte de técnicos de las Unidades de Recursos Humanos Institucionales, URHIs, y del Ente Coordinador, para acompañamiento en tareas técnicas de diseño del nuevo Sistema.
- Clasificación de una muestra de puestos, descripción y valoración.

- Establecer puestos tipo de la Carrera Administrativa.
- Definir las normas técnicas y los procedimientos que deben ser aplicados en las instituciones, para determinar y clasificar los puestos pertenecientes a la Carrera Administrativa.
- Construir el Sistema de Clasificación de Puestos para la Carrera Administrativa.
- Elaborar el Manual de Normas y de Procedimientos de Valoración y Clasificación de Puestos de la Carrera Administrativa.
- Acompañar a los entes pilotos en la elaboración del Manual Institucional de Puestos.

Resultado 11. Manual de Normas y Procedimientos de Selección, Contratación, e Inducción de Personal de Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir las normas técnicas y los procedimientos generales de selección, contratación e inducción del personal de la Carrera Administrativa.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos de Selección, Contratación e Inducción de Personal.

- Capacitar a personal de las URHIs y Ente Coordinador en el uso del manual.

Resultado 12. Diseñar Sistema de Control de Puestos y Manual de Normas y Procedimientos de Control de Personal de Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir las normas técnicas y los procedimientos generales para solicitar, tipificar, clasificar y autorizar la creación de nuevos puestos tipo, incluyendo descripción de responsabilidades en cada fase del proceso.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos de Control de Puestos y Plazas.
- Capacitar a personal de las URHIs y Ente Coordinador en el uso de metodología y procedimientos.
- Diseñar proceso de auditorías de puestos en relación con la asignación real de recursos.
- Capacitar personal de URHIs en auditoría de recursos humanos.
- Diseñar un Plan de Acción para implantar auditorías en las instituciones, comenzando con las instituciones piloto.

Resultado 13. Tabulador Salarial General de Carrera Administrativa

Actividades:

- Realizar investigación del mercado laboral a fin de tener referencia sobre la situación salarial de los puestos de Carrera Administrativa, previo a la elaboración del Tabulador Salarial.
- Estructurar el Tabulador Salarial, detallando niveles y/o categorías de puestos y bandas salariales por cada nivel y/o categoría.
- Establecer procedimiento para actualizar y mantener el Tabulador Salarial.
- Presentar políticas de ajuste y movilidad en cada nivel y cómo proceder en el caso de ascensos.
- Cuantificar la propuesta considerando los ajustes que pudieran surgir, de esa manera saber cómo impactará el presupuesto de cada ministerio o institución.

Resultado 14. Manual de Normas y Procedimientos de Evaluación del Desempeño

Actividades:

- Definir las normas técnicas y procedimientos generales de

Evaluación del Desempeño del personal de Carrera Administrativa.

- Validación técnica de las normas y procedimientos de Evaluación del Desempeño.
- Estructurar el Manual de Normas y Procedimientos Generales de Evaluación del Desempeño

Marco Legal

Resultado 15. Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa

Actividades:

- Elaborar el Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa, que sustituya a la actual Ley de Servicio Civil, tomando como referencia el Modelo Básico del Nuevo Régimen de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos acordado por el Gobierno de la República.
- Preparar la Exposición de Motivos que acompañará la entrega del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa a la Asamblea Legislativa.
- Asistir al gobierno y a la Asamblea Legislativa en el análisis del Anteproyecto en su proceso de aprobación legislativa,

incluyendo el diseño de una estrategia de negociación.

- Editar y distribuir ejemplares de la Ley aprobada a las instituciones públicas y otras personas naturales o jurídicas vinculadas con el tema.

Resultado 16. Reglamento de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir y desarrollar los contenidos del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa.
- Apoyar al Comité Técnico en la presentación de los contenidos del Reglamento, a las autoridades respectivas, en su proceso de aprobación.
- Editar y distribuir ejemplares del Reglamento aprobado a las instituciones públicas y otras personas naturales o jurídicas vinculadas con el tema.

Marco institucional

Resultado 17. Diseño Organizacional del Ente Normador

Actividades:

- Definir claramente el alcance y contenido del Sistema

Institucional de Gestión de Recursos Humanos.

- Diseñar la estructura organizativa del Ente Normativo del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, incluyendo la descripción de los puestos tipos, puestos y perfiles profesionales requeridos para su puesta en marcha.
- Valorar y clasificar los puestos tipos del Ente Normativo.
- Elaborar el Manual de Organización del Ente Normativo.

Resultado 18. Diseño Organizacional de las Unidades de Recursos Humanos Institucionales, URHIs

Actividades:

- Diseñar la estructura organizativa modelo de las URHIs, incluyendo la definición de relaciones entre éstas y el Ente Normador.
- Definir puestos tipos de URHIs, incluyendo análisis del volumen de planilla necesaria en cada institución y la descripción de los puestos y perfiles profesionales requeridos para su puesta en marcha.
- Elaborar el Manual de Organización y Procedimientos Básicos de las URHIs.

Resultado 19. Capacitación de personal de las URHIs y Ente Normador

Actividades:

- Elaborar un programa para capacitar al personal de las URHIs y del Ente Normador en la conceptualización del nuevo Modelo de Servicio Civil y de Administración de Recursos Humanos.
- Impartir la capacitación contemplada en el programa elaborado.

Resultado 20. Sistema de Apelaciones y Diseño Organizacional y Funcional del Ente Nacional de Apelaciones de la Carrera Administrativa

Actividades:

- Definir y diseñar el Sistema de Apelación de conformidad con la Ley.
- Describir los procedimientos que de conformidad a la Ley deben ser aplicados en materia de apelaciones.
- Elaborar el Manual de Procedimientos del Sistema.
- Diseñar la organización, funciones y descripción de puestos del o los entes del Sistema de Apelaciones.

- Crear los procedimientos y la estructura organizativa del Ente Nacional de Apelaciones, incluyendo la descripción de los puestos y perfiles profesionales requeridos para su puesta en marcha.
- Elaborar el Manual de Procedimientos y de Organización del Ente.

Relaciones laborales colectivas

Resultado 21. Evaluación de la legislación vigente en materia de contratación colectiva de trabajo aplicable al sector público

Actividades:

- Revisar la legislación vigente relacionada con esta Contratación (Código de Trabajo, Tratados Internacionales ratificados por el Estado salvadoreño, contratos colectivos vigentes, etc.), identificando vacíos que menoscaben los intereses públicos, sin perjuicio del derecho a la Contratación Colectiva de Trabajo que permite la Constitución de la República.
- Elaborar informe de la evaluación realizada, incluyendo propuesta de reformas a la legislación para establecer límites de negociación, para acordar los compromisos estatales en

los contratos colectivos de trabajo.

Nuevos valores en el servidor público

Resultado 22. Programa de Desarrollo de Valores

Actividades:

- Diseñar contenidos programáticos que deben ser impartidos para fomentar en los servidores públicos los valores de una nueva cultura de servicio público.
- Definir una estrategia de involucramiento de todas las instituciones públicas para desarrollar eventos en los que se impartan los contenidos programáticos diseñados.
- Estructurar el Programa de Desarrollo de Valores en el Servidor Público.

Resultado 23. Código de Ética del Servidor Público

Actividades:

- Definir principios, normas, procedimientos y mecanismos que permitan establecer una cultura de servicio público de respeto y consideración a las instituciones del Estado, a los usuarios de los servicios estatales y a los compañeros de trabajo.

- Estructurar el Anteproyecto de Código de Ética del Servidor Público.
- Gestionar la aprobación ejecutiva y legislativa del Anteproyecto de Código de Ética del Servidor Público.
- Editar, reproducir y distribuir ejemplares del Código.

Automatización de procedimientos de administración de recursos humanos en el sector público

A través de este componente se apoyarán las acciones que tengan como finalidad la implementación de instrumentos y/o procesos informáticos, que faciliten la obtención de información relacionada con los puestos, personas y salarios del servicio público, la formulación de políticas y la aplicación de la normatividad y procedimientos en materia de recursos humanos.

Resultado 24. Implementación del Módulo de Planillas del Sistema Informático de Recursos Humanos, SIRH, en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo

Actividades:

- Promover la implementación del Módulo de Planillas-SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Capacitar a informáticos y usuarios del SIRH en la

implementación y mantenimiento del Módulo.

- Proporcionar soporte técnico para la sostenibilidad del Módulo, cuando trascienda la capacidad institucional para ello.

Resultado 25. Implementación del Módulo de Control de Asistencia del SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo

Actividades:

- Promover la implementación del Módulo de Control de Asistencia del SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Capacitar a informáticos y usuarios del SIRH en la implementación y mantenimiento del Módulo.
- Proporcionar soporte técnico para la sostenibilidad del Módulo, cuando trascienda la capacidad institucional para ello.

Resultado 26. Desarrollo e implementación del Módulo de Presupuesto de Recursos Humanos del SIRH en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo

Actividades:

- Actualizar las codificaciones del Módulo de Presupuesto de Recursos Humanos del SIRH,

con la nomenclatura de los Tabuladores Salariales del PEG y de Carrera Administrativa y de otros segmentos del Servicio Civil y con las respectivas codificaciones que se definen para el sistema informático del SAFI.

- Capacitar a informáticos y usuarios del Módulo de Presupuesto de Recursos Humanos-SIRH, en todas las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Proporcionar soporte técnico para la sostenibilidad del Módulo, cuando trascienda la capacidad institucional para ello.

Estrategia de comunicación

- Definir y ejecutar una estrategia de comunicación que facilite la implementación de los procesos que se determinen, a fin de lograr el objetivo de modernización de la gestión de recursos humanos, con los menos obstáculos o situaciones de crisis posibles.

Resultado 27. Estrategia de comunicaciones

Actividades:

- Diseñar una estrategia de comunicaciones para la implementación del PEG y para impulsar la reforma al Régimen de Servicio Civil y la

modernización de la administración de recursos humanos.

- Presentar la estrategia al Comité de Ministros para su consenso.
- Efectuar ajustes a la estrategia, si son necesarios.

Organización para el Proyecto

Dado el alcance del Proyecto y con el propósito de facilitar su ejecución, se necesita involucrar a diferentes niveles de gobierno, tanto para los aspectos que requieren la toma de decisiones de gran envergadura como para el desarrollo de las acciones técnico / operativas, que el mismo ocupa. En tal sentido, la organización para el Proyecto, sería la que a continuación se define:

1. Nivel de decisión

Estará representado por un Comité de Ministros para la Reforma del Servicio Civil, nombrado por el Presidente de la República especialmente, para conocer sobre su reforma e integrado por los Coordinadores de los Comités de Productividad, Integración al Progreso, Desarrollo Territorial y Seguridad Pública, más el Secretario Técnico de la Presidencia y el Ministro de Hacienda.

Este Comité será responsable de revisar y aprobar las propuestas o instrumentos legales y técnicos,

que requieran de la aprobación presidencial o del Consejo de Ministros para impulsarlos o implementarlos. Asimismo, el Comité será responsable de elevar al Presidente o al Consejo de Ministros las soluciones que son aprobadas.

2. Nivel Técnico Operativo

Es el nivel ejecutor del Proyecto y estará bajo la responsabilidad de la Unidad Ejecutora que defina el gobierno. Se apoyará en un Comité Técnico Consultivo, CTC, para validar las propuestas o instrumentos que no requieran reformas legales y en un Comité Técnico Consultivo Ampliado, CTCA, cuando se planteen reformas legales.

El CTC será nombrado por el Comité de Ministros para la Reforma al Servicio Civil, a través de la designación de un Técnico en representación de la Cartera a la que pertenezca cada ministro, con amplios conocimientos en administración de recursos humanos y vinculado con la modernización institucional del ministerio respectivo.

El CTCA estará constituido por los miembros del CTC y un representante técnico por cada uno de los Órganos Judicial y Legislativo, cuya integración al Comité será solicitado por el Secretario Técnico de la Presidencia de la República.

La Secretaría Técnica, ST, a través de la Unidad de Modernización, UM, facilitará asistencia técnica en apoyo al Proyecto y monitoreará su ejecución.

Para el desarrollo del Proyecto se contratará los servicios de una firma consultora calificada, que provea los especialistas que sean necesarios.

En la siguiente página se presenta la gráfica de Organización del Proyecto.

Estrategia de ejecución

Por la politización que normalmente recibe la reforma al Servicio Civil y los impactos económicos por la actualización salarial, resultante del ordenamiento de puesto/persona sin ajustes a las estructuras organizativas institucionales, es necesario que el Proyecto se ejecute gradual y progresivamente por fases.

De esta manera, la estrategia para el Proyecto contemplará las siguientes fases:

Primera:

- Diseño e inicio de Estrategia de Comunicación, y diseño e implementación del componente Personal Ejecutivo del Gobierno, PEG, en el primer año del Proyecto y de manera completa. Se estima que el tiempo necesario desde el comienzo del proyecto será de aproximadamente seis meses.

Segunda:

- Reformas legales y diseño de instrumentos técnicos y organizacionales para el Servicio Civil, paralelas al diseño e implementación del PEG, en el primer año del Proyecto. Se estima que estas reformas, y en particular la nueva Ley del Servicio Civil, se completarán aproximadamente 14 meses después de iniciado el Proyecto.

Tercera:

- Implementación de la Carrera Administrativa en entidades piloto, seleccionadas de acuerdo con el régimen transitorio que se establezca en la Ley. Se estima que esta actividad durará seis meses.

Cuarta:

- Diseño de Programa de Desarrollo de Valores y Código de Ética del Servidor Público y la automatización de Procedimientos de Administración de Recursos Humanos en el Sector Público. Esta actividad se estima con una duración de seis meses.

Duración del Proyecto

26 meses, a partir del inicio de actividades de la firma consultora ◊

ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO

NIVEL DE DECISIÓN

COMITÉ DE MINISTROS PARA LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL
 Coordinadores de Comité de: Productividad, Integración al Progreso, Desarrollo Territorial y de Seguridad Pública + Secretario Técnico de la Presidencia + Ministro de Hacienda + Ministro de Trabajo

- Este nivel:
- Aprueba propuestas
 - Eleva soluciones al Señor Presidente

NIVEL TÉCNICO

U M / S T	
UAF	Equipo R.H.



II. Unidad Ejecutora del Proyecto
Consultoría Externa

Comité Técnico Consultivo

Comité Técnico Consultivo Ampliado

- Este nivel:
- Diseña
 - Desarrolla
 - Asesora
 - Capacita

Comité Técnico Consultivo:

- Representantes de ministerios claves

Validar propuestas e instrumentos que no requieran reforma legal

Comité Técnico Consultivo Ampliado:

- Representantes de ministerios claves
- Representante Órgano Judicial
- Representante Órgano Legislativo

Validación de nuevo Marco Legal

ABORDA LAS LABORES E INICIATIVAS DE CONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN IMPULSADAS DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS, ASÍ COMO LA INTRODUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE INFORMACIÓN VÍA TELEFÓNICA EN COORDINACIÓN CON LAS GOBERNACIONES DEPARTAMENTALES, CON COBERTURA NACIONAL, Y A DISPOSICIÓN, TANTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ACTIVOS, COMO PASIVOS.

Actualización de instrumentos técnicos

- La Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97 del Congreso de la República de Guatemala faculta a las instituciones y dependencias que lo conforman, a reorganizarse o a introducir cambios

en su estructura administrativa. Para legalizar dichas acciones se han elaborado nuevos reglamentos de organización, que en el fondo buscan hacer más dinámicas las funciones administrativas que ejecutan las instituciones, en beneficio de los usuarios de sus servicios. En ese sentido, para reunir toda la información relacionada con los nuevos modelos o esquemas de organización se editó por medios magnéticos (CD), la cuarta edición del Manual de Organización de la Administración Pública, instrumento que contiene datos relevantes sobre la estructura orgánica de las instituciones del Organismo Ejecutivo.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Presidencia de la República de Guatemala.

- Se editaron 1000 ejemplares actualizados al 30 de marzo del 2002, de la Organización

Administrativa del Sector Público de la República de Guatemala.

- Elaboración de la cuarta edición del Digesto de la Administración de Personal del Sector Público, proporcionando a las instituciones estatales e investigadores una herramienta útil de consulta, que coadyuve al desarrollo de sus funciones; la cual fue realizada en disco compacto.
- Se realizó la impresión de 600 ejemplares de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento, ésta última incluye las reformas publicadas en el diario de Centroamérica, al mes de marzo del 2002; este documento se distribuye en forma gratuita a los funcionarios y servidores públicos que lo soliciten.
- Se elaboró el proyecto para la "Creación de Oficina Regional en el Departamento de Quetzaltenango", cuyo propósito es acercar los servicios a los usuarios; se incluyó el costo dentro del anteproyecto de presupuesto para el 2003, y de su aprobación depende su ejecución.
- Se elaboraron cuñas publicitarias, con el propósito de dar a conocer a los servidores y exservidores públicos, las diferentes prestaciones que otorga la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y la Ley de

Servicio Civil; las que fueron transmitidas en diferentes radios estatales y privadas con cobertura a nivel nacional.

Eventos de capacitación externa

La mayoría de instituciones que están sujetas al Régimen de Servicio Civil, han sido beneficiadas con el Programa de Capacitación, que a nivel externo impulsa la Oficina. La capacitación, ha coadyuvado a que las instituciones involucradas, presten un mejor servicio a sus usuarios y las personas que la han recibido incrementen sus conocimientos; situación que les ha permitido mejorar su capacidad como trabajadores y como personas dentro de la sociedad guatemalteca.

La capacitación brindada, se desarrolló tomando como referencia las principales áreas que atiende la Oficina y su objetivo se centró en fortalecer los conocimientos de los servidores públicos que prestan sus servicios en las unidades responsables de la administración de recursos humanos del sector público. Las nuevas experiencias adquiridas por los servidores públicos, se han traducido en mejores servicios para los usuarios, ya sean internos o externos.

La temática desarrollada en cada uno de los eventos fue la siguiente:

- Administración de Puestos y Salarios.

- Acciones y Procedimientos en materia de Selección de Personal.
- Acciones relacionadas con el Formulario de Movimiento de Personal
- Aplicación de Normas Jurídico-Laborales
- Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado
- Taller (Teoría y Práctica sobre Administración de Recursos Humanos)

La capacitación en referencia ha sido desarrollada por personal de la Oficina, con amplia experiencia en la temática abordada; la misma ha permitido optimizar la utilización de los recursos que intervienen en la ejecución de las actividades que se derivan de la administración de recursos humanos en cada una de las entidades beneficiadas.

Durante el período en mención se han realizado diversos eventos, los que han permitido transmitir conocimientos a 951 servidores públicos, con un total de 252 horas.

Se realizó el taller "Sistema de Carrera Administrativa" auspiciado por el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR), dirigido a administradores de recursos humanos del sector público.

Centro de Documentación

A través de esta Unidad se recaba toda aquella información, que sobre administración de recursos humanos se emite en diferentes medios. También se recopilan los diarios oficiales para su empaste y archivo, previo a verificar y copiar información legal que refiera cambios en las estructuras administrativas de las instituciones del Estado; el Centro de Documentación atiende a estudiantes, servidores públicos y personas particulares que requieren información sobre diferentes tópicos de la administración pública, en este sentido se atendieron 1.438 servidores públicos, 523 estudiantes de diferentes establecimientos públicos y privados y 127 personas interesadas en conocer el quehacer de la administración pública.

Acciones de clasificación de puestos y salarios

En cumplimiento a lo que establece el Título IV de la Ley de Servicio Civil y el Título III de su Reglamento y los Artículos 3 y 6 del Acuerdo Gubernativo N° CM67-2001; la Oficina a través del Departamento de Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas; realizó estudios e investigaciones que orientan hacia una efectiva y eficaz labor de la Clasificación de Puestos en el Organismo Ejecutivo y sus Entidades Descentralizadas que aún se rigen por este Régimen.

Para las instituciones que están sujetas al Régimen de Servi-

cio Civil en este período, se han ejecutado las siguientes acciones:

NÚMERO DE ACCIONES DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

GUATEMALA
2002

Acción	Cantidad
Creación de puestos	23.764
Cambio de especialidad	467
Asignar complemento personal a salarios	1.333
Asignar bono monetario a puestos	30.834
Reasignación de puestos	839
Supresión de puestos	513
Traslados presupuestarios	424

Asesoría técnica a instituciones del Organismo Legislativo

Se brindó asesoría técnica relacionada con administración de

puestos y salarios a las autoridades y funcionarios de ministerios, secretarías, entidades descentralizadas y otras dependencias del Organismo Ejecutivo.

Elaboración y actualización de estadísticas de puestos

Se editaron varios documentos sobre Estadísticas de Puestos del Gobierno Central y las Entidades Descentralizadas. Para tal efecto, se tomó como base la información contenida en el Presupuesto Analítico de Sueldos, que proporciona la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas. De igual forma, se elaboraron las estadísticas sobre la información que se procesa en la Oficina, tomando en consideración los diferentes procesos que se ejecutan en cada una de sus unidades administrativas.

Proceso de desconcentración de la nómina de sueldos de los servidores públicos

Como ente rector de la administración de los recursos humanos en la administración pública, la institución participa en la comisión establecida para llevar a cabo el Proyecto de Desconcentración de la Nómina de Sueldos de las diferentes dependencias del Gobierno Central, que impulsa en la actualidad el Ministerio de Finanzas Públicas como parte de las políticas de modernización del Sistema Financiero del sector público. En la primera fase del Proyecto en mención, se desconcentró la Administración de la Nómina de Sueldos de los ministerios de Finanzas Públicas, Economía, Relaciones Exteriores y Trabajo y Previsión Social. En una

segunda fase, se contempló incorporar a los ministerios de Cultura y Deportes, Energía y Minas, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Oficina Nacional de Servicio Civil y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. En una tercera etapa, se incluyó al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de Cuentas y a las Secretarías Ejecutivas de Bienestar Social, Análisis Estratégico, General, de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y Comunicación Social, dependencias de la Presidencia de la República.

Acciones de selección de recursos humanos

Otra de las actividades importantes que ejecuta la Oficina es la selección del recurso humano, para proveer a las instituciones sujetas al Régimen de Servicio Civil, del personal idóneo para ocupar los puestos de trabajo, así como para el Banco de Recursos Humanos; con esta actividad se cumple otro de los objetivos institucionales de satisfacer las necesidades de personal calificado, que requieren las dependencias del Organismo Ejecutivo. Entre las actividades ejecutadas se citan:

Evaluación sin comparecencia

- Se analizaron 8.806 expedientes de candidatos propuestos

- para optar a diversos puestos de trabajo.
- Se verificaron en las nóminas correspondientes 8.806 clases de puestos y especialidades asignadas a las clases de puestos.
- Se extendieron 8.183 certificaciones de examen y se elaboraron 186 oficios de devolución.
- se revisaron, analizaron y calificaron 3.305 credenciales de candidatos propuestos por los ministerios a ocupar cargos en la administración pública;
- se evaluaron 3.036 candidatos a quienes se le aplicó pruebas generales y específicas;
- se elaboraron 3.036 informes de resultados de evaluación; y
- se devolvieron 269 expedientes, en vista que las personas propuestas no llenaron los requisitos correspondientes para los cargos, o no se presentaron a la evaluación el día que se les convocó.

Evaluación con comparecencia

Se realiza con la presencia física de los candidatos, a quienes se les aplican pruebas escritas con el objeto de evaluar sus habilidades específicas y generales, así como los conocimientos que poseen según la naturaleza del puesto a ocupar. En ese sentido, las actividades que se realizaron en este proceso son:

Ascensos

Con el objeto de promover a personal de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, a puestos de mayor jerarquía, como incentivo por sus méritos, se desarrollaron las siguientes actividades:

PROCESO DE PROMOCIÓN PARA EL PERSONAL DE LA ONSEC

GUATEMALA, 2002

Elaboración de convocatorias para concurso de oposición	48
Análisis y calificación de credenciales de candidatos inscritos	64
Evaluación del rendimiento	64
Elaboración de certificaciones	64
Aplicación de pruebas	43

En las delegaciones que ha implementado la ONSEC en los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social y Finanzas Públicas, se resolvieron 8.515 expedientes de personas propuestas a optar a puestos en los ministerios, de la forma siguiente: Educación: 3.492; Salud Pública y Asistencia Social: 4.042 y Finanzas Públicas: 981; estas acciones de personal fueron atendidas en las propias instituciones, lo que ha facilitado considerablemente la dotación de sus recursos humanos.

Acciones de nombramiento y registros

Lo constituye la correcta aplicación de los principios, normas y procedimientos legales, que regulan todas las acciones de personal que impliquen inicio, modificaciones, tanto permanentes como temporales y finalización de la relación laboral de los empleados públicos; cuyo propósito es armonizar y proteger dicha relación y la adecuada prestación de los servicios a la población. Para el efecto, se debe controlar eficazmente la ejecución de los movimientos de personal y mantener un sistema de registro de los mismos, para proporcionar información veraz, confiable y oportuna sobre las relaciones de los servidores públicos y el Estado.

Comprende el estudio, análisis y certificación de nombramientos, avisos de toma de posesión y entrega de puestos de los servidores que laboran en diferentes instituciones y dependencias del Organismo Ejecutivo, con la finalidad de velar por el debido cumplimiento de las disposiciones legales que rigen las acciones de personal. En este sentido se han validado 17,345 acciones de nombramiento; 21.991 de toma de posesión y 21.443 de entrega de puestos.

Emisión de certificaciones de tiempo de servicio

Consiste en investigar el tiempo de servicio que solicitan los servidores y ex-servidores del Estado y emitir las certificaciones correspondientes, para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado; así como a los acuerdos suscritos entre las autoridades de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas; Contraloría General de Cuentas; y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Durante este período, se emitió un total de 6.689 certificaciones que sirven para determinar el tiempo efectivamente laborado, así como el monto que se otorgará en las diferentes pensiones del

Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Resolución de expedientes

Como producto de los planteamientos formulados en materia de asignación de salario personal, autorización a personal extranjero para laborar en la administración pública, ratificación o rectificación de certificaciones de tiempo de servicio, así como consultas varias realizadas por dependencias del Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia o servidores públicos, se resolvieron 1.370 expedientes.

Acciones jurídico-laborales

Es el proceso de recepción, análisis y resolución de expedientes, dictaminando sobre la procedencia o improcedencia del pago de prestaciones laborales y póstumas que se otorgan a los ex-servidores públicos y a los beneficiarios de los trabajadores que fallecen en el desempeño del cargo; aplicando para el efecto las disposiciones legales relacionadas con la administración de personal en el sector público.

Actividades desarrolladas

- Se elaboraron 5.451 providencias, en su mayoría solicitando información necesaria

para resolver los expedientes presentados.

- Se dictaminó sobre 3.069 solicitudes de pago de vacaciones no disfrutadas, y que se le otorgan a los ex-servidores públicos que cesaron su relación laboral por una u otra causa, este derecho no excede de dos períodos vacacionales.
- Se emitieron 3.066 dictámenes sobre solicitudes de pago de aguinaldo.
- Se tramitaron 2.610 solicitudes de pago de indemnización. El trámite consiste en recabar información ante la entidad respectiva y posteriormente esta Oficina traslada el expediente de mérito a la Junta Nacional de Servicio Civil, órgano colegiado que está facultado para conocer y resolver sobre esta materia.
- Se dictaminó sobre 2.998 solicitudes de pago de bono vacacional.
- Se diagnóstico sobre 2.584 solicitudes de pago de bonificación anual.
- Se tramitaron 77 solicitudes de pago de salarios que se trasladan a la Junta Nacional de Servicio Civil para su resolución.
- Se emitieron 582 solicitudes de pago de prestaciones póstumas a favor de los

beneficiarios de los servidores públicos que fallecieron en el servicio.

- Se dictaminó sobre 564 solicitudes de pago de gastos funerarios presentadas por los beneficiarios de los servidores públicos fallecidos.
- Se diagnóstico sobre 862 solicitudes de pago de bono por antigüedad, de conformidad con la ley respectiva.

Administración del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado

Este proceso conlleva las actividades de registro, trámite y autorización de las pensiones que con base al Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, "Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado", solicitan los trabajadores, ex-trabajadores del Estado, sus representantes legales o beneficiarios; así como el control de las personas que contribuyen voluntariamente para el financiamiento del régimen. Como una acción de apoyo directa a los trabajadores en proceso de jubilación, se desarrolla también el Programa de Preparación Previa al Retiro, a efecto de que los mismos se puedan acoger a los beneficios que proporciona pensiónarse con el menor impacto psicológico posible. En ese sentido, se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Recepción de solicitudes y otorgamiento de pensiones

Para otorgar las diferentes pensiones que concede la Ley se emitieron 12.307 liquidaciones, de las cuales 9.406 corresponden a liquidaciones por jubilación; y 2.901 a reliquidación; revisión; viudez; orfandad; viudez y orfandad; a favor de padres e invalidez.

Preparación previa al retiro

Esta actividad está dirigida a los servidores públicos mayores de 50 años, considerados como beneficiarios potenciales del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, con la cual se pretende sensibilizar al empleado para que al momento de retirarse del servicio esté preparado para aceptar el cambio, porque su salud mental depende esencialmente, de la manera como conciba su nueva situación, en este período se brindó atención a 475 personas.

El programa se realiza básicamente a través de actividades educativas, por medio de las cuales los empleados adquieren no solo mayor conocimiento y comprensión de ese período de la vida, sino también información sobre los beneficios contenidos en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, a la espera que como entes multiplicadores de la información, hagan saber su experiencia a otros trabajadores del Estado y de ser posible a sus propias familias, toda vez que

ellos en determinado momento pueden ser sujetos del mismo.

Inicialmente se presentó a Jefes de Personal y a Oficialías Mayores de los ministerios del Gobierno Central, en virtud de la posibilidad que dichos funcionarios tiendan a apoyar a los trabajadores de las instituciones respectivas que se encuentran en proceso de jubilación, para que se preparen a enfrentar esa etapa tan especial de la vida, promoviendo también ante éstos la conveniencia de que efectúen personalmente sus gestiones y finalmente puedan obtener un retiro satisfactorio.

Control de pensiones por invalidez y orfandad

Este programa fue realizado de conformidad con los Artículos 6, 42 y 54 del Decreto N° 63-88 del Congreso de la República, y 43 de su Reglamento.

Esta actividad permite ejercer control de los pensionados por invalidez que aún pueden seguir disfrutando de su pensión, ésta se comprueba mediante la acreditación ante esta Oficina, la persistencia de su incapacidad; de la misma manera los pensionados por orfandad que tengan más de 18 años, tienen que demostrar su calidad de estudiantes en cualquier institución

educativa reconocida legalmente, para el efecto este derecho les asiste hasta cumplir los 21 años, debiendo presentar la constancia respectiva.

Como producto de estas actividades, se elaboró el Informe de Pensionados por Orfandad a quienes se autorizó prórroga de la pensión hasta los 21 años, esta información es presentada al Ministerio de Finanzas Públicas para los efectos que corresponda; de igual forma se procede con los pensionados por invalidez, solo que a éstos se les envía recordatorio de que tienen que presentar su persistencia para poder seguir disfrutando de su pensión.

Programa información vía telefónica

A partir de agosto del 2000, la ONSEC en coordinación con las Gobernaciones Departamentales, implementó el programa que en la actualidad permite brindar información a nivel nacional a los servidores públicos activos y pasivos, que tienen en trámite su expediente para acogerse al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado; en el presente año la demanda de información ha rebasado las expectativas al alcanzar 11.756 consultas. Esta situación se dio con mayor ponderación en dos departamentos de la República ◇

El proceso de modernización del Servicio Civil

Dirección General de Servicio Civil**

en Honduras*

ANALIZA LA SITUACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE HONDURAS, ESBOZANDO UN PLAN DE MODERNIZACIÓN QUE PERMITA EL FORTALECIMIENTO, TANTO DE LA DIRECCIÓN, COMO DEL RÉGIMEN, ASÍ COMO LA PROMULGACIÓN DE UNA LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LA QUE DEFINIRÁ LOS PRINCIPIOS Y VALORES SOBRE LOS CUALES SE SUSTENTARÁ LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se abordará el proceso de Reforma de Servicio Civil, el que se ha replanteado dando seguimiento a los objetivos definidos dentro del Plan de Gobierno del Presidente Constitucional de la República de Honduras,

Don Ricardo Maduro, denominado "Mi Compromiso Contigo", se ha establecido como una de sus prioridades reformar la gestión del recurso humano al servicio del Estado, esto al considerar a dicho recurso como la columna vertebral sobre la cual descansa el desarrollo y la ejecución de los programas y proyectos de su gobierno.

Por lo tanto, al exponer sobre nuestro replanteamiento a la reforma iniciada en el gobierno anterior, tenemos que hacer mención a las situaciones que nos han llevado a considerar una profunda evaluación de lo realizado hasta la fecha, como es la situación actual del Servicio Civil y el rumbo que tomaremos a partir de dicho momento.

En tal sentido, no podemos más que empezar por señalar que

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Despacho Presidencial de la República de Honduras.

todas las sociedades en este mundo, se caracterizan por tener un ente llamado gobierno. Se espera que el mismo proporcione a sus ciudadanos una serie de servicios: seguridad, salud, educación, y otros. Pero, ¿Quién es ese gobierno? ¿En qué consiste? ¿Cómo se realiza la entrega de esos servicios esperados? El gobierno no es un ente monolítico. Es constituido por personas denominadas servidores públicos por la función que desempeñan, o sea, por servir a los ciudadanos. Ahora bien, un gobierno puede servir a sus ciudadanos en forma eficaz o en forma deficiente y consecuentemente todos nosotros estamos conscientes de las quejas que se expresan contra el gobierno por la forma tan poco deseable con que entregan sus servicios.

Entonces, nos queda preguntar ¿de qué depende la eficacia con la cual se entregan los servicios del gobierno? Muy sencillo, dependería de la forma en la que el gobierno se organice y las normas que lo rigen. Esa organización y sus normas es lo que entendemos por el Servicio Civil.

Si los ciudadanos tienen quejas en cuanto a la calidad de los servicios que reciben, es porque el modelo de organización y/o las normas que la rigen no son adecuados para realizar las responsabilidades asignadas. Es la conciencia de que algo falta lo que motiva la exploración del tema de la reforma del Servicio Civil. Lo que se entiende por una reforma es precisamente cambios en la manera en que el

gobierno se organiza y en las normas que lo rigen, con el propósito de mejorar la calidad de los servicios proporcionados. Por lo tanto, es fundamental que los ciudadanos que aportan sus impuestos al Estado, y que por ende, son los dueños del gobierno, sean los llamados a insistir que ese gobierno cumpla con sus obligaciones en forma eficaz y a un costo mínimo.

Nunca se debe perder de vista que la eficacia del gobierno depende de la forma en que se administren los recursos humanos, a la disposición del gobierno y de las reglas que definen sus obligaciones y formas de recompensa. Este es precisamente el propósito de una ley de servicio civil. En Honduras, hace más de 30 años, se promulgó la Ley de Servicio Civil para satisfacer las exigencias del Artículo 256 de la Constitución, que dice:

“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”.

Tanto esa Ley y su Reglamento, son fieles a estos principios. Por medio de convocatorias y exámenes de las cualificaciones y habilidades de los candidatos, los procesos para el reclutamiento y selección de personal, abrieron a todos los ciudadanos

acceso al empleo público y permitieron la contratación de los candidatos mejor capacitados y hábiles. Además, estos procedimientos ofrecieron la posibilidad de reducir la influencia de intereses políticos en el proceso de contratación. Según los primeros integrantes de la Dirección General de Servicio Civil, los procedimientos establecidos por la Ley y su Reglamento se cumplieron durante un plazo de tiempo y se realizaron avances importantes en la administración de los procedimientos de reclutamiento y selección de personal. Desafortunadamente, esos avances no duraron, la última vez que se convocó a un concurso fue durante la década de los ochentas. Los gobiernos sucesivos mostraron poco interés y compromiso en el tema de los recursos humanos, por lo que la Dirección se fue deteriorando paulatinamente hasta perder importancia en la gestión de los recursos humanos.

Las consecuencias han sido graves. El vacío creado por la falta de una política de recursos humanos se llenó con iniciativas motivadas por intereses particulares que encontraron eco en el ambiente político, como lo son los estatutos creados por el Congreso Nacional, los que han establecido precedentes poco convenientes y representan costos exagerados que parecen ser insostenibles. Las consecuencias de estas iniciativas ya han despertado una reacción crítica entre el público. Este parecía ser el momento oportuno para

emprender iniciativas destinadas a corregir los errores del pasado, y a establecer las bases para un servicio civil moderno, más eficaz y costeable. Es por lo tanto, trascendental que la Presidencia de la República haya reconocido la necesidad de una reforma en el campo de los recursos humanos. Lo que queda es convencer a los grupos políticos y a los ciudadanos que, en pro del progreso económico y social de Honduras, deben sustituir los intereses particulares y partidarios, por los del país.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Producto de lo anteriormente expuesto, se señalan las condiciones actuales de la gestión del recurso humano al servicio del gobierno en la República de Honduras.

- a. *Reclutamiento y contratación.* ¿Cuál es el panorama actual? Según las investigaciones encomendadas al señor Peter Gregory, uno de nuestros consultores, y que nos hiciera llegar a finales del 2001, nos indica que los procedimientos establecidos por la Ley de Servicio Civil no se estaban cumpliendo. Hace mucho tiempo que no se llevan a cabo convocatorias. Solo en los sectores de educación y salud se hace uso de este instrumento pero no en forma global. Entonces, ¿cómo es que se llenan las

vacantes en la administración pública? En algunos casos la persona encargada de una dirección envía una solicitud a la máxima autoridad de la institución, indicando las cualificaciones que se solicitan para llenar una vacante. La forma actual de seleccionar a los candidatos carece de transparencia. En la mayoría de los casos la decisión parece obedecer a consideraciones políticas. En otros casos, la iniciativa de contratar se origina con la máxima autoridad que aprovecha la existencia de vacantes para nombrar nuevos empleados, aunque no haya una necesidad para sus servicios. En algunos casos se contratan personas que por lo menos reúnen los requerimientos mínimos para el puesto que ocuparán. En otros, cuando se trata de especialidades profesionales, las personas contratadas no son competentes.

Por ejemplo, un puesto que requiere formación en derecho y otros conocimientos especializados, ha sido ocupado por una persona capacitada para el turismo. En otra Secretaría, transfirieron a una empleada encargada de la limpieza a un puesto para el que se necesitaba conocimiento sobre insumos productivos importados, y que supiera tratar directamente con el público. Sin embargo, en algunos casos, el

director logra que se contrate a personal idóneo. Pero volviendo al caso más común, el hecho de emplear personas que solo reúnen el mínimo de las condiciones debidas, tiene consecuencias obvias. Si por no estar cualificado para el puesto el empleado resultase ineficiente, habría que invertir tiempo y recursos en su capacitación o simplemente dejar que presten un servicio deficiente.

- b. *Falta de congruencia entre puestos y deberes.* Por falta de una gestión racional de recursos humanos hay una serie de distorsiones al asignar ciertos puestos. Mediante las auditorías se ha demostrado que, en gran proporción hay casos en que las obligaciones de los puestos son incongruentes con las actividades que, en la realidad desempeña el empleado. Como consecuencia, existen discrepancias considerables entre las remuneraciones recibidas por quienes ejecutan tareas similares. Por añadidura, las remuneraciones han dejado de reflejar el valor relativo entre puestos de distintos niveles. Los servidores públicos están conscientes de las distorsiones existentes y las consideran injustas. Existe una enorme ola de descontento la que ha tenido fuertes impactos sobre la productividad. Es normal escuchar de los diferentes directores el

decir que “la mitad de mi gente trabaja y los demás no hacen nada porque se sienten indignados”.

- c. *Falta de políticas racionales de salarios.* Ha faltado una política explícita de salarios que propicie una administración pública eficiente, actualmente el Estado está pagando salarios adecuados, o probablemente más que adecuados, por puestos que requieren de pocas destrezas; sin embargo, no está remunerando apropiadamente a los técnicos, profesionales y administradores. A pesar de los ajustes salariales efectuados durante los dos últimos años, los sueldos actuales hacen difícil conseguir y retener personas eficientes y con buenas cualificaciones para ocupar esos cargos. La realidad es que las Secretarías de Estado experimentan una pérdida continua de empleados mejor capacitados y productivos; precisamente porque son más valorados en el sector privado. Y éstos son los recursos indispensables para realizar un buen desempeño del trabajo.

Evidencia del grado que las remuneraciones de los profesionales distan de los del mercado, son los salarios que se pagan en los proyectos financiados con fondos presupuestados, en muchos casos por organismos internacionales.

Como estos puestos quedan fuera del alcance del Servicio Civil, los directores de proyectos gozan de discreción total en sus políticas de remuneración. Los salarios son hasta dos o tres veces más altos de los que se pagan en las Secretarías por puestos equivalentes. Es de esperar, que el pago a los contratados por proyecto será mayor que los que reciben los empleados del Servicio Civil, porque los primeros no tienen ciertos beneficios que forman parte de las remuneraciones de los demás. Pero existe la percepción que los salarios que pagan en proyectos son excesivos y constituyen una distorsión. Pero a falta de una política salarial explícita basada en criterios de mérito y destreza, es difícil determinar si los salarios de los proyectos son excesivos.

- d. *Factores que inciden sobre la baja productividad.* Mientras que los salarios para puestos profesionales y técnicos no permiten la contratación y retención de personal altamente capacitado, la situación al otro extremo de la escala salarial es distinta. Este es el caso de los puestos de apoyo y servicio. Entre ellos se ha observado que hay remuneraciones iguales a las del mercado laboral, y probablemente más espléndidas de lo que sería necesario para reclutar y

mantener el personal. Además, tal parece que hay exceso de personal en esta categoría. La comparación entre el número del personal de apoyo y servicio con el técnico, profesional y directivo, es de dos a uno. Esta proporción de por sí es exagerada, llega en otras Secretarías a ser hasta tres a uno.

En las entrevistas realizadas por el consultor ya antes citado con administradores, hubo un consenso de que hay más empleados de los que realmente se necesita. Sus observaciones informales hechas durante visitas que se hicieran a varias secretarías, eran consistentes en esa percepción. Se observaron empleados sentados en sus escritorios leyendo novelas o llenando crucigramas. El ritmo de actividad era sumamente lento. Es de esperar que la existencia de exceso de personal tuviese un impacto desfavorable sobre la productividad. Si se ve que hay quienes tienen poco que hacer aumentará entre los demás empleados la resistencia a esforzarse. “¿Por qué tendría yo que esforzarme si hay otros que reciben el mismo o mejor sueldo y no hacen nada?” Por suerte existen empleados motivados a trabajar a pesar del ambiente poco propicio para la eficacia.

Hay otros factores que contribuyen a la baja productividad.

En primer lugar, no se puede contar con mandos directivos profesionalizados. La mayoría de quienes ejercen tareas administrativas carecen de preparación adecuada en técnicas gerenciales modernas. Además, no existen premios ni reconocimientos que estimulen el buen desempeño, ni castigos por desempeños deficientes. No se ha implantado un sistema de evaluación del desempeño mediante el cual pudiesen crearse incentivos para superar el rendimiento.

Considerando que la productividad es tan baja, especialmente entre las categorías de apoyo y servicios, es difícil no llegar a la conclusión de que la mayor parte del personal está recibiendo remuneraciones muy por encima de las que se pagan en el sector privado por unidad de rendimiento. Contrario a lo que se esperaba, los ajustes hechos recientemente para nivelar las remuneraciones entre los dos sectores para las categorías inferiores de la estructura salarial, han acentuado las distorsiones entre ellas en vez de reducirlas.

Por paridad en las remuneraciones entre los dos sectores, se debe entender que existe a la vez, en el rendimiento por unidad de trabajo. Para alcanzarla, sería imprescindible incrementar sustancialmente la productividad de los empleados públicos.

e. *Los estatutos.* Uno de los problemas más graves que enfrenta el gobierno hondureño, se debe a las iniciativas adoptadas por el Congreso que respondió a las presiones gremiales para un tratamiento especial en materia de remuneraciones y otras condiciones de trabajo. Empezando con los médicos en 1985, se crearon regímenes especiales a través de estatutos que definen la forma en la que se determinarán las remuneraciones, las horas de servicios que se prestarán y otras condiciones de empleo. En la mayor parte de los estatutos, se ajustan las remuneraciones en forma automática debido a cambios en los salarios mínimos o en el índice de precios al consumidor.

Es evidente que las condiciones que se estipularon no se basaron en criterios racionales de política salarial, y no se revisaron sus implicaciones presupuestarias. Tampoco se pensó en las posibles consecuencias que podrían derivarse de los precedentes establecidos. Actualmente se puede empezar a apreciar la falta de prudencia por parte del Congreso. Las condiciones espléndidas de los estatutos constituyen una carga exagerada para el presupuesto nacional. Se proyecta que los compromisos ya asumidos ocupen casi el 10% del

producto nacional para el próximo año, o aún más si la economía no alcanzase el crecimiento esperado. Como proporción del gasto total del Gobierno Central, las remuneraciones han pasado de un 29% en 1996, a un 35% en el 2000 y seguirá creciendo. En la medida en que se incrementa la proporción destinada a salarios, habrá menores posibilidades de proveer otros insumos necesarios para el cumplimiento eficaz de las funciones de las instituciones, y para enfrentar otros compromisos del Estado para aliviar la pobreza.

Los estatutos concedieron otros beneficios que se apartan de los que rigen bajo la Ley de Servicio Civil o que corrientemente ofrece el sector privado. El horario de tiempo completo se definió para los médicos como seis horas diarias de lunes a viernes. Hay un sinnúmero de complementos salariales: largas vacaciones y un pago adicional al retirarse del servicio por cualquier razón voluntaria. El ejemplo de los médicos animó a otros grupos profesionales a conseguir estatutos en los que se les trataba de forma especial. La respuesta del Congreso ha sido muy favorable en varios casos.

Las enfermeras consiguieron un estatuto que establece un horario de tiempo completo de

seis horas. (Es interesante contrastar esta práctica con la de los Estados Unidos donde por lo general, los turnos de enfermeras son de 12 horas). Pero en el estatuto no solo se les aumentó marcadamente a las enfermeras la remuneración por hora de trabajo, sino que obligó a los hospitales a emplear más de estas profesionales para ocupar un turno adicional a los tres que ya existían. Estimamos que con esta medida el costo de proveer servicios de enfermeras se incrementó en alrededor de un 20%. Al igual que con los médicos, el salario de éstas se puede complementar si trabajan de noche, por antigüedad, zona territorial y otras razones. El estatuto de las enfermeras difiere de las demás porque no contiene un mecanismo para efectuar aumentos salariales automáticos.

El Estatuto creado para los docentes también les garantiza aumentos salariales por estar su sueldo indexado al salario mínimo. Varios complementos aseguran que pocos maestros se registrarán por el salario básico que define el estatuto, el que además, establece cuatro tipos de jornada laboral para el personal docente. Se considera 156 horas clase mensual tiempo completo, o sea, unas siete horas diarias. Una jornada plena permite que un maestro

enseñe dos turnos de tiempo completo toda vez que la enseñanza se lleve a cabo en establecimientos distintos. El día laboral de un maestro que trabaje la jornada plena, requeriría hasta de 15 horas diarias para que éste cumpliera con sus obligaciones. Este cálculo toma en cuenta el tiempo que tarda para movilizarse entre los distintos lugares donde enseña. Es difícil concebir cómo un maestro puede cumplir debidamente con sus obligaciones bajo estas circunstancias. ¿Cuándo tendrá tiempo suficiente para preparar cuidadosamente su clase del día siguiente o para corregir trabajos de los estudiantes?

En varios de los estatutos se han establecido escalas de incrementos salariales por función de antigüedad. Pero la de los maestros nos parece sumamente exagerada. Los años de servicio entre 5 y 15 reciben aumentos de 15 a 30% del sueldo base. Después de cinco años de servicio se les otorga un aumento automático del 45%, 75% después de 21 años, hasta llegar a un 120% después de 30 años. El maestro menos apto puede recibir premios sustanciales por el simple hecho de haber ocupado un puesto. Esta regalía no contribuye en nada a mejorar su trabajo.

f. *El desempeño de los beneficiarios de los estatutos.* Sería posible defender la magnanimidad de los estatutos si se pudiese demostrar que a cambio de esto, el rendimiento es superior. Desafortunadamente, hay amplios indicios de que la productividad de los beneficiarios de los estatutos más costosos, es muy deficiente y que existen abusos graves en algunos casos. Consideramos dos casos en particular, el del magisterio y el de los médicos.

1. *El caso del sector magisterial.* Podría evaluarse el desempeño de los maestros conforme al aumento de conocimientos y destrezas por parte de los alumnos. Si nos basamos en los resultados de las evaluaciones de matemáticas y español hechas por la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación de la Universidad Pedagógica, tendríamos que concluir que existen problemas graves en la calidad de la educación primaria. El estudio encontró que, las respuestas correctas en matemáticas entre los alumnos de segundo, tercero, cuarto y sexto grado, fue del 32 y 43%, lo que resultó en un promedio global de 40%.

Este porcentaje implica que hay un número importante de niños cuyo dominio de la materia es de menos del 40%. Pero debe señalarse que la variación en el dominio entre las distintas operaciones y conceptos, resultó muy grande. Algunos componentes mostraron una competencia por encima del 50%. Otros demostraron que su competencia era solo del 20%.

La evaluación del rendimiento en español muestra un grado de dominio similar o hasta más débil comparado con matemáticas. El porcentaje de respuestas correctas en español fue 34% en el segundo grado, 41.2% en el tercero, 39.4% en el cuarto y 47.4% en el sexto. Igual al caso de las matemáticas, se aprecia una variación grande en el dominio en las distintas categorías de las pruebas de español.

Debemos reconocer que los maestros carecen de incentivo para desempeñar bien sus cargos o para mejorar sus habilidades. No existen procedimientos establecidos para hacer seguimiento de las clases y así poder

evaluar el desempeño de los maestros. Los de primaria que continúan estudiando, lo hacen con el fin de poder enseñar al nivel secundario y no para mejorar sus aptitudes en la enseñanza primaria.

Finalmente, el rendimiento poco satisfactorio de los alumnos puede que esté relacionado con el número de días de clases que enseñan los maestros. Las tasas de ausentismo entre ellos parecen bastante elevadas. Un muestreo de la asistencia de los maestros encontró un promedio de 86% durante un período de cinco días. Más de la cuarta parte de las ausencias se debían a días en huelgas o a motivos desconocidos. Consecuentemente, el número de días de enseñanza por un maestro es bastante reducido en comparación con sus colegas en otros países vecinos. Un hondureño trabaja un promedio de 160 días al año, mientras que en El Salvador es de 180 y 200 en Costa Rica.

2. *El caso del sector salud.* Pasemos ahora a considerar las prácticas que prevalecen en el sector

salud. La auditoría de puestos y de sus ocupantes que se llevó a cabo en el 2001, reveló que más del 9% del personal de salud no estaba trabajando en las instituciones a las cuales había sido asignado. El estudio reveló también, que algunos recibían un pago salarial sin que se pudiera constatar que habían sido empleados por ninguna institución. Hay estimaciones que existe personal de salud recibiendo un total de salarios estimado en L1.74 millones mensualmente, sin haber prestado un servicio.

Entre los médicos hay una proporción elevada, alrededor de la tercera parte, que se encuentra trabajando en lugares que no son donde están presupuestados. Por ejemplo, de las 255 plazas del Hospital Escuela, 202 son propias y 53 pertenecen a otros centros. De las 108 del Catarino Rivas, 44 son propias y 64 de otras dependencias. De las 142 del San Felipe, 92 son propias y 50 de otras. Una de las consecuencias de la forma en la que se han distribuido las plazas, es que se hace difícil

ejercer control sobre la medida en que se cumplen las obligaciones. La unidad en que está presupuestada la plaza de un médico, facilita que lo remuneren sin que se conozca su rendimiento en el centro donde se encuentra trabajando.

El estatuto de los médicos les permite ocupar más de un puesto y una parte sustancial de ellos lo hacen. La auditoría de puestos encontró que varias personas empleadas por la Secretaría, ocupaban también puestos en la Escuela de Medicina o en los servicios del Instituto Hondureño de Seguridad Social, recibiendo salarios de tiempo completo en ambos. Como la Escuela de Medicina está ubicada dentro del Hospital Escuela, no hay forma de garantizar que las horas de clases no coinciden con las de servicio supuestamente debidas al hospital. Algunos de los nombramientos múltiples dan paso al escepticismo en cuanto a las posibilidades de cumplir las obligaciones de todas. Por ejemplo, hay cuatro médicos miembros de la Facultad de Medicina en Tegucigalpa,

cuyo nombramiento en la Secretaría de Salud Pública se encuentra en San Pedro Sula, a unas cuatro horas de viaje desde la capital. Otros tres, están asignados a puestos en La Paz. Es difícil pensar que personas con nombramientos en lugares tan dispersos, puedan cumplir con sus obligaciones diarias.

La Secretaría padece de una alta tasa de ausentismo. Durante un lapso de cinco días, el estudio de auditoría encontró una asistencia promedio de 73%. La peor tasa de asistencia fue, la de los médicos generales con un promedio de 61%. Ningún grupo ocupacional reportó una tasa que excediera el 76%. La mayor parte de las ausencias se justificaban por razones de salud, vacaciones o tiempo libre para compensar horas extras trabajadas. Pero, en el 39% de las ausencias, no había justificación alguna. Éstas representan un promedio anual de 23 días laborales por empleado, o cerca del 10% de los días contratados. Como los días no trabajados se pagan de todos modos, existe poco incentivo

para evitar el ausentismo no justificado. Enfatizamos, de nuevo la falta de procedimientos administrativos y actualizados que desaniman el abuso de las condiciones de trabajo acordadas.

g. *Resumen de los factores que impiden un gobierno eficaz.* En términos generales, las condiciones poco satisfactorias que rigen en el sector público, se pueden atribuir a varios factores:

1. *Falta de políticas de administración de recursos humanos.* No se han establecido normas contra las cuales se pueda evaluar la conducta y el rendimiento de los servidores. No ha existido una política salarial explícita que defina criterios sobre los cuales han de basarse las remuneraciones. Sin una visión integral de cómo debe administrarse las condiciones de empleo en el sector público, todo gobierno se debilita ante un enfrentamiento con el Congreso o con los gremios de empleados.
2. *Debilidades institucionales.* Hay considerables puntos débiles institucionales. Como se ha comentado, existe una Ley de Servicio Civil que

no se cumple y una Dirección General que se ha mostrado demasiado débil para resistir las demandas de los políticos. Además, carece de personal técnico adecuadamente preparado para realizar las funciones que la ley le asigna. En las instituciones se encuentran subgerencias de recursos humanos que funcionan solamente como tramitadores de documentos, y que no desempeñan ningún papel administrativo en los procesos de reclutamiento y selección.

3. *Debilidad gerencial.* Los que ocupan puestos de mando generalmente están poco preparados para desempeñar puestos administrativos. Como son los servidores públicos peor pagados en relación con el mercado laboral, se hace difícil reclutar y mantener personal gerencial apto y con experiencia. Finalmente, la costumbre de cambiar los mandos medios cuando cambia la autoridad máxima de las instituciones, resulta una falta de continuidad en estos puestos y como existe una incertidumbre en cuanto a la estabilidad en sus empleos, los gerentes tienen poca

motivación para efectuar cambios que propicien la eficiencia. Las debilidades gerenciales se reflejan en demasiada tolerancia para abusos tales como el ausentismo no justificado y para un rendimiento deficiente. No existen incentivos ni castigos para los que ocupan puestos de mando ni para los que trabajan bajo su dirección.

4. *Falta de base de datos adecuada.* No hay ninguna base de datos que provea la información necesaria para que la gerencia de los recursos humanos sea eficaz. Por ejemplo, en educación no se sabe cuántos maestros hay; cuántos puestos ocupa cada uno, o cuántas horas trabaja. La elevada migración de puestos hace difícil juzgar la idoneidad de la asignación actual de los maestros. La falta de información sobre la historia ocupacional de los servidores hace difícil evaluar las cualidades de un servidor que esté siendo considerado para una promoción. Por otra parte, da paso a controversias sobre los años de servicio que pueda tener un empleado al momento que quiera jubilarse.

Se podría ofrecer más ejemplos de las fallas que existen en la manera en la que el Estado dispone de los recursos humanos, pero el recuento ya hecho debe bastar para evidenciar que existen serias deficiencias que resultan en un gobierno poco eficiente y demasiado costoso. Un país tan pobre como lo es Honduras, no puede darse el lujo de ignorar estas condiciones. El futuro de sus ciudadanos depende de la existencia de un Estado eficaz y ético que promueva los intereses comunes de la sociedad.

MEDIDAS DE REFORMA

Ante las condiciones mencionadas, se propuso realizar ciertas reformas encaminadas a mejorar la gestión del recurso humano que el Servicio Civil estaba realizando hasta ese momento (diciembre del 2001). Estas reformas propuestas se limitaron a tratar los siguientes aspectos.

- a. *El marco legal.* Se introduce la idea de crear, no una nueva Ley de Servicio Civil, sino una que abarque la Función Pública. Este nuevo marco legal definiría los principios y valores sobre los que se deba construir la gestión de los recursos humanos y crear las instituciones y procedimientos que aseguren el cumplimiento de estos principios. Una Ley

de la Función Pública tiene varios propósitos:

- Definir las obligaciones y los derechos de los servidores públicos.
 - Establecer las estructuras y definir procedimientos de gestión que serían compatibles con el objetivo de promover un gobierno eficiente, transparente y honrado.
 - Dotar a la institución creada con la autoridad suficiente para seguir las acciones de las instituciones gubernamentales y asegurar el cumplimiento de la Ley y de los reglamentos pertinentes.
 - Crear una unidad técnica para promover cambios estructurales y tecnológicos dentro de la administración pública. También podría ofrecer servicios técnicos a las instituciones del gobierno que buscan una reorganización o reestructuración interna para mejorar su funcionamiento.
 - Dotar a la institución normativa que se crea para administrar el Sistema de Servicio Civil, de autonomía completa, de profesionalización de su personal y de ausencia de injerencias políticas.
- Establecer que los puestos gerenciales de las Secretarías de Estado ya no sean de libre nombramiento y remoción. La gerencia deberá reclutarse a través de convocatorias y concursos y la tenencia de los puestos deberá depender del rendimiento. Es menester mencionar que se tendría un impacto mínimo sobre el rendimiento del Estado, la adopción de un nuevo marco legal y la proclamación de nuevos principios y procedimientos para la gestión de los recursos humanos, si no existe una gerencia profesional con conocimientos sobre formas de organizar el trabajo, cómo tratar sus subordinados para estimular una alta productividad, cómo evaluar el desempeño de ellos, cuándo y cómo tomar medidas disciplinarias, etc.
- b. *Reorganización y reingeniería.* Para alcanzar y mantener un grado alto de eficiencia, todas las entidades productivas deberían llevar a cabo periódicamente, un análisis de su organización. Empezando por una clara definición se identifican y se eliminan las actividades que no contribuyen a la realización de su misión. Una vez que se han descrito las

actividades que se llevarán a cabo, se puede determinar los recursos físicos y humanos requeridos para cumplir con los objetivos, realizando rein-gerierías necesarias para definir los niveles de productividad esperados de cada puesto y así, establecer la base para la evaluación del desempeño de los ocupantes de estos puestos.

- c. *Política de remuneraciones.* Otro tema que forma parte de una estrategia de reforma, es la importancia que tiene esta política como herramienta de la gerencia de recursos humanos. Cuando los aumentos salariales se otorgan en función de evaluaciones de desempeño, se crea un gran incentivo para mejorar la calidad y cantidad de servicios rendidos. A su vez, la importancia cuantitativa de la masa salarial en el presupuesto del gobierno, hace imperativo que se ejerza control sobre esta masa, para asegurar que se mantenga dentro de sus posibilidades financieras.

Si el gobierno va a cumplir con su obligación de proveer servicios en forma eficiente, tendrá que contar con los recursos humanos más calificados conforme a lo que permitan sus medios financieros disponibles. En este caso, ¿cuál sería el criterio que se aplicaría en la determinación de la escala salarial y para efectuar ajustes

en la misma? La respuesta más sencilla es que ésta debe reflejar y aproximar los salarios que se pagan en el mercado laboral para cada grupo ocupacional. Y para incentivar la eficiencia, los premios salariales deberán reflejar el mérito establecido a través de evaluaciones periódicas de desempeño.

Consideremos el caso específico de Honduras. Ya comentamos que falta una relación consistente entre los salarios que paga el gobierno y los del mercado. Para las categorías inferiores en la escala salarial, el pago es similar a los salarios promedios del mercado laboral. Sin embargo, a los técnicos, a los profesionales y a la gerencia se les paga menos. A pesar de las limitaciones presupuestarias que enfrenta el gobierno, existe una estrategia que le permitiría mejorar los niveles salariales de los empleados clave, sin afectar el costo salarial total.

- d. *Tratar la redundancia.* Como indicamos anteriormente, es cierto que hay una sobrepoblación significativa entre las categorías de apoyo y servicio. La eliminación de empleos innecesarios tendría dos consecuencias favorables. Primero, se liberarían recursos financieros que se podrían aplicar para ajustar las remuneraciones de los cargos cuyos pagos son

inadecuados. Segundo, despedir a quienes contribuyen poco al funcionamiento de sus unidades, permitiría eliminar la falta de incentivo para trabajar entre los que retengan sus empleos. Fortalecer los cargos de responsabilidad y altas destrezas y eliminar la redundancia existente, ofrecería la posibilidad de ejercer un impacto dramático y provechoso sobre la productividad del Estado.

- e. *Perspectivas para enmendar los estatutos.* Francamente, es difícil creer que será posible negociar con los gremios en un futuro cercano cambios en los estatutos, que devolverían al gobierno más discreción sobre la definición de las condiciones del trabajo y las remuneraciones.

Si la eliminación o alteración de los estatutos no es factible, el gobierno podría tomar iniciativas que queden dentro de su poder para insistir que a cambio de las concesiones ya hechas, el rendimiento de los beneficiarios de los estatutos mejore sustancialmente. El proceso de la modernización del Estado puede empezar en escala menor, enfrentando las deficiencias ya conocidas en los sectores de salud y educación. Se pueden introducir medidas de control que aseguren el cumplimiento fiel de las condiciones, que rigen en los acuerdos de nombramiento.

Si un médico no va a la unidad que lo contrató, se cancela su contrato. Lo mismo con los que ocupan más de un puesto, pero que no cumplen completamente con los horarios de cada uno de ellos. Se puede exigir que los médicos de guardia ejerzan sus responsabilidades en el hospital y no desde sus casas, mejorando así la calidad de la atención médica. Se podría mejorar la asignación de recursos reemplazando médicos especialistas, por médicos generales para llenar los puestos de guardia. Se podría mejorar la asignación de recursos devolviendo a los médicos que ocupan puestos administrativos a tareas que aprovechan de sus ventajas comparativas, o sea, atendiendo a enfermos. Obviamente, se necesitarán administradores capaces de enfrentar las presiones de los profesionales y de tomar decisiones que favorezcan la eficiencia y la economía.

En el caso de los maestros, también hay iniciativas que están al alcance de un gobierno decidido. Hay abundante evidencia que la calidad de la enseñanza deja mucho que desear. De nuevo, esto indica una falla administrativa. No hay supervisión de los maestros para comprobar si muestran una habilidad para enseñar. Empecemos por visitar las clases para evaluar la

calidad de la enseñanza. Los maestros quienes ocupan puestos administrativos que no requieren conocimientos pedagógicos, deben volver a las aulas. Deben asignar los puestos de enseñanza a las escuelas, en vez de designarlos como puestos propios de los maestros. De esa forma, la migración de puestos se podría limitar y posibilitaría la asignación óptima de recursos de enseñanza. No se deben pagar días de trabajo perdidos por razones de ausentismo no justificado.

- f. *Prepararse para enfrentar posibles protestas.* No sería de sorprenderse si un intento del gobierno para introducir cambios que alteraran las condiciones acostumbradas de trabajo, llevaría a los empleados a hacer demostraciones de protesta y hasta huelgas para impedir los cambios. La experiencia del pasado nos indica que los gobiernos han demostrado ser muy débiles frente a los retos que presentan las asociaciones de los empleados. El Estado nunca se ha preparado con anticipación para enfrentar una confrontación desde una posición de poder.

En un enfrentamiento, el gobierno debe contar con el amplio apoyo de la ciudadanía. Si uno lee las críticas de los gremios que aparecen

en los diarios del país o escucha los comentarios de ciudadanos, existe ya la opinión de que los gremios están abusando de la sociedad. El gobierno tiene que publicar reiteradamente su política en cuanto a empleo y remuneraciones y mostrar cómo algunos servidores públicos están violando estos principios. Además, es indispensable despertar la conciencia de la población en general, de que son ellos los perjudicados. Ellos tienen que asignar a través de impuestos, parte de sus ingresos, producto de grandes esfuerzos, para financiar los costos de los estatutos y que no están recibiendo a cambio, un servicio de igual valor. Se deben poner al conocimiento del público, todas las prácticas que violan el espíritu y la letra de los compromisos asumidos.

Además, el gobierno deberá estudiar en forma cuidadosa, las estrategias de negociación formando adicionalmente, equipos estables de expertos en este arte. Es evidente que la tendencia de los gobiernos en el pasado, ha sido la de preferir evitar confrontaciones a costo de concesiones que en muchos casos no han sido convenientes. En parte se han otorgado concesiones porque no ha habido una clara exposición de políticas de empleo y de

remuneraciones que el gobierno estuviese listo a defender. Por falta de criterios y políticas claras, un gobierno puede encontrarse débil en las negociaciones.

- g. *Estrategias de negociación.* Hay otro aspecto de un proceso de negociaciones que el gobierno parece haber pasado por alto. Cuando enfrenta demandas por parte de los gremios, es el momento estratégico de buscar concesiones a cambio de la satisfacción de las demandas de los gremios. Las negociaciones deben resultar en ganancias para ambas partes, no solamente para una.

Obviamente, existirán situaciones en las que no se pueda llegar a un acuerdo mediante negociaciones, si éstas fallasen, cualquier iniciativa que tome alguna de las partes para forzar un acuerdo, deberá imponer costos a ambas. Si una no tuviese que correr ningún riesgo o costo por sus acciones, tendría ventaja absoluta sobre el otro participante en las negociaciones. Si un gremio declara huelga, ¿cuál es el costo que sufre? El costo para los ciudadanos y el gobierno, es bastante evidente. Pero en la práctica, los gremios no incurren en costos. Al contrario, les conviene.

Al igual que en otros países de la región, en Honduras se

acostumbra pagar los días de salario a los que apoyaron la huelga. Pero esto no tiene sentido. Si no incurren en un costo de los huelguistas, ¿cuál sería su incentivo para llegar a un acuerdo que fuese mutuamente beneficioso? Desde el punto de vista de sus participantes, la huelga es equivalente a unas vacaciones pagadas. Para fortalecer su posición en las negociaciones, el gobierno debe informar al gremio que no les concederá ningún pago por los días que estén en huelga. Además, en el caso de los maestros, para no perjudicar la educación de los alumnos, se les debería de informar que habría de extenderse el año escolar de acuerdo al número de días que dure la huelga. Para convencer a los empleados de que las reglas del juego han cambiado realmente, el gobierno no debe dar un paso atrás. Finalmente, en los casos en que la huelga viole la Constitución u otro estatuto, se deberá tomar una acción que genere el despido paulatino de algunos de los huelguistas que no se presentan a trabajar. O sea, si el gobierno no se aprovecha de los poderes a su alcance, nunca podrá tratar en forma eficaz las confrontaciones con los gremios. Una vez que la determinación del gobierno se haya demostrado en forma clara y decidida, las relaciones patronales-gremiales entrarán

en una nueva época de igualdad.

En virtud de lo cual, si los ciudadanos de Honduras desean que el país prospere, nos encontramos ante el momento propicio para organizarse, y demandar que los gobiernos cumplan con una reforma integral que resulte en una nueva administración de los recursos humanos. Es claro que este proceso no será fácil. Una verdadera reforma toma tiempo y requiere un compromiso fuerte por parte del Presidente, del Congreso y de los partidos políticos. Esto implica cambios culturales fuertes, porque si se adoptan las medidas recomendadas, los gobiernos no van a poder utilizar los recursos del Estado y de la ciudadanía para propósitos políticos o para afirmar el apoyo de sus partidos. Esto implica también cambios en la vida política. Podría haber resistencia por parte de los partidos políticos, a menos que los ciudadanos exijan firmemente que se realice una verdadera reforma.

CONSIDERACIONES DE POLÍTICA QUE DEBEN DEFINIRSE ANTES DE PREPARAR EL PROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Producto de los aspectos señalados anteriormente como

objetivos de la reforma, se identificó como prioritario la preparación de un proyecto de ley que no solo se limitara a tratar el tema de Servicio Civil, sino que introdujera el de la Función Pública, razón que motivó a efectuar ciertas consideraciones con sus respectivas sugerencias, que se exponen en breve, y que han sido presentadas a la Presidencia de la República a efecto de que sea la máxima autoridad, quien decida hasta dónde se quiere llegar con este proceso de reforma.

- a. El ámbito de la ley. ¿Se extenderá a todas las instituciones que dependen del presupuesto nacional o se limita al Gobierno Central?

Que si se extienda a todas. En vista de la tendencia a la des-concentración de las funciones del Gobierno Central, sería aconsejable tener un medio por el cual se pueda ejercer un control sobre la planilla, así como para asegurar el empleo de personas idóneas.

- b. ¿Cómo se debe constituir el ente rector del Sistema de la Función Pública?

Que se cree un organismo con plena autonomía y con su propio presupuesto. El ente rector debe gozar de la confianza del pueblo al ser un organismo libre de intereses políticos y que es capaz de administrar el sector de empleo en conformidad con la Ley de Servicio Civil (o según nuestra propuesta

Ley de la Función Pública). Esta confianza sería difícil de obtener si el ente rector es una dependencia de una Secretaría. Recuérdese que el ente normador tendrá la responsabilidad de hacer cumplir la ley. Si forma parte del aparato ministerial, se podría encontrar ante una posición difícil frente a las presiones de las Secretarías de Estado. No se puede asumir que todos los gobiernos futuros de Honduras compartirán un compromiso para acatar la ley.

En cuanto al rector de la institución se sugiere que este llene los requisitos que aparezcan en la Ley, la que deberá exigir que se seleccione a una persona con amplia experiencia administrativa y con conocimientos de los recursos humanos. En la medida de lo posible debe aparecer como una persona políticamente neutral. Su nombramiento debe hacerse por el presidente, seleccionado de una terna de candidatos presentada por una comisión convocada para este propósito. El rector gozaría de un período de seis años con posibilidad de ser renombrado o, alternativamente podría tener un nombramiento abierto que dependería de su desempeño. Para tener el poder y prestigio que merece debería asignársele un status equivalente a un ministro.

- c. Una comisión de la función pública. ¿Sería deseable crear una comisión de la función pública que sirviera como un enlace entre el ente rector y el gobierno ejerciendo otras funciones?

Es aconsejable que exista una comisión que podría servir a varios propósitos: tener un papel consultivo que junto con el rector se fijaran líneas de políticas; aprobar iniciativas del rector que requieran acciones de parte del ejecutivo, como los cambios salariales que se necesitarían para cumplir con la política salarial; y evaluar el desempeño del rector. Si se opta por crear una comisión se podría constituir con representantes de la Presidencia, del Ministerio de Finanzas de la sociedad civil.

- d. Es conveniente la profesionalización de la gerencia. Poco valor tendrán los otros esfuerzos de mejorar el desempeño del sector público si no se cuenta con una estructura gerencial profesional y estable. ¿Deberían los puestos gerenciales ser de libre nombramiento, ninguno, algunos, o todos?

Ninguna organización podría esperar funcionar eficazmente si se cambia a menudo los gerentes, ya que es normal que cada cual tiene su propio estilo de administrar. Sería preferible instalar una

estructura gerencial profesional y con estabilidad. Debe existir una clara distinción entre las funciones de la formulación de planes y políticas y la de ejercer su realización. Si se aceptase este planteamiento, todos los puestos gerenciales serían de carrera. Dejarían de ser de libre nombramiento los que son excluidos. Las ventajas de este esquema son varias. Una gerencia profesional y estable podría servir como el agente principal de cambio de la cultura del trabajo que se busca. Serviría como la memoria institucional de los organismos. Un nuevo ministro tendría a la mano toda la información que necesitara para emprender sus responsabilidades recorriendo el período de aprendizaje en forma significativa. La necesidad de evaluar el desempeño de la gerencia, implicaría una obligación de parte de los ministros de formular programas y metas explícitas que deben realizarse dentro de cada período presupuestario. Introduciría una mayor disciplina en la manera de administrar una organización. Quedan por decidir los mecanismos que se utilizarían para nombrar gerentes.

- e. Aplicabilidad del Código Laboral al sector público. ¿Deberá ser la Ley de la Función Pública la única que rija el

sector público o tendría vigencia en este mismo sector el Código Laboral para algunos temas?

El sector público tiene características y responsabilidades que son distintas a las que existen en el privado. El Código Laboral se desarrolla tomando en consideración mayormente las condiciones de empleo que se encuentran en el sector privado. Las responsabilidades que tiene el gobierno frente a la comunidad requieren de un enfoque distinto. Pensamos que convendría desarrollar en la Ley de la Función Pública todos los temas relacionados al empleo público, dejando excluido completamente de este tema al Código Laboral.

- f. Las relaciones Gobierno-Gremiales. ¿Cómo se llevarán las relaciones Gobierno-Gremios? Una nueva ley que excluya la inherencia del Código Laboral presenta una oportunidad de introducir cambios importantes en la manera en que interactúan las dos partes.

Entre los temas que se podrían mencionar, están:

- Las condiciones que tendría que satisfacer una asociación de empleados para ser reconocidas como representante de ellos con el propósito de

participar en negociaciones colectivas.

- Definición de los temas que se puedan tratar al nivel ministerial. Se recomienda que los temas de salarios y regalías se traten solamente a nivel nacional. (Nótese: una vez implementada una política salarial que mantenga las remuneraciones del sector público aparejada con las del mercado laboral, el tema del salario debería de perder su importancia como tema de negociación).
- Limitaciones sobre el derecho de la huelga. ¿Se permitirán huelgas en áreas como la de salud?, ¿o se permitiría siempre que se mantengan en servicios urgentes?
- Procedimientos requeridos para declarar una huelga. ¿Necesitaría una mayoría de los empleados de la unidad en una votación secreta para autorizar una huelga legal? ¿Cuáles serían las consecuencias de una huelga ilegal?
- Si no se resuelve una huelga dentro de un período específico, sería deseable establecer de

antemano procedimientos para la resolución de conflictos? ¿Hay un papel para procesos de arbitraje? ¿Sería obligatorio o voluntario?

- g. La política salarial. ¿Cuál sería la política salarial a adoptarse?

Se debería de adoptar una política que asegure el reclutamiento y la retención de los empleados necesarios para la provisión eficiente y eficaz de los servicios al público. Para tal propósito las remuneraciones en el sector público se fijarán con relación a las que rigen en el mercado laboral para cada grupo ocupacional. Todos los aumentos salariales se concederán de tal forma que conserve la posición relativa de cada grupo en el escalafón salarial.

- h. La transición al nuevo régimen. Hay que definir las medidas que regirán la transición al nuevo régimen. ¿Tendrían que calificar de nuevo para seguir en sus puestos los empleados actuales? ¿En los casos que no califican, se ofrecerá capacitación o tendría el empleado que buscar su propia fuente? ¿Cuánto tiempo se les concederá para calificar? ¿Para los que no califican si son redundantes y tiene que salir habrá una indemnización? ¿Se aplicaría el nuevo escalafón

salarial una vez aprobada la Ley o se ajustaría paulatinamente? ¿Tendría que haber terminado la reestructuración interna y la reingeniería de procedimientos una institución antes de calificar para la instalación del nuevo escalafón?

- i. Los estatutos. Reconocemos que es muy importante el reincorporar al Régimen de Servicio Civil los grupos de empleados públicos, que actualmente están regidos por estatutos. La manera más directa para lograr este fin sería la obtención de un fallo de la Corte Suprema de Justicia declarando la inconstitucionalidad de los mismos. Si no se logra eliminarlos por este camino, es probable que en el corto plazo se pueda hacer poco para suspender los estatutos de los médicos y de los maestros. En cuanto a los otros estatutos en el sector salud (odontólogos, microbiólogos, farmacéuticos, enfermeras profesionales, etc.), no se debe descartar la posibilidad de introducir cambios sobre todo de índole salarial, ya que estos grupos no incluyeron un mecanismo para ajustes automáticos en sus salarios y los mismos están a punto de quedar desfasados con respecto a los salarios otorgados por el Régimen de Servicio Civil. Debe ser posible entrar en nego-

ciaciones en estos grupos para devolverlos al régimen. De hecho algunas conversaciones preliminares han resultado prometedoras.

En cuanto a los médicos, es muy incierta la posibilidad que en este momento puedan decidirse por abandonar su estatuto. Empero, una vez que se difunda la nueva estructura salarial, es probable que la clasificación acordada para la mayoría de los médicos no se aparte mucho de sus ingresos actuales. Será hasta ese momento que las posibilidades de negociar mejorarán. Mientras tanto, el gobierno no debe ser un pasivo espectador del comportamiento de los médicos. Hasta el momento que se vuelva factible la cancelación del estatuto hay acciones posibles dentro de los poderes del Estado. Varios estudios han documentado su falta de cumplimiento a su propio estatuto. No se debe seguir ignorándolos. Ya es tiempo de exigir que los médicos cumplan en forma completa y puntual con las obligaciones que su empleo involucra.

Si no se lograra ninguna de las medidas antes propuestas siempre quedaría la opción de enmendar los estatutos de tal forma, que para los futuros empleados se utilicen otras condiciones, más favorables para el Estado. Los que ya están laborando conservarían sus derechos adquiridos. El caso de los maestros es más difícil. Básicamente, lo que se requiere es un nuevo estatuto

que redefine los derechos y obligaciones de esta profesión. Se reconoce que el actual estatuto está mal hecho, lleno de contradicciones y que sufre de una falta de claridad.

Actualmente estamos a la espera de las respuestas que nos dará la Presidencia de la República a través del Secretario de Estado del Despacho Presidencial, la que sin lugar a dudas nos será entregada la última semana de agosto del 2002, en donde esperamos que nuestras sugerencias sean tomadas en cuenta para beneficio de la gestión pública de Honduras.

Producto de todas las consideraciones antes mencionadas y previo al proceso de elaboración del nuevo marco jurídico, se decidió conjuntamente con la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, desarrollar una política para el sector de recursos humanos que sentara de una vez por todas las bases y los principios sobre los cuales se sustentará de ahora en adelante toda la política relacionada con el tema, estableciendo los objetivos que todo nuevo gobierno debiera buscar alcanzar en aras de una sana, prudente, eficiente y eficaz administración de los recursos humanos.

Este documento, que se transcribe a continuación, se encuentra listo para ser difundido a la sociedad hondureña para su discusión y eventual adopción, todo con la intención de obtener un fuerte

apoyo de la ciudadanía en general, quien es en definitiva la que se beneficiará por la prestación de servicios públicos cada día más eficientes y menos onerosos.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL SECTOR DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Antecedentes

Durante las últimas décadas en América Latina se reconoció la importancia que posee el capital humano como factor crítico en el desarrollo nacional. Es así que una de las innovaciones importantes, fue la introducción de sistemas integrales para la gerencia de los mismos, tanto en los sectores públicos, como privados, que adoptaron prácticas destinadas al reclutamiento, capacitación, promoción y retención de los mejores empleados que permitían los medios financieros.

Casi todos los países realizaron avances importantes en esta materia. La promulgación de leyes de servicio civil fue un mecanismo de introducir al sector público una mayor racionalización de los procedimientos que rigen la relación patrón-empleado. En 1968 fue emitida en Honduras la Ley de Servicio Civil (Decreto No. 126, 1968), que estableció la normativa para regular la relación entre

el Estado y sus servidores de acuerdo a las mejores prácticas de la época.

Desafortunadamente, los avances no lograron sostenerse. Los gobiernos sucesivos mostraron poco interés en los temas de recursos humanos y la institución creada perdió su papel protagónico en la administración del recurso humano.

Las consecuencias han sido graves. El vacío creado por la falta de una política de recursos humanos se llenó con iniciativas motivadas por consideraciones políticas o de gremios particulares, creando una segmentación en las condiciones y normativa de empleo, que no solo debilitan la capacidad de gestión al gobierno, sino que rompen con el espíritu de igualdad y equidad en el trato a los empleados públicos.

Como antecedentes en el intento de reforma del Servicio Civil se deben mencionar:

- a. Diagnóstico auspiciado por el Banco Mundial en 1995, bajo el programa al sector público que dio como fruto los Términos de Referencia para la licitación internacional del Proyecto de Diseño de los Sistemas de Administración de los Recursos Humanos del Gobierno Central.
- b. Proyecto de Diseño de los Sistemas de Administración de los Recursos Humanos del Gobierno Central llevado a
- c. Proyecto de Implantación de los Sistemas de Clasificación y Retribución, llevado a cabo por la firma Consorcio Cincorp Hay, de España desde mayo de 1998 a febrero de 1999. En este proyecto fueron elaborados los siguientes productos:
 - Diseño de la Estructura Organizativa para la Dirección General de Servicio Civil y las Subgerencias de Recursos Humanos.
 - Sistemas de Clasificación y Control de Puestos.
 - Sistema Retributivo.
 - Estudio del Mercado Retributivo (sector privado e instituciones del Gobierno Central).
 - Sistema de Provisión de Puestos (selección y promoción).
 - Sistema de Gestión del Desempeño.
 - Política de Puestos Clave.
 - Programa de Formación para el personal de la DGSC y las subgerencias de RRHH.
 - Modelo Conceptual del Sistema de Información de Servicio Civil y Términos de Referencia para su desarrollo.

por la misma firma desde noviembre de 1999 hasta junio del 2000, con los siguientes productos.

- Clasificación de 11.000 puestos con los niveles definidos.
- Definición de Puestos Tipo del personal de Enfermería.
- Herramienta informática de clasificación (clasificador).
- Manual de Puestos Tipo del Gobierno Central.
- Recomendación de Política Retributiva y cálculo de las hipótesis de costes de su implantación.
- Procedimientos de la DGSC y las subgerencias.
- Diagnóstico realizado en diciembre del 2001 sobre la situación de la administración del recurso humano en el sector público, por la Comisión de Modernización del Estado que señala las deficiencias encontradas incluyendo:
 - Identificación inadecuada de las necesidades de personal por parte de las secretarías.
 - Procedimientos de selección discrecio-

nales, carentes de transparencia y faltos de congruencia entre las calificaciones del contratado y el puesto a llenar.

- Tolerancia de un nivel de productividad y eficiencia muy bajo.
- Falta de evaluación de desempeño.

Reconociendo que la administración pública es un elemento clave para que las aspiraciones de la sociedad puedan hacerse realidad, y que un buen cuerpo de servidores públicos es el mejor instrumento de gobierno para impulsar cualquier política, así como un personal inepto es un lastre para la implementación de la política mejor concebida, la reforma en la gestión de los recursos humanos se torna parte integral del proceso de modernización del Estado y requisito para su consolidación sostenible.

Objetivo general

El Gobierno de Honduras está consciente de la relación que existe entre el desarrollo socio-económico del país y la calidad de los procesos del gobierno. En este sentido, la capacidad estatal de concreción y producción de respuestas solo es factible mediante el papel que desempeñan los servidores públicos.

Por esta razón se propone reformar la administración y gestión del recurso humano, introduciendo medidas que garanticen el funcionamiento de una administración pública profesional, basada en los principios de mérito, igualdad y transparencia, a fin de mejorar la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad en forma transparente, eficiente y eficaz.

Objetivos específicos

Los objetivos del gobierno en materia de gestión de recursos humanos se reflejan más allá del empleo público, y repercuten en valores y objetivos nacionales de mayor dimensión, es así que la política de recursos humanos pretende:

- a. El fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.
 - La sujeción a la ley y al interés público deben reflejarse en la institucionalidad y funcionamiento del cuerpo de servidores públicos.
 - El establecimiento de un sistema de servicio público profesional que constituya una garantía de imparcialidad y neutralidad en el ejercicio de la función pública.
- b. Una eficaz provisión de los bienes y servicios públicos.

- La implementación de un sistema de gestión de recursos humanos basado en la capacidad y el mérito como requisitos para poder asegurar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados.
- La definición de las modalidades de desarrollo de las funciones del Estado y la reforma de las estructuras y procesos institucionales.
- El desarrollo de una cultura de excelencia, servicio al ciudadano y orientación a resultados.

Lineamientos de política

El Gobierno de la República se propone implantar una política de gestión de los recursos humanos públicos basada en los siguientes principios y acciones.

Principios

- *Neutralidad y profesionalismo.* Los empleados públicos en el desempeño de sus funciones deben ser profesionales capaces de dejar de lado a cualquier consideración o interés partidista o ideológico, para así garantizar la más estricta neutralidad en cada una de

sus actuaciones. Los empleados profesionales deben garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos en los cambios de gobierno, adecuar su gestión y orientar a las instituciones en la implantación de las políticas públicas definidas por el electo. Todos los ciudadanos tienen los mismos derechos para acceder a la función pública.

- *Mérito y capacidad.* Los criterios para seleccionar, promover y reconocer a los funcionarios y empleados públicos han de ser el mérito demostrado mediante su desempeño pasado, sus antecedentes profesionales y su mayor adecuación al perfil requerido, así como la aprobación de las pruebas a las que deban someterse.
- *Transparencia.* Las reglas de juego en materia de gestión de personal en la administración pública deben ser claras y estables para todos. Los procedimientos de selección, promoción y retiro de los funcionarios deben aplicarse rigurosa, coherente y transparentemente. La transparencia es requisito para la excelencia al fomentar la claridad organizativa, la seguridad jurídica y el compromiso con los fines del Estado.
- *Equidad.* Los servidores públicos recibirán un trato justo y

equitativo, esto es, un tratamiento igual a los iguales y desigualdad a los desiguales. Las decisiones sobre los empleados públicos deben basarse en instrumentos y procedimientos imparciales, técnicos y objetivos que reduzcan al máximo la discrecionalidad.

- *Ética y responsabilidad.* Las instituciones y los empleados públicos son responsables ante el ciudadano de la buena gestión de los intereses públicos, y de la aportación de resultados concretos que contribuyan al desarrollo socio económico y político de Honduras. La administración pública promoverá la supervisión democrática de su gestión por los ciudadanos y establecerá mecanismos para que expresen y canalicen su opinión sobre la oportunidad, eficacia, efectividad, ecología y calidad de los servicios recibidos.

Acciones

- Con el propósito de fortalecer el sistema democrático y el Estado de Derecho:
 - Definir un marco jurídico integral para la gestión de los recursos humanos públicos.
- En todo lo posible, el nuevo marco jurídico

debe abarcar la totalidad de los empleados, independientemente de la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, administrativa, contractual o estatutaria de los mismos, las funciones que desempeña o el nivel de gobierno desde el que se opera.

Ese marco jurídico debe, además, esclarecer los ámbitos de actuación de la política de recursos humanos en dos niveles:

- Diferenciación entre aquellos puestos de naturaleza profesional que deben estar amparados por la estabilidad de la carrera pública, aquellos otros que por la especial relación de confianza con los titulares de las instituciones deben ser de libre designación, remoción y cese, y los que por su naturaleza requieran de formación profesional.
- Diferenciación entre colectivos o carreras profesionales a las que, bajo los mismos principios, se les puedan aplicar de manera diferenciada los sistemas de

gestión. Se debe estudiar la conveniencia de delimitar las carreras generales (administrativa y gerencial) y las carreras específicas (docente, diplomática, sanitaria, ...).

- o Adoptar mecanismos que promuevan el acceso a un puesto público y el desarrollo de la carrera profesional como empleado público con base en los principios de mérito, transparencia e idoneidad. Asegurar la igualdad de derecho de todos los ciudadanos para optar a un puesto público, sin otra distinción que las del mérito y la idoneidad. A este fin, para la selección de los puestos de carrera se utilizará el procedimiento de concurso abierto a todos los empleados del gobierno y a los que no pertenecen a él.
- o Establecer mecanismos que permitan al ciudadano receptor de los servicios públicos expresar y canalizar su opinión sobre la oportunidad, calidad y pertinencia de los servicios recibidos.
- o Fortalecer la capacidad institucional y reforzar la

estructura organizacional de la Dirección General de Servicio Civil dotándola de la autoridad, medios y personal cualificado necesarios para convertirla en el Ente Rector del Sistema de Gestión de los Recursos Humanos del Gobierno. Asimismo, fortalecer las subgerencias de recursos humanos y su vinculación funcional con la DGSC.

- Estructurar los mecanismos que protejan la estabilidad del servidor público en el ejercicio del empleo, y que permitan su desarrollo en el mismo, como garantía de un comportamiento imparcial y profesional. Al respecto, todos los servidores públicos, con excepción de los que ocupan “puestos excluidos”, deben gozar de los siguientes beneficios:
 - Ingresar al sector público por concurso.
 - Gozar de estabilidad en el empleo, salvo que medie una reestructuración de la oficina en que trabajan, que reciban dos evaluaciones consecutivas insatisfactorias, que por cambios tecnológicos el puesto desaparezca, o que

cometan una falta calificada como grave.

- Ser promovido a puestos de mayor responsabilidad dentro de la administración de acuerdo a sus capacidades y sus méritos, siempre que existan las correspondientes vacantes presupuestadas.
- A fin de mejorar la eficacia en la provisión de los bienes y servicios públicos:
- Instaurar en la administración una cultura de excelencia, servicio al ciudadano, legalidad y orientación a resultados y establecer un Código de Ética que regule su actuación en el cumplimiento de sus funciones dentro de un marco de normas de probidad y transparencia en la gestión.
- Establecer un sistema de evaluación que permita dar seguimiento al rendimiento del empleado en el cumplimiento de sus funciones que sirva también de base para establecer un mecanismo para premiar el desempeño superior.
- Promover la creación de una carrera gerencial

pública profesional, estable y con capacidad demostrada para organizar, administrar y dirigir las acciones programadas de forma que permita alcanzar las metas establecidas de la manera más eficaz y eficiente posible.

- Implementar una política homogénea y coherente de salarios basada en los principios de equidad y transparencia y de aplicación general para todo servidor público. La escala salarial deberá mantener una relación competitiva con el mercado laboral, siempre que sea congruente con los lineamientos del manejo de la política fiscal del país.
- Procurar el perfeccionamiento y actualización de los conocimientos y destrezas del empleado por medio de programas que le permitan adaptarse profesionalmente a los cambios tecnológicos, y a nuevas formas de organización.

Metas

El Gobierno de la República consciente del alcance integral y profundo de las reformas a

implantar, de los antecedentes históricos y de las dificultades culturales y técnicas de este proceso se plantea las siguientes metas:

- Aprobación por el Gobierno de la República del presente documento de Lineamientos de Política para la Gestión de los Recursos Humanos Públicos como expresión de su voluntad política y guía para el desarrollo de los trabajos futuros. (agosto-octubre 2002).
- Revisión de los Sistemas de Gestión diseñados en los proyectos auspiciados por el Banco Mundial (clasificación, retribución, provisión de plazas, gestión del desempeño, etc.), e incorporación de los ajustes que la situación actual recomienden en coherencia con las políticas públicas del nuevo gobierno. (setiembre-octubre 2002).
- Análisis de las posibilidades de implantación de los sistemas de gestión, diseñados bajo la actual legislación y de una estrategia de implantación normativa. (setiembre-noviembre 2002).
- Elaboración de un Plan de Implantación Gradual de los Sistemas de Gestión de los Recursos Humanos (octubre-noviembre 2002).

A priori, este Plan debería contemplar dos momentos de ejecución. Uno en el que se revise, complete y perfeccione

el ya existente proceso de implantación de los Sistemas de Clasificación, Control de Puestos y Retribución; mientras que en un segundo se aborde la implantación de la Provisión de Plazas, del desarrollo del colectivo gerencial y de la gestión del desempeño.

- Revisión y actualización del Modelo Conceptual del Sistema Informático y de los correspondientes Términos de Referencia elaborados durante el Proyecto de Diseño de los Sistemas de Gestión y comienzo de la correspondiente licitación pública. (noviembre-diciembre 2002).
 - Elaboración de un Plan de Comunicación sobre la Reforma del Sistema de Servicio Civil que contemple, tanto los destinatarios internos como los externos a la administración. (febrero-mayo 2003).
 - Reestructuración en dos etapas de la Dirección General de Servicio Civil y de las Subgerencias de Recursos Humanos.
 - En la primera se procedería a reestructurar las
- áreas de la organización, de retribución y de administración y control y a la capacitación correspondiente tanto de la DGSC como de las Subgerencias. (setiembre-diciembre 2002).
- En una segunda se crearían, tanto en la Dirección General como en las subgerencias, las capacidades para implantar el Sistema de Provisión de Plazas y liderar el desarrollo gerencial y la capacitación. (enero-marzo 2003).
- Programa de Establecimiento de la Carrera Gerencial mediante la evaluación de la adecuación persona/puesto, el desarrollo de las competencias gerenciales y la elaboración de políticas específicas que permitan contar en dos o tres años con un cuerpo de gerentes públicos profesionalizados, de alto nivel técnico, comprometidos con el servicio al ciudadano y capaces de liderar la transformación del Servicio Civil de Honduras. (enero-diciembre 2003) ◊

PONE DE MANIFIESTO LA CARENCIA DE UNA INSTITUCIONALIDAD ESTABLE A NIVEL GUBERNAMENTAL, MOTIVADA POR LA SUCESIÓN DE FORMAS DE GOBIERNO QUE VAN DESDE UN ESQUEMA MILITAR, FAMILIAR Y DINÁSTICO, A UNO DE APERTURA DEMOCRÁTICA Y DE LIBRE MERCADO, PASANDO POR UN PERÍODO REVOLUCIONARIO.

Antecedentes

Al analizar el comportamiento de la administración pública nicaragüense, es preciso tomar en cuenta sus antecedentes inmediatos, porque la realidad política e institucional de Nicaragua ha sido eminentemente versátil. Baste señalar que con el Gobierno de Doña Violeta Barrios de Chamorro, a partir de 1990 y aún bajo la Constitución

Sandinista de 1987, se dio un cambio sustancial en la organización, funcionamiento y objetivos del Estado. En 1979, 11 años antes, se dio otro giro radical bajo los principios y objetivos de la Revolución Popular Sandinista, contenidos en los Estatutos fundamentales del Gobierno de Reconstrucción Nacional los que a su vez, transformaron la realidad política e institucional de Nicaragua plasmada en la Constitución de 1974, correspondiente al último período del régimen liberal de los Somoza.

O sea, en un lapso de 20 años se dieron dos fenómenos que afectaron todo el acontecer nacional: el traspaso de un esquema militar, familiar y de dinastía de 46 años a un modelo socialista de inspiración marxista durante 11 años; y posteriormente una apertura a la democracia y el libre mercado con sus consecuencias inmediatas: el ejercicio de las libertades públicas en

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Nicaragua.

un incipiente marco institucional y bajo dos programas de ajuste estructural.

En consecuencia, la administración pública nicaragüense adolece de una institucionalidad estable, y la administración de personal al servicio del Estado, se realiza en función de los intereses y estilos del sector gubernamental de turno, donde la partidización y el clientelismo con todas sus secuelas políticas y administrativas distorsionadas, inciden negativamente en todo el accionar del Estado.

Un primer intento de normalizar las relaciones laborales de los trabajadores del Estado, se dio durante el período de transición de la administración Ortega a la de Chamorro, mediante la promulgación de una Ley relativa al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, Ley No.70 del 19 de marzo de 1990, la que quedó suspensa en los primeros meses de la nueva legislatura. Un segundo intento fue la presentación del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa en diciembre de 1999, que hasta la fecha permanece en la Asamblea Nacional.

En este limbo jurídico, a inicios de los noventas, la administración Chamorro emprendió una serie de medidas encaminadas a corregir la anarquía ocupacional y salarial imperante. En este sentido el Ministerio de Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto desarrolló un conjunto de acciones básicas ordenadoras,

tendientes a lograr un mayor control en los servicios personales de los organismos bajo el control presupuestario.

Uno de los principales instrumentos, fue la implementación de los Programas de Retiro de Personal, los cuales tenían como finalidad transferir voluntariamente personal del sector público al privado, logrando con ello reducir el tamaño de un estado sobredimensionado, reducir progresivamente el déficit fiscal, y las presiones inflacionarias como parte de los compromisos asumidos en la ejecución de los Programas de ajuste estructural.

Paralelamente se impulsó la Reforma del Sistema de Registros de Cargos y Trabajadores del Estado, RECTE, el cual tenía como objetivo contar con una base de datos que permitiera conocer cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos al servicio de la administración pública. Como subproducto de este registro se creó un sistema de nómina que dio integridad a los diferentes procesos de nómina existentes en el Gobierno Central.

También se impulsó la implementación de un Sistema de Clasificación de Cargos, el que permitió conocer la complejidad y estructura de cargos a nivel institucional y del Gobierno Central, lo que fue soportado con la emisión del Manual de Cargos Propios y Comunes para cada institución.

Bajo estas circunstancias, en 1994 se desarrolló un Diagnóstico de la Administración Pública financiado por el Banco Mundial, con el objetivo de valorar cómo estaban operando las instituciones estatales de cara a sus responsabilidades, así como determinar cómo era percibida dicha situación al interior de las mismas, encontrándose dos resultados alarmantes:

- Falta de consistencia del quehacer institucional con relación al rol y facultades otorgadas en las leyes creadoras.
- Ausencia de sistemas adecuados de gestión de recursos humanos (selección, promoción, capacitación, retribución y evaluación al desempeño), que permitan el desarrollo armónico de las capacidades de los servidores públicos para cumplir eficazmente con el nuevo rol del Estado.

Debido a las consecuencias derivadas de esta situación, aunado a los esfuerzos emprendidos en toda la región en pro de mejorar el accionar público, a finales de 1994 se da inicio a un ambicioso programa reformista del aparato estatal del cual la Reforma del Servicio Civil es uno de sus componentes fundamentales, por considerar al recurso humano el mayor potencial y el agente central para propiciar los cambios que exige el proceso de modernización.

Por tanto, el Gobierno de Nicaragua se ha propuesto realizar un cambio cualitativo en el enfoque tradicional de lo que significan los recursos humanos en la administración pública, pasando de uno meramente presupuestario (control del gasto público), a una nueva dimensión bajo un moderno concepto de gestión y ventajas competitivas a través del desarrollo estratégico de los servidores públicos.

Situación actual del Servicio Civil

Organización y empleo del sector público

En materia organizacional, la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento (Ley N° 290, Decreto N° 71-98 y Decreto N° 118-2001) vino a ordenar, dar coherencia e integridad al funcionamiento institucional, delimitando las funciones de cada institución y eliminando sobreposiciones en el funcionamiento de las mismas.

El Decreto N° 118-2001 (Reforma al Decreto N° 71-98), Reglamento de la Ley No. 290 en el Título I "Disposiciones Generales y Comunes" en sus Artículos 2 y 3, establece las "Definiciones de las Áreas Funcionales" y "Definiciones de Niveles de Organización", los cuales contienen la base

metodológica para el diseño de estructuras organizativas y facultada en el Artículo N° 320 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de la Función Pública para emitir dictamen sobre los proyectos de creación, modificación o supresión de las estructuras organizativas presentadas por las instituciones.

Por tanto, ahora la Dirección General de la Función Pública, dispone de una base metodológica con respaldo legal para dictaminar sobre las reformas y modificaciones propuestas por las distintas instituciones; este ordenamiento organizativo es la base en que descansan todas las acciones relativas a la definición de la estructura de cargos, así como el presupuesto de cargos y el Sistema de Nómina Fiscal, el que está iniciando un proceso de descentralización.

Asimismo, el rol de la Dirección General de la Función Pública ha cambiado, pasando de ser una instancia controladora de las acciones de personal (que al mismo tiempo que regulaba algunos aspectos de los servicios personales, era responsable de su operativización a través de la administración de la Nómina Fiscal), a convertirse en una instancia normativa responsable de desarrollar y coordinar el proceso de implantación de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos diseñados, trasladando la operativización de todas las acciones de personal a las encargadas de recursos humanos a nivel institucional.

Durante 1999, con el apoyo y participación de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP, se realizó la revisión del primer Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, definiéndose el ámbito de acción, excepciones y alcance, así como los aspectos relativos a deberes, derechos, prohibiciones, sanciones, procedimientos disciplinarios y disposiciones transitorias; este Anteproyecto de Ley fue presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional el 7 de diciembre de 1999. Después de ajustes y modificaciones en la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, en junio del 2001 se inició un amplio proceso de consulta con las organizaciones sindicales más representativas de la administración del Estado, con el propósito de recoger aportes y comentarios para dar continuidad al proceso de discusión y aprobación de la misma; sin embargo, a la fecha continua sin aprobación de la Asamblea Nacional.

Con relación a la política de empleo en Nicaragua, está orientada a no generar mayor ocupación y por el contrario, como parte de la aplicación de medidas económicas para controlar el déficit fiscal, la tendencia es la de reducir el número de plazas existentes.

A junio del 2002, el número de empleados totales en el aparato estatal asciende a 88.280 detallados de la siguiente manera:

**NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS
NICARAGUA**

2002

Poderes del Estado	3.152
Contraloría General de la República	386
Presidencia de la República	507
Procuraduría General de la República	60
Gobierno Central	84.175
Total	88.280

En cuanto a la distribución del empleo público por categorías ocupacionales, a junio del 2002, se encuentran clasificados de la siguiente manera:

**ESTRUCTURA DEL EMPLEO PÚBLICO EN NICARAGUA:
DISTRIBUCIÓN POR CATEGORÍA OCUPACIONAL**

2002

Categorías ocupacionales	Número de empleados	%
Cargos de Dirección	5.975	7
Cargos Servicios Administrativos	3.363	4
Cargos Técnicos	5.414	6
Cargos Docentes	35.315	40
Cargos Servicios Generales	6.700	8
Cargos de Producción	595	1
Cargos de Servicios de Salud	13.301	15
Cargos de Seguridad y Defensa	17.617	20
Total	88.280	100

Es importante destacar, que del total del empleo público el 75% corresponde a Salud, Educación, Seguridad y Defensa, con lo cual la política de reducción del empleo se hace difícil sin afectar estos sectores sensibles en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Comportamiento salarial

Es difícil observar en la administración del Estado un patrón de comportamiento que pueda sugerir la presencia de una política salarial clara y equitativa.

Actualmente, podemos afirmar que no hay una política salarial que responda a los dos componentes básicos que son: la equidad y la competitividad. La fijación de los salarios responde más a cierta discrecionalidad que a un escalafón salarial determinado, por la complejidad del contenido organizativo de los cargos.

El 65% de los servidores públicos devengan salarios iguales y menores de C\$1.000.00 (mil córdobas) mensuales, equivalente a \$70 dólares aproximadamente. Estudios realizados recientemente reflejan que existe una diferencia sustancial entre los salarios pagados por el sector privado y los de la administración pública; siendo mayor la retribución en el sector privado; sin embargo, para los cargos de mayor jerarquía en la administración pública, éstos se acercan y sobrepasan en algunos casos a la

mediana retributiva del sector privado.

Asimismo, existe una gran dispersión salarial para cargos de igual nivel de complejidad, con una marcada tendencia a una retribución menor para cargos técnicos y mandos intermedios.

Con base a lo anterior, podemos afirmar que los salarios pagados por el sector público son sumamente bajos y poco atractivos para atraer y retener cuadros técnicos y gerentes calificados, lo que genera una situación crítica, sobre todo cuando se espera en el marco de la reforma y modernización del sector público mejorar la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía.

Prácticas de administración de recursos humanos

A pesar de los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil, aún persisten algunas debilidades que de alguna manera han impedido avanzar en esta materia tales como: la excesiva centralización de la función de personal y la ausencia de políticas y base legal que sustenten y regulen la relación integral, que mantiene la administración del Estado con los servidores públicos. Estos factores reflejan la falta de visión integradora y de capacidad institucional para operar como agentes catalíticos de los procesos de cambio: la

primera, ha llevado a incentivar una relación de confrontación entre directivos de línea y directores de recursos humanos; la segunda, ha hecho posible la ausencia de estrategias que determinen objetivos relacionados con la gestión de los servidores públicos; y la tercera, ha permitido que cada una de las instituciones del sector público disponga de un conjunto de normativas internas, que regulan las relaciones de la institución con su personal lo que ha generado, una gran heterogeneidad en las normativas establecidas.

La ausencia de orientación estratégica impide que las instancias de recursos humanos adopten una visión de gestión, relegándolas a la pura administración de personal, y a actividades de control primario que no generan un valor agregado a las organizaciones.

Lo anterior, nos ha llevado a impulsar acciones encaminadas a convencer, involucrar y comprometer a las altas autoridades de gobierno, para encaminar esfuerzos que tiendan a desarrollar una verdadera gestión de los recursos humanos del sector público, adoptando técnicas modernas de administración de personal, convirtiéndose éstas en herramientas al servicio de la eficacia organizativa, en donde su principal objetivo es ayudar al sector público a alcanzar sus metas.

Es así que se han desarrollado sistemas de gestión de recursos humanos permitiendo encauzar su

desarrollo en el marco de un Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Comentarios

Podemos afirmar que el tema de los recursos humanos en la administración pública nicaragüense, ha evolucionado desde un punto, en que lo más importante ha sido la cantidad y tamaño de la fuerza laboral hacia un estado en que, por estar sujeto a restricciones de índole presupuestario, se introduce al tema de la calidad, desempeño y efectividad del personal con que cuenta el aparato estatal.

Esto conlleva a la implantación de sistemas modernos de gestión de recursos humanos, políticas salariales coherentes, equitativas y competitivas, introducción al tema de la equidad de género en el empleo público, y a la aplicación progresiva de un nuevo marco jurídico que regule las relaciones entre la administración del Estado y sus servidores.

De este diagnóstico, se desprende la necesidad de continuar avanzando en la implantación progresiva de un Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa para lo que se requiere:

1. Introducir en la administración del Estado, técnicas modernas de gestión de recursos humanos.

2. Reorientar los esfuerzos de capacitación vinculándolos directamente al desarrollo de la carrera de los funcionarios y empleados, y al incremento en la calidad de los servicios que las instituciones prestan.
3. Implantar el marco jurídico que regule las relaciones entre la administración del Estado y sus servidores.
4. Definir la política salarial de la administración del Estado, con criterios de equidad y competitividad en el marco de la situación económica del país.

Principales actividades desarrolladas

- Ordenar la Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo con base a la Ley N° 290 "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo" y su Reglamento Decreto N° 71-98, Decreto N° 118-2001.

A finales de 1998, se inició el proceso de ordenamiento de estructuras organizativas de las instituciones del Poder Ejecutivo, de conformidad al mandato legal de la Ley No. 290 y su Reglamento. Este ordenamiento implicó la eliminación, creación y fusión de organismos, así como la re-educación de estructuras con

base a traslados o reubicaciones de programas y unidades ejecutoras a otros organismos.

Asimismo, este ordenamiento permitió la definición de los organigramas de cada institución y la estructura programática para efectos presupuestarios, y para el correspondiente montaje del detalle de cargos presupuestados (poderes del Estado, Ministerios e institutos descentralizados) y la emisión de la nómina fiscal; así como el Manual de Organización y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Artículo N° 322).

- Impulsar y coordinar la ejecución de la primera etapa del Proyecto de Reforma del Servicio Civil.

El desarrollo de esta etapa consistió en el diseño metodológico y validación del Sistema de Descripción, Análisis, Valoración y Clasificación de Cargos, así como el conjunto de Sistemas de Gestión de Recursos Humanos; Provisión de Cargos, Gestión del Desempeño, Remuneraciones, Capacitación y Desarrollo. Además del diseño se ejecutaron cursos de capacitación para la transferencia metodológica a las instancias de recursos humanos a nivel institucional.

- Iniciar el Proceso de Descripción, Análisis, Valoración y Clasificación de Cargos.

Este Sistema consiste en un conjunto de procesos articulados y concatenados, que se realiza con el propósito de establecer un ordenamiento de los cargos de la administración del Estado, en función de la importancia relativa a cada uno de ellos, para la organización, la posición que ocupa, las funciones y responsabilidades que les corresponden, y la determinación de los requisitos exigibles.

La Descripción de los Cargos, es un proceso descentralizado, bajo la responsabilidad de un equipo técnico, conformado por personal de recursos humanos de la institución objeto del estudio y personal de la instancia rectora (Dirección General de la Función Pública); este es un proceso de recolección, análisis, validación y registro documental de información objetiva sobre cada uno de los cargos existentes en una institución, con la finalidad de identificar la misión, responsabilidades, funciones, tareas, actividades características particulares, relaciones internas y externas, requisitos necesarios para el desempeño de cada uno de los cargos, a fin de definir la importancia relativa de cada uno con base a los resultados que aporta a la organización.

La valoración de los cargos es un proceso centralizado ejecutado por el Proyecto de Reforma del Servicio Civil y Técnicos de la Dirección General de la Función Pública, y consiste en analizar el contenido

organizativo del cargo expresado en la Descripción del Cargo, mediante la valoración de factores previamente definidos:

1. Competencia (exigencia de conocimientos, experiencias y habilidades del cargo para un desempeño adecuado).
2. Solución de problemas (complejidad y nivel de autonomía del cargo para resolver problemas).
3. Responsabilidad (valor que aporta el cargo a la institución, y su contribución a los resultados). Este proceso se aplica a cada uno de los cargos.

Este Sistema se ha aplicado en las siguientes instituciones:

- Ministerio de Transporte e Infraestructura.
- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio del Trabajo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.
- Ministerio de la Familia.
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
- Vicepresidencia de la República.

- Contraloría General de la República.
- Instituto Nicaragüense de la Mujer.
- Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes.

Este trabajo significó una cobertura de 942 cargos, para lo cual se definieron los Manuales de Descripción de Cargos por cada institución.

- Reestructurar el Clasificador de Cargos del Gobierno Central.

Tomando como referencia los resultados de los Manuales de Descripción de Cargos, se reestructuró el Clasificador de Cargos por categorías ocupacionales.

- Diseñar, formular y ejecutar el Programa de Reducción de Cargos de la administración pública. Consistió en el diseño y aplicación de dos planes de retiro: Programa de Reducción Laboral, PRL, y el Programa de Racionalización de Recursos Médicos del MINSa, PRV, lo que implicó una reducción de 2.073 cargos en las instituciones del Gobierno Central.
- Introducir el Enfoque de Género como una variable de análisis en la gestión de recursos humanos de la administración pública.

Se realizó un diagnóstico de género en el empleo público confirmando esta la existencia de sesgos discriminatorios de género, en desventaja para las mujeres a pesar de su condición de mayoría en el empleo público; además se ejecutaron las siguientes líneas de acción:

- Difusión amplia de los resultados del diagnóstico.
- Revisión con Enfoque de Género del marco conceptual y jurídico de los Sistemas Técnicos de Gestión de Recursos Humanos, diseñados como parte de la Reforma del Servicio Civil.
- Capacitación al personal de diferentes niveles en las instituciones públicas vinculadas con la gestión de recursos humanos.
- Elaborar documento metodológico: "Manual de Gerencia de Recursos Humanos con equidad de género".

Este Manual, ofrece información conceptual y metodológica sobre una gerencia efectiva de recursos humanos, basada en el criterio del mérito y comprometida en asegurar la equidad de género. Está orientado a los servidores públicos y en especial al personal dirigente de las instancias de recursos humanos de las instituciones.

Esto es un esfuerzo coordinado del Proyecto de Reforma del Servicio Civil y la Dirección General de la Función Pública con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, a través del Proyecto de Promoción de Políticas de Género.

- Diseño y montaje de un Sistema de Información.

Está diseñado con el objetivo de disponer de información veraz y oportuna de los funcionarios y empleados de la administración del Estado, relativa a la experiencia laboral y datos educacionales. El Proyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, contempla en el Artículo No. 125 "Adecuación a los Cargos" que a la entrada en vigencia de la Ley, todos los funcionarios y empleados, continuarán desempeñándose en sus mismos cargos por un período máximo de dos años, tiempo durante el cual deberán ajustarse a los perfiles y definiciones del cargo, para ser incorporados a la Carrera Administrativa.

La ejecución de esta actividad, involucró la definición de criterios para identificar los cargos y personal sujeto a la aplicación del artículo en referencia; diseñar el instrumento base para la recopilación de datos del personal (formulario e instructivo); coordinar todo el proceso en las instituciones implicadas; diseñar la base de

datos y dar asistencia técnica a las instituciones.

Tareas en proceso de ejecución y principales retos de gestión

Tareas en proceso

- Implantar los Manuales de Descripción de Cargos.
- Ordenar la Estructura de Cargos de las instituciones del Gobierno Central.
- Analizar y formular propuestas técnicas y proyecciones económicas para ordenar la Estructura Salarial en las instituciones del Gobierno Central.

Retos de gestión

- Impulsar el proceso de revisión, discusión y aprobación de la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, la que se encuentra en la Asamblea Nacional.
- Implantar la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.
- Fortalecer la institucionalidad de la instancia rectora del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y sus órganos ejecutores que son las de recursos humanos a nivel institucional.

- Implantación progresiva de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, que contribuyan a aumentar la productividad y mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Conclusiones

De todo lo expuesto, es evidente la necesidad de reconocer que los recursos humanos con que cuenta la administración pública, son decisivos para el proceso de reforma y modernización que el gobierno impulsa. Se puede adquirir la mejor tecnología y modernizar los procesos de trabajo, pero si no se cambia la mentalidad y el comportamiento de las personas, no se conseguirán resultados cualitativamente diferentes.

En definitiva, la competencia profesional, el buen criterio y la motivación con que se asume la tarea, son los elementos fun-

damentales que determinan el nivel de calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

La implantación de modernos Sistemas de Gestión de Recursos Humanos es de imperiosa necesidad, lo que a la par de otras importantes reformas de tipo estructural, permitirán incrementar los niveles de eficiencia y eficacia con los que tradicionalmente ha operado la administración pública.

Una función pública profesional, neutral y eficiente, involucra el establecimiento de una nueva cultura basada en un sistema de mérito, lo que implica la participación y compromiso decidido de las altas autoridades de gobierno, directivos, personal ejecutivo y operativo de las instituciones.

El Gobierno de Nicaragua, se ha propuesto rescatar el sentimiento de orgullo de ser un servidor público, fomentando el desarrollo de la motivación, el compromiso y la vocación de servicio ◊

EXPLICA LOS ANTECEDENTES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE PANAMÁ, SUS OBJETIVOS Y EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS QUE FUNCIONA SOBRE LA BASE DE UNA CENTRALIZACIÓN NORMATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN OPERATIVA, ASÍ COMO LOS AVANCES ALCANZADOS EN MATERIA DE LOS SUBSISTEMAS O PROGRAMAS TÉCNICOS.

ANTECEDENTES

En Panamá, frecuentemente los usuarios de los servicios públicos mantienen una queja, en el sentido de que la prestación de estos servicios muestran marcada deficiencia. Esta ineficiencia se atribuye entre otras razones a carencia de métodos adecuados de aplicación en la gestión de los recursos

humanos. También a la burocracia existente en las organizaciones del Estado, hace que los servicios que prestan causen inconformismo entre sus usuarios.

Una de las políticas y estrategias trascendentales para hacer más eficientes las actividades de beneficio público, la constituye el incremento de la productividad de los servidores públicos, a través de la aplicación de criterios uniformes para la actuación de estos. De igual modo, cabe señalar el establecimiento de un sistema de administración de recursos humanos al servicio del Estado, basado en el mérito y la eficiencia, tal como lo dispone la Ley de Carrera Administrativa aprobada en Panamá, en junio de 1994.

El Sistema y el Régimen de Carrera Administrativa constituyen un conjunto de disposiciones orientadas al reconocimiento del mérito

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

y la eficiencia de la equidad y justicia, del perfeccionamiento permanente de los servidores públicos y conducen a garantizar la estabilidad en el puesto de trabajo a los que se distinguen por su competencia, lealtad y moralidad.

De conformidad con este concepto, el Régimen de Carrera Administrativa regulado por la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, se considera la principal esfera de actividad funcional dentro de la cual se ordena la Administración de los Recursos Humanos del Estado panameño.

El ámbito y ejecución de la Carrera Administrativa, con los incentivos y estabilidad garantizada para atraer y retener el mejor recurso humano, debe producir un buen servicio e incrementar la eficiencia de la administración pública, ya que el nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la administración de personal.

OBJETIVOS DE LA LEY N° 9 DEL 20 JUNIO DE 1994

La Ley desarrolla los capítulos 1°, 2°, 3° y 4° del Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá, que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos

humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El objetivo general para todos los servidores públicos está enfocado en mejorar la moral de trabajo y la productividad, a elevar su ética profesional, su responsabilidad y su preocupación por el interés público. El ingreso, desarrollo, ascenso y su permanencia están condicionados a su competencia, rendimiento y moralidad en el ejercicio de la función pública. De la misma manera pretende producir el mejor servicio público.

La Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, crea la Dirección General de Carrera Administrativa con funciones de fundamentar en métodos científicos la administración de los recursos humanos del Estado y se le asigna la responsabilidad de diseñar el sistema, su organización, programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control.

El Sistema de Administración de Recursos Humanos definido en la Ley de Carrera Administrativa, funciona sobre la base de una centralización normativa y descentralización operativa.

La centralización normativa de la Dirección General de Carrera

Administrativa es una unidad administrativa central, cuya responsabilidad es orientar a la administración de recursos humanos del sector público, y señalar normas y reglas que se deban seguir en el ámbito nacional.

La descentralización operativa consiste en la facultad de cada institución del Estado para ejecutar las actividades técnicas, con base a las posibilidades y características propias de la entidad, siempre y cuando no sea en contra del respeto y dignidad que se debe al servidor público.

La Ley es flexible para permitir que cada uno de los órganos periféricos de Carrera Administrativa desarrollen una estructura operativa y administrativa para dar cumplimiento a sus funciones.

Así, el Sistema de Carrera Administrativa establece una estructura funcional para su manejo: la Dirección General de Carrera Administrativa, las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación, todas con funciones claramente definidas.

DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE TÉCNICOS

A continuación se describen los programas prioritarios y su desarrollo.

Clasificación de puestos

En este Programa se identifican y describen los requisitos mínimos, educación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para el desempeño del puesto y se ha desarrollado en un 40%.

Existe un clasificador central y 12 Manuales Institucionales aprobados por el gobierno y siete en etapa de aprobación, permitiendo la incorporación de 19 instituciones entre el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas al Régimen de Carrera Administrativa.

No obstante, debe continuarse en cada institución gubernamental con la depuración y adecuación de los Manuales de Clases Ocupacionales, de acuerdo con la metodología existente, con el objeto de garantizar la aplicación y efectividad del Sistema.

Remuneraciones

Con respecto a la administración de salarios, existe un vacío administrativo en el Estado por lo que el gobierno tiene pendiente impulsar la aprobación de una Ley de Sueldos.

La retribución de cada puesto tomará en cuenta la clasificación, la realidad fiscal y las condiciones del mercado de trabajo, de acuerdo con las políticas de recursos humanos

del sector público y será revisada cada dos años.

Esta Ley de Sueldos es necesaria, ya que permitirá establecer un mecanismo regulador que normalice las distorsiones que actualmente existen en la administración de salarios en el sector público.

Reclutamiento y selección

En este subsistema se desarrollan dos formas de ingresar al Régimen de Carrera Administrativa establecidos en la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, que son: el Procedimiento Especial de Ingreso y el Procedimiento Ordinario de Ingreso.

Procedimiento Especial de Ingreso

Esta Ley N° 9, establece la incorporación especial al Sistema de Carrera Administrativa a los funcionarios que ocupan puestos de trabajo definidos como de Carrera Administrativa en las jerarquías de Jefes de Departamentos, Jefes de Sección, Supervisores y personal ejecutor.

Para adquirir el status de Servidor Público de Carrera Administrativa, el funcionario debe cumplir con los requisitos mínimos del puesto que desempeña, relativos a la preparación académica y experiencia adquirida en los puestos públicos.

Este procedimiento excepcional de incorporación, conlleva una fase previa de estructuración y aprobación de acciones y elementos complementarios, entre los que se pueden mencionar: adecuación de las estructuras organizativas, elaboración de los Manuales de Organización y de Clases Ocupacionales y la actualización de los expedientes de personal.

La aplicación de este Procedimiento Especial de Ingreso está dirigida a unos 55.000 servidores públicos del Órgano Ejecutivo y alrededor de 6.000 municipales. De los 55.000 se han evaluado en las 19 instituciones incorporadas, 28.681 expedientes de personal, acreditándose a 10.150 funcionarios y quedando en funciones 18.271.

Sin embargo, como todo sistema al inicio requiere de una revisión. Durante los dos últimos años nos hemos dedicado a la revisión de los expedientes de los servidores públicos acreditados para lograr la transparencia del sistema. A este respecto podemos señalar que hemos desacreditado 2.826 servidores. De igual manera, se ha trabajado en la revisión y adecuación de los Manuales Institucionales a fin de que sean acordes con lo que dicta el Manual General aprobado por el Consejo de Gabinete.

Procedimiento Ordinario de Ingreso

Este programa está diseñado para suplir las necesidades de

recursos humanos una vez que la entidad pública esté incorporada al sistema. En la Ley está identificado este subsistema como "Procedimiento Ordinario de Ingreso".

Para esta forma de ingreso existe el Procedimiento Técnico, su modelo de aplicación y la Resolución que lo avala. De igual manera, se han elaborado los siguientes documentos de apoyo a este subsistema: Metodología Única para el Manejo de Expedientes de Personal, Modelo de Solicitud de Empleo, Diseño de Hoja de Vida, Desarrollo de Pruebas Técnicas y Específicas para algunas Clases Ocupacionales y la Reglamentación para el Ascenso.

Antes de entrar en vigor la Ley de Carrera Administrativa, la selección de personal estaba condicionada a la discreción de la Autoridad Nominadora en cada entidad pública.

La nueva normativa señala que el ingreso al servicio público se basa en el mérito y la eficiencia.

Las convocatorias para la aplicación de este procedimiento exigen un orden de prelación, que requiere una primera convocatoria para inscritos en el registro de ingreso, y una segunda para los que están en el registro de elegibles. De no haber candidatos se procede a la convocatoria pública.

Únicamente se puede obviar el orden de prelación cuando la Dirección General de Carrera Administrativa, certifique la inexistencia de

aspirantes en los respectivos registros para el puesto vacante.

Este procedimiento se desarrolla mediante el cumplimiento de dos etapas principales validadas según las exigencias del puesto y comunicadas a los participantes. Estas etapas son el concurso de antecedentes y/o examen de libre oposición y la evaluación de ingreso.

En el concurso de antecedentes cada aspirante aporta sus créditos, los cuales son revisados de acuerdo al reglamento que para tal fin se ha preparado. En los exámenes de libre oposición los aspirantes presentan pruebas escritas, orales y prácticas según las funciones del puesto.

En los resultados de estas pruebas, el 75% se establece como calificación mínima de aprobación. Una vez concluida esta etapa, los tres aspirantes con mejor calificación son sometidos a una evaluación de ingreso, por parte del superior inmediato en donde se encuentra la vacante, la que se logra mediante una entrevista personal e individual.

Una vez realizadas estas entrevistas el superior inmediato hará la recomendación de nombramiento a la Autoridad Nominadora, que actuará discrecionalmente, pero no podrá elegir sino de la terna seleccionada.

El nombramiento debe formalizarse a más tardar 15 días hábiles después, de concluido el proceso de

selección, y la persona nombrada debe estar disponible inmediatamente para ejercer el cargo.

El servidor público recién nombrado es sometido a un proceso de inducción para ser ingresado en el ámbito institucional y dentro del sector público; además deberá, pasar por un período de prueba, el cual no será menor de un mes ni mayor de un año, de acuerdo con las características del puesto.

Una vez finalizado el período de prueba, al servidor público se le aplicará una evaluación de desempeño de ingreso, la cual determinará la adquisición del status de Servidor Público de Carrera Administrativa o su desvinculación, según sea el caso.

Evaluación del desempeño

La Ley de Carrera Administrativa establece un sistema de evaluación del desempeño para que sirva como base a los sistemas de retribución, incentivos, capacitación y destitución.

Este sistema constituye un conjunto de normas y procedimientos para evaluar y calificar el rendimiento de los servidores públicos, los que se basarán únicamente en el desempeño y rendimiento. Estas evaluaciones son de tres clases: de Ingreso, Ordinarias y Extraordinarias; y tienen efecto correctivo y motivacional. Deben ser realizadas por el superior inmediato del

evaluado, discutida con éste y enviada a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la institución respectiva, o a la Dirección General de Carrera Administrativa según corresponda.

Durante este año se ha trabajado en el desarrollo de los instrumentos de evaluación; sin embargo, todavía no se tienen culminados los procedimientos y Reglamentos de Evaluación del Desempeño, que permitan aplicar un sistema uniforme a todos los servidores públicos incorporados al Régimen de Carrera Administrativa y que cuenten con un año o más en el puesto, luego de haberse acreditado.

Capacitación

Es responsabilidad de la Dirección General de Carrera Administrativa formular las políticas de capacitación y preparar las normas técnicas por las cuales deben regirse, y coordinar la elaboración de guías de instrucción comunes a todo el sistema. Cada institución ejecutará las acciones dirigidas al personal que en ella labora, y que sean de su competencia.

Para este programa se ha logrado identificar las necesidades de capacitación del sector, elaborando la Guía Técnica de Evaluación y Seguimiento para el diagnóstico de puestos de Carrera Administrativa, y aprobándose el Reglamento de Capacitación,

quedando pendiente la divulgación del mismo al personal de las oficinas institucionales de recursos humanos.

Durante este año han sido capacitados 2.550 servidores públicos por parte de la Dirección General de Carrera Administrativa.

Bienestar del servidor público y relaciones laborales

Las entidades gubernamentales deberán implantar de modo progresivo, programas de bienestar social e incentivos dirigidos a la promoción humana de los servidores públicos y su familia, así como contribuir al mejor ejercicio de las funciones asignadas.

La Dirección General de Carrera Administrativa establece las guías y disposiciones generales para la ejecución de los Programas de bienestar social e incentivos en la administración pública.

Actualmente 18 instituciones gubernamentales cuentan con programas de bienestar social e incentivos para sus servidores públicos, y 20 instituciones han recibido asesoría y capacitación, particularmente a las oficinas institucionales de recursos humanos, en temas relacionados con la Ley N° 9, y su Reglamentación (Decreto Ejecutivo N° 222), así como asesoría y capacitación sobre el contenido y aplicación del Régimen Disciplinario y Programas de relaciones laborales.

BASE LEGAL O NORMATIVA DEL SISTEMA

El desarrollo de cada uno de los subsistemas hasta la fecha ha podido darse, ya que previamente se elaboraron los decretos, resoluciones, reglamentos, procedimientos, metodología, instructivos y guías que constituyen el instrumento legal, que garantiza la transparencia del sistema; sin embargo, se requiere la adecuada divulgación de estos instrumentos legales aprobados.

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La Dirección General de Carrera Administrativa, cuenta con una Red de Área Local, LAN, para llevar a cabo los procesos internos de la institución.

Actualmente se está implantando el Sistema de Información para la Administración de los Recursos Humanos del Estado, el que permite manejar los diferentes programas.

Además, se ha iniciado el estudio para la implantación de una Red de Área Amplia, WAN, con todas las instituciones del sector público, a fin de crear una infraestructura para la gestión central como ente normativo de la administración de recursos humanos.

PERSPECTIVA DEL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA

La necesidad de fortalecer e implantar el Sistema de Carrera Administrativa se hace más apremiante en estos momentos, en que el gobierno demanda mayor eficiencia del aparato estatal, para lo cual se han establecido medidas de mejoramiento y simplificación de los procesos administrativos de prestación de los servicios públicos, y se requiere elevar la capacidad administrativa, ejecutiva y general de los servidores públicos para que puedan contribuir al incremento del rendimiento, y de la productividad de las instituciones, convirtiéndolas en puntales de apoyo para los programas y proyectos del gobierno.

La plena vigencia del Régimen de Carrera Administrativa, aumentará la competitividad de la fuerza

pública de trabajo, generará una prestación más eficiente de los servicios públicos y posibilitará una gestión efectiva en los niveles directivos de la administración pública. El elemento humano es el recurso más importante del que dispone el sector público, por lo que la gestión de estos recursos es la función clave del trabajo de los ejecutivos.

El impacto de la implantación del Sistema de Carrera Administrativa ante el nuevo rol del gobierno, exige altas normas de rendimiento y transparencia en la administración de recursos humanos como una política en la reconversión del Estado.

Existen medidas para reducir los procedimientos burocráticos y están en vías de realizar una reforma del Estado para lograr mayor eficiencia, eficacia y agilidad en la gestión pública ◇

Situación del Servicio Civil de Carrera en la República Dominicana*

Oficina Nacional
de Administración y Personal**

DESCRIBE LOS AVANCES EN LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO, REFLEJANDO LA EXPERIENCIA PRÁCTICA DE LA OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, ONAP, COMO ÓRGANO CENTRAL DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.

Introducción

Este documento se puede considerar, tanto un Informe Nacional, como una exposición, debido a que ofrece informaciones acerca de los avances en la aplicación del Sistema de Administración de Recursos Humanos en el Sector Público y también sobre la experiencia práctica empleada, como órgano central del Sistema de Servicio Civil de

Carrera, para avanzar en la aplicación de ese importante instrumento para la estabilidad, neutralidad y profesionalización de nuestra función pública.

En ese sentido, presenta este informe-ponencia el pasado, presente y futuro del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como parte del proceso de Reforma del Estado y de la Administración Pública en la República Dominicana.

* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana.

Carencias históricas

Pese a la notable influencia del derecho francés en la mayoría de los países del nuevo continente, el legislador constituyente y el ordinario, como es el caso dominicano, al adoptar los Códigos Napoleónicos omitieron, consciente o inconscientemente, incorporar ese otro monumento legislativo heredado del

Emperador y representado por las disposiciones del Derecho Público, referente a la Carrera Judicial y a la Administrativa, así como las normas jurisdiccionales, las fiscalizadoras y de control del Consejo de Estado, sobre la burocracia estatal y la organización de la administración pública.

De la evidente ausencia de tradición de democracia administrativa de la mayoría de los países de América Latina, deriva la difícil trayectoria en sus esfuerzos por la instauración del Servicio Civil. En la generalidad de dichos países, a más de un siglo y medio de vida republicana aún no han podido consolidar esta democrática institución.

Hasta 1991 los servidores públicos de la República Dominicana estuvieron desprotegidos de las incidencias políticas, a pesar de que desde 1951 existía el régimen laboral instituido por el Código de Trabajo para el ámbito privado.

Creación de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP

A principios de la década de los sesentas, una vez decapitada la tiranía de Rafael L. Trujillo Molina, se iniciaron las actividades dirigidas a modernizar la administración pública dominicana, con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, AID, con el otorgamiento de

becas a unos 20 profesionales dominicanos, para realizar estudios de maestría en Ciencias Administrativas en la Universidad de Puerto Rico, con la intención de iniciar el establecimiento de una capacidad nacional en la materia.

Otro de los impulsos importantes fue dado por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, cuando el Gobierno Provisional que surgió de los acuerdos para poner fin a la Guerra Civil de 1965, solicitó cooperación técnica a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, con el propósito de que ayudara a poner en marcha programas gubernamentales en varias áreas estratégicas. Uno de los principales resultados de este esfuerzo fue la promulgación de la Ley N° 55 del 22 de noviembre de 1965, mediante la cual se estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa del país, y al Secretariado Técnico de la Presidencia como Secretaría Ejecutiva de dicho Sistema, e integrado por la Oficina Nacional de Planificación (hasta esa fecha Junta Nacional de Planificación y Coordinación), la Oficina Nacional de Presupuesto (antes Dirección General de Presupuesto), la Oficina Nacional de Estadísticas (antiguamente Dirección General de Estadística), y la creación de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP.

La Ley N° 55 atribuyó a la ONAP, las siguientes responsabilidades: racionalizar las estructuras orgánicas de la administración

pública; y desarrollar un sistema moderno de administración de personal, que empleara personal idóneo a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.

Si se revisa el disperso crecimiento que experimentó la estructura orgánica de la administración pública dominicana durante los 30 años posteriores a la creación de la ONAP, se puede afirmar que los Poderes Ejecutivo y Legislativo no utilizaron los servicios técnicos de dicha Oficina Nacional. En el período 1965 al 2000, por iniciativa gubernamental o legislativa se crearon más de 38 organismos, adscritos de manera irracional a distintas Secretarías de Estado y Direcciones Generales, sin ninguna intervención de la ONAP.

Asimismo, si evaluamos el avance en la aplicación de sistemas técnicos y modernos de administración de personal público, durante los 26 años transcurridos entre el año de creación de la ONAP, 1965 y 1991, cuando se promulgó la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, podemos afirmar que la ONAP no diseñó, estableció y desarrolló sistemas técnicos y modernos de esa naturaleza, en importantes sectores y dependencias del Gobierno Central, en cumplimiento de las atribuciones que le fueron asignadas en la Ley N° 55.

En el siguiente cuadro presentamos las principales actividades a que se ha dedicado la ONAP en esos 26 años, con sus resultados:

CUADRO N° 1

ACTIVIDADES DE LA ONAP (Período 1965-1991)

ACTIVIDADES	1965-1991
1. Cursos y conferencias impartidos a servidores públicos	1.008
2. Obras editadas por la ONAP	174
3. Anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	8*

* Sin incluir el de la Federación Nacional de Empleados Públicos y de Instituciones Autónomas, FENEPIA de 1961.

Como se puede observar en sus primeros 26 años de existencia, la ONAP no cumplió a cabalidad sus principales responsabilidades legales, sino que dedicó gran parte del tiempo a ejecutar las siguientes actividades:

- Organización y dictado de cursos a servidores públicos: Entre 1966 y 1989 la ONAP organizó e impartió 1.008 cursos, de los cuales hubo unos 24.496 egresados. Además, entre 1990 y 1995 se impartieron 186 cursos y 237 conferencias, mediante los cuales fueron entrenados 12.627 servidores públicos.
- Obras editadas: La producción bibliográfica de la ONAP ha alcanzado unas 174 ediciones, clasificadas en las siguientes colecciones:
 - Estudios Jurídicos
 - Estudios Administrativos
 - Seminarios
 - Guías Informativas
 - Ensayos
 - Publicaciones ONAP
 - Estudios Políticos
 - V Centenario del Descubrimiento de América
 - Feria del Libro
 - Manuales Técnicos
 - Documentos históricos

- Leyes de la República Dominicana (completa)
- Folletos y boletines
- Centenario de la República
- Anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: En 1961, luego de decapitada la tiranía de Rafael Leonidas Trujillo Molina, y antes de ser creada la ONAP, la efímera Federación Nacional de Empleados Públicos y de Instituciones Autónomas, FENEPIA, elaboró el primer Anteproyecto de Ley de Servicio Civil, el que se consideró muy parecido a la Ley de Costa Rica. Luego, entre 1965 y 1991, durante distintos períodos gubernamentales, se elaboraron y presentaron al Poder Ejecutivo o se introdujeron al Congreso Nacional, siete Anteproyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ninguno de éstos mereció la aprobación del legislativo. Finalmente, en 1991 el noveno Anteproyecto de Ley introducido al Poder Legislativo por el Presidente de la República, obtuvo el beneplácito del Congreso Nacional.

Inicio de las reformas

Como consecuencia de una difícil situación política, social y económica que se generó en la

República Dominicana, por los cuestionados resultados de las elecciones de mayo de 1990, se logró un consenso del liderato político del país, sobre la necesidad de iniciar un proceso de reformas, que aún están en marcha, y cuyos principales resultados legislativos se han traducido en la aprobación de la siguiente legislación:

- Reformas Económicas: Las principales reformas económicas impulsadas en la década de los noventa fueron:
 - Código Arancelario. Arancel de Aduanas. (Ley N° 14-93)
 - Código Tributario (Ley N° 11-92)
 - Ley de Inversión Extranjera (N° 16-95)
 - Ley de Reforma de las Empresas Públicas (N° 141-97)
 - Ley de Hidrocarburos - Impuesto al consumo de Combustibles Fósiles y Derivados del Petróleo (N° 112-00)
 - Ley General de Telecomunicaciones (N° 153-98)
 - Ley General de Electricidad (N° 125-01)
 - Código Monetario y Financiero (en proceso)
- Reformas Sociales y Ambientales: Las reformas sociales se han orientado hacia los sectores con mayor impacto sobre la población; y asimismo, se impulsa el proceso de reforma del sector ambiental, para el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, fortaleciendo la conciencia y educación, e introduciendo dicho tema como eje transversal en la enseñanza formal e informal.
 - Código para la Protección a Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 14-94)
 - Código de Trabajo -Actualización- (Ley N° 16-92)
 - Ley General de Educación (N° 66-97)
 - Ley General de Salud (N° 42-01)
 - Sistema General de Aguas - Oficina Rectora de Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento- (Decreto N° 203-98)
 - Ley contra la Violencia Intrafamiliar (N° 24-97)
 - Sistema Dominicano de Seguridad Social (Ley N° 87-01);
 - Ley General sobre Discapacidad -Consejo

- Nacional de Discapacidad: (N° 42-00)
 - Ley Ambiental -Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales- (N° 64-00)
- Reformas Institucionales: Dentro del marco institucional se pueden destacar las siguientes leyes y programas:
 - Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley N° 14-91)
 - Autonomía Administrativa y Presupuestaria del Poder Judicial (N° 46-97)
 - Consejo Nacional de Reforma del Estado (Decreto N° 27-01)
 - Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (Decreto N° 322-97)
 - Consejo Nacional de Seguimiento a las Asociaciones sin Fines de Lucro (Decreto N° 407-01)
 - Gabinete de Política Social (Decreto N° 466-01)
 - Propiedad Intelectual (Ley N° 20-00)
 - Derecho de Autor (Ley N° 65-00)
 - Mercados de Valores (Ley N° 19-00)
- Fondo Patrimonial para el Desarrollo (Ley N° 124-01)
- Descentralización y Desconcentración: En esta materia se han obtenido algunas experiencias, y otras en proceso de aprobación, dirigidas a fortalecer los gobiernos locales y transferir algunas funciones y recursos desde el Gobierno Central hacia los niveles locales:
 - Reglamento del Sistema Nacional de Planificación -Descentralización y Regionalización- (Decreto N° 685-00)
 - Modificación de la Ley Orgánica Municipal (Proyecto)
 - Marco General del Ordenamiento Territorial (Proyecto)
 - Participación de la Sociedad Civil (Proyecto)
 - Descentralización de la Función Pública (Proyecto)
- Reformas Financieras Públicas: En esta área se están desarrollando acciones concretas como las siguientes:
 - Sistema Integrado de la Gestión Financiera, SIGEF: sus propósitos son integrar, fortalecer y

especializar el nivel central de la gerencia financiera, que incluye:

- Consolidación de un Sistema de Programación de la Ejecución Presupuestaria
- Reforma del marco legal de: Contabilidad Gubernamental; Tesorería Nacional; Crédito Público; Control Interno; Administración de Bienes Nacionales; Contrataciones
- Establecimiento del Sistema de Presupuestos por Resultados
- Sistema Nacional de Inversión Pública, SINIP
 - Sistema de Información y Seguimiento de Proyectos, SISPRO
- Reformas Especiales:
 - Reforma del Poder Judicial:
 - Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N° 169-07)
 - Carrera Judicial (Ley N° 327-98)
 - Reforma del Poder Legislativo:
 - Programas de Apoyo a la Reforma y Modernización del Congreso Nacional y la Cámara

de Cuentas de la República Dominicana

- Reforma del Sistema Electoral:
 - Control de las Oficinas del Estado Civil y de la Dirección General de la Cédula de Identidad y Personal, por parte de la Junta Central Electoral (Ley N° 8-92)
 - Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley N° 275-97)
 - Colegios Electorales Cerrados (Modificación Constitucional, 1994)
- Reforma del Estado y del Poder Ejecutivo:
 - Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, con financiamiento de la Unión Europea
 - Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, BID

Estatuto laboral para el sector público

Dentro del proceso de reformas iniciado a principios de la

década de los noventa y que aún sigue en marcha, la mayoría se han detallado en el punto anterior; siendo uno de los logros más importantes la aprobación del estatuto laboral de los servidores públicos, el que tratamos seguidamente.

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Al promulgarse la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa el 20 de mayo de 1991, el Estado dominicano inició un importante proceso de democratización de la gestión pública, y de rectificación histórica y jurídica, al conferir a los empleados públicos los derechos y prerrogativas que 40 años antes había reconocido a los trabajadores del sector privado, con la aprobación del Código de Trabajo. Con ello además, consagró uno de los principales instrumentos de Derecho Público viabilizadores de la modernización del Estado y de su administración.

La Ley N° 14-91 sienta las bases para el inicio de una importantísima etapa de reivindicación de la burocracia, y constituye la espina dorsal de todo el sistema de administración del personal público, al regular nuevas situaciones en la administración pública fundamentadas en principios y prácticas de la administración científica, al transferir a la ONAP, el diseño, la coordinación y la supervisión de acciones administrativas referentes a la gerencia de personal, anteriormente a cargo de

organismos gubernamentales no especializados.

- El Servicio Civil: Dentro del sistema establecido mediante la Ley N° 14-91, es la institución de Derecho Público reguladora de las relaciones de trabajo entre el Poder Ejecutivo y todos sus servidores civiles, ocupen o no puestos de carrera.
 - **Ámbito de aplicación:** La Ley de Servicio Civil y sus Reglamentos, constituyen las normas reguladoras de las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios civiles, que están al servicio de sus distintas dependencias oficiales. Sus disposiciones se aplican de manera inmediata, una vez promulgada la Ley, al personal de las Secretarías de Estado, de las Direcciones Generales, y de los demás organismos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, tanto en el Distrito Nacional como en las provincias.

No son aplicables las disposiciones del Servicio Civil y la Carrera Administrativa al Poder Legislativo, Poder Judicial, Junta Central Electoral, Cámara de Cuentas de la República, las Fuerzas Armadas y la Policía

Nacional, policía bancaria, guardacampestres y otros similares, los cuerpos de investigación secreta y seguridad del Estado, las empresas propiedad del Estado, los organismos autónomos y los municipios.

- Beneficios del Servicio Civil: Los principales beneficios que reporta a los servidores públicos son: el establecimiento de un estatuto laboral, la regalía pascual o sueldo 13, el régimen de vacaciones por años en servicio, las indemnizaciones económicas o prestaciones laborales. Desde 1991, cuando se promulgó dicha Ley, estos beneficios se han venido otorgando, al punto de que en los últimos ocho años, el Gobierno dominicano ha pagado el equivalente a unos US\$10.0 millones, por concepto de indemnización económica a servidores despedidos de manera injustificada.
- La Carrera Administrativa: Es la parte profesional y especializada instituida dentro del Servicio Civil, en la que debe prevalecer el principio del mérito de idoneidad personal para ingresar, permanecer y desarrollarse en el ejercicio de la función pública, y que

excluye toda consideración de naturaleza política, religiosa, racial o de cualquier otra índole, ajena al mérito personal.

- Beneficios de la Carrera Administrativa: Entre los principales beneficios que corresponden a los servidores incorporados a la Carrera Administrativa se pueden señalar: la estabilidad en el empleo estatal, la profesionalización, el desarrollo funcional, las posibilidades de promoción y de obtención de otros incentivos materiales y morales dentro de la función pública.
- Categorías de funcionarios: Los cargos y funcionarios que integran el Servicio Civil, según su naturaleza y la forma en que deben ser provistos, se distribuyen en dos categorías: a) los cargos y servidores de libre nombramiento y remoción, de índole política y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos, entre los que se incluyen los Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, embajadores, titulares de organismos

autónomos y descentralizados del Estado y otros de jerarquía similar; los Directores Generales y Subdirectores, los Administradores, Subadministradores, Gerentes y Subgerentes, los Gobernadores Civiles y los Miembros del Ministerio Público; b) todos los demás cargos y funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, no considerados de libre nombramiento y remoción, son de carrera, con sujeción a la citada Ley N° 14-91.

- Administración del Sistema: Los órganos responsables de la gestión del Sistema de Servicio Civil son, la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, la que se instituye como órgano central de éste; las oficinas de personal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo; el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP; las unidades de adiestramiento del servicio público; las comisiones de personal de los organismos públicos; y el Tribunal Superior Administrativo.
- Extensión gradual del Sistema: Contrario a las disposiciones y beneficios referentes al Servicio Civil, que se aplican a partir de la promulgación de la Ley, las normas,

procedimientos y beneficios de la Carrera Administrativa, se implantan en forma gradual en los organismos que dependen del Poder Ejecutivo, conforme al orden que por decreto establezca el Presidente de la República.

De acuerdo a las prioridades establecidas mediante decretos del Presidente de la República, para la implantación gradual de la Carrera Administrativa en dependencias directamente subordinadas al Poder Ejecutivo, se deben realizar rigurosamente los estudios técnicos y administrativos descritos a continuación, cuya ejecución está a cargo de la ONAP en su condición de Órgano Central del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa:

- Estudio de la organización estructural de la dependencia
- Diseño, organización y desarrollo de las oficinas institucionales de personal
- Racionalización de las nomenclaturas estructurales de la institución o sector
- Definición de los niveles jerárquicos, simplificación de los procedimientos administrativos y financieros de los sectores e instituciones

- Creación de sistemas de información al público, referentes al Servicio Civil y a las actividades propias del órgano de que se trate
- Desarrollo de los demás elementos requeridos para la modernización de la administración pública, conforme a las Leyes N° 55 y 14-91
- Ingreso a la Carrera Administrativa: De acuerdo a la Ley, el ingreso se puede hacer por dos vías:
 - Mediante la participación en concursos de oposición, en los cuales se debe comprobar y demostrar que se cumplen los siguientes requisitos: ser dominicano; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; estar en buenas condiciones físicas y mentales; poseer capacidad para el buen desempeño del cargo; que las funciones a desarrollar no sean incompatibles con otros deberes bajo la responsabilidad del interesado; no haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo acción de la justicia represiva; no haber sido destituido de un cargo público o privado por causa deshonrosa; tener la edad legalmente exigida en cada caso; haber observado una buena conducta pública y privada; y ser nombrado regularmente por autoridad competente, juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes. Con raras excepciones, esta vía de ingreso a la Carrera Administrativa no se aplica en la administración pública dominicana.
 - A través de la comprobación de los méritos de los servidores que existían en la administración pública antes de promulgarse la Ley, mediante pruebas o evaluaciones de sus servicios y conducta, que realiza la ONAP en su condición de Órgano Central de personal. Hasta el momento, esta es la principal vía que se emplea para incorporar a la Carrera Administrativa a los actuales servidores públicos. Como veremos más adelante, por esta vía tampoco ha ingresado una cantidad importante de servidores públicos al régimen de la Carrera Administrativa, en los 11 años de vigencia de dicha Ley.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los tipos de documentos normativos y técnicos

CUADRO N° 2

INSTRUMENTOS NORMATIVOS, ESTUDIOS TÉCNICOS, EVALUACIONES REALIZADAS Y SECRETARÍAS DE ESTADO INCORPORADAS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA (Períodos de Gobierno 1966-2002)

Actividades Períodos	Documentos normativos aprobados	Instituciones públicas en las cuales se ejecutaron estudios técnicos	Evaluaciones de servidores públicos para incorporación a la Carrera Administrativa	Secretarías de Estado incorporadas a la Carrera Administrativa
1. 1966-1970		4		
2. 1970-1974		2		
3. 1974-1978		5		
4. 1978-1982		41		
5. 1982-1986		125		
6. 1986-1990		29		
Sub-total		202		
7. 1990-1994		54	..	1
8. 1994-1996	3	38	1	..
9. 1996-2000	6	31	3	7
Sub-total	9	123	4	8
10. 2000-2002	3	17	2	8

Una revisión de las informaciones incluidas en el cuadro anterior nos permite analizar distintos aspectos del trabajo ejecutado por la ONAP, desde su creación en 1995 hasta el presente:

- Documentos normativos: La ONAP elaboró y sometió al Poder Ejecutivo para su aprobación, o aprobó directamente, 12 documentos complementarios de la Ley N° 14-91 y del Reglamento N° 81-94 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que son los siguientes:
 - Instructivo de Clasificación de Cargos del Poder Ejecutivo (Res. N° 1-95)
 - Instructivo de Incorporación a la Carrera Administrativa (Res. N° 6-95)
 - Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal de Carrera (Res. N° 8-95)
 - Instructivo para Reclamo de Prestaciones Económicas (Res. N° 1-96)
 - Instructivo de Constitución de las Asociaciones de Servidores Públicos (Res. N° 2-96)
 - Instructivo de los Regímenes Ético y Disciplinario (Res. N° 3-96)
- Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal de Carrera (Res. N° 5-96)
- Equivalencia entre la Formación Académica, Experiencia de Trabajo y Adiestramiento Recibido (Res. N° 6-96)
- Instructivo que crea el Comité *Ad-hoc* de Evaluación del Proceso de Incorporación a la Carrera (Res. N° 14-99)
- Instructivo para la Incorporación de los Actuales Funcionarios y Empleados Civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa -Reedición- (Res. N° 1-2001)
- Instructivo para la formación de Asociaciones de Servidores Públicos -Reedición- (Res. N° 19-2001)
- Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa -Reedición- (Res. N° 21-2001)
- Estudios técnicos: Durante los 10 períodos de gobierno que han transcurrido entre 1966 y el presente (agosto/2002), la ONAP ha elaborado para 17 instituciones

oficiales, los siguientes tipos de documentos:

- Informes diagnósticos de estructura orgánica y de cargos
 - Manuales de Organización y Funciones
 - Manuales de procedimiento
 - Manuales de Clasificación y Remuneración de Cargos
 - Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo
 - Manual de Organización del Gobierno
 - Estudios salariales
 - Guía de servicios públicos
- Evaluaciones de personal: Durante los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91 (período de 1991 al 2000), la Dirección de la ONAP realizó cuatro evaluaciones de personal para incorporar los primeros 1.075 servidores públicos a la Carrera Administrativa, cantidad que se detalla en el Cuadro N° 4, y que representó menos del 0.5% del total de servidores públicos que ocupaban cargos de la Carrera Administrativa General, en aquel momento.

- Instituciones incorporadas a la Carrera Administrativa: Entre 1991 y el 2000, por aprobación de la Ley N° 14-91 y por Decreto Presidencial, se incluyeron ocho organismos públicos al Régimen de la Carrera Administrativa General. Entre el 2000 y el 2002, el Gobierno Constitucional ha incorporado igual número en las Secretarías de Estado y sus dependencias, o sea, ocho instituciones oficiales.

En resumen, durante los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91, lapso en el cual se sucedieron dos partidos políticos durante tres períodos gubernamentales, no se avanzó en la aplicación del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, al nivel de las expectativas de la comunidad nacional. Las dificultades que impidieron el avance esperado se exponen a continuación:

- La escasa voluntad política de dichos gobiernos en aplicar la Ley, se traduce en el poco respaldo económico y político del Poder Ejecutivo a la ONAP.
- Las Direcciones de la Oficina Nacional no fueron lo suficientemente proactivas, como las circunstancias lo exigían.
- La ONAP no disponía de la cantidad suficiente de profesionales para asignarlos a las distintas instituciones oficiales.

- Se comenzó la aplicación de la Carrera Administrativa por los sectores y organismos más pequeños y menos estratégicos.
 - La ONAP mantenía centralizadas en la Dirección Nacional la realización de los estudios y la ejecución de las etapas del proceso de incorporación de servidores a la Carrera Administrativa.
 - La no organización laboral de los servidores públicos, como lo consagran la Constitución de la República y la propia Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Desarrollo Institucional de la ONAP
 - Reordenamiento de la Macroestructura orgánica del Sector Público
 - Fortalecimiento de las Relaciones Públicas y las Comunicaciones
 - Implantación del Sistema Integrado de Información y Gestión de Servicios Públicos, SIIGSESP
 - Reuniones y Congresos Internacionales
 - Convenios y Asistencia Técnica a Instituciones del Estado

Impulso a la aplicación de la Ley N° 14-91 en el presente período constitucional

Las autoridades que asumimos la dirección de la ONAP en este período gubernamental (2000-2004), nos hemos concentrado en eliminar las dificultades halladas, que impedían el necesario avance, para lo cual se dispusieron medidas como las siguientes:

- Elaborar y aprobar un Plan de Trabajo 2000-2002, integrado por los siguientes programas:
 - Implantación del Régimen de Carrera Administrativa
 - Fortalecimiento del Sistema de Servicio Civil
- Contratación y entrenamiento: Para hacer frente al aumento en el número de instituciones oficiales incorporadas al Régimen de la Carrera Administrativa por el Poder Ejecutivo, y ante la escasez que tenía la ONAP de profesionales ocupando cargos de Analistas de Personal, hubo necesidad de publicar en la prensa escrita nacional un llamado a concurso, que permitió reclutar 132 candidatos; evaluar, seleccionar y entrenar durante dos meses y medio, a 95 de ellos.

A su vez, cada uno de los programas antes indicados, contó con determinado número de proyectos, con sus objetivos, actividades y resultados programados.

CUADRO N° 3
PERSONAL DE LA ONAP
(Comparado julio/2000-julio 2002)

Niveles de personal	A julio del 2000	A julio del 2002
1. Personal directivo y de supervisión	17	18
2. Profesionales	25	90
3. Personal de apoyo	54	58
TOTAL	96	166
Monto de la nómina mensual de pago (RD\$)	840.150	1.833.369

En el cuadro que antecede, presentamos la cantidad comparada de personal que dispone la ONAP, antes y después de haber reiniciado el presente gobierno.

Como se observa, la principal variación de personal se produjo por la contratación de profesionales y su entrenamiento como Analistas de Personal, al pasar de 25 a 90, para un aumento de 163%, el que generó un aumento en el monto de la nómina mensual de pago del orden del 118%, por el incremento del número de analistas y por el mejoramiento de los niveles de sueldos del personal profesional.

- Auditoría de las incorporaciones: Frente a despidos de servidores públicos incorporados a la Carrera Administrativa, que se produjeron a principios del actual gobierno, y a fin de crear confianza en el Régimen

de Carrera Administrativa entre los funcionarios, el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N° 684-00 de fecha 1° de setiembre del 2000, instruyó a los funcionarios a suspender las cancelaciones de servidores de carrera, y a ONAP a auditar los 1.495 casos de incorporaciones realizadas entre 1995 y el 2000 y cuyos resultados generales se mencionan a continuación:

- 1.291 casos, para un 86.36%, se comprobó que fueron adecuadamente incorporados; de los que 1.072 permanecían en servicio, al momento de la auditoría, y 219 habían sido despedidos.
- 128 casos, para un 8.56%, estableció que en lugar de ser incorporados

lo que procedía era tramitarles su correspondiente pensión.

- 8 casos, para un 0.53% al momento de la auditoría, fueron de servidores fallecidos.
- Otros 68 casos, para un 4.55%, estableció que no cumplían los requisitos de los cargos o el tiempo en servicio en la administración pública.
- Incorporación de organismos públicos al Régimen de Carrera Administrativa: Como se observa en el Cuadro N° 2, durante los dos primeros años de este gobierno se han incorporado al Sistema de Carrera Administrativa otras ocho Secretarías de Estado y sus dependencias, o sea, igual número de instituciones ingresadas a dicho régimen durante los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91.

Para hacer frente a la magnitud de los estudios técnicos que debió elaborar la ONAP en su condición de Órgano Central de dicho Sistema, hubo la necesidad de modificar la metodología utilizada hasta la fecha por las Direcciones de la Oficina, mediante la utilización de la figura de "Proyectos de Incorporación a la Carrera Administrativa General", a los cuales se les asignó, en igual número de instituciones

oficiales, la cantidad de 2 a 16 profesionales. Las Secretarías de Estado y sus dependencias incorporadas al referido régimen, más otros organismos que se instruyó retomar, se listan a continuación:

- Educación
- Salud Pública y Asistencia Social
- Obras Públicas y Comunicaciones
- Agricultura
- Turismo
- Deportes, Educación Física y Recreación
- Interior y Policía
- Industria y Comercio
- Finanzas
- Relaciones Exteriores
- Trabajo
- Secretariado Técnico de la Presidencia
- Secretariado Administrativo de la Presidencia
- Secretaría de Estado de la Presidencia
- Contraloría General de la República
- Procurador General de la República

- Aspectos normativos: Para continuar el proceso de aprobación de instrumentos normativos, complementarios y necesarios para aplicar la Ley N° 14-91 y su Reglamento, en la presente Dirección de la ONAP se han elaborado y editado los siguientes instructivos técnicos:
 - Incorporación de los actuales empleados civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa General (Resolución N° 1-2001)
 - Constitución y funcionamiento de las Asociaciones de Servidores Públicos (Resolución N° 19-2001)
 - Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa (Resolución N° 21-2001)
- Evaluaciones de servidores públicos: En el Cuadro N° 4, se presenta la cantidad de servidores públicos incorporados a la Carrera Administrativa, clasificados por actos de incorporación y por períodos gubernamentales; de cuya lectura se puede arribar fácilmente a las siguientes conclusiones:
 - En los tres períodos gubernamentales que sucedieron entre 1991, cuando se promulgó la Ley N° 14-91 y la asunción al poder del presente gobierno en el 2000, se realizaron cuatro evaluaciones de personal, a partir de las cuales solamente se incorporaron al Régimen de la Carrera Administrativa 1.418 servidores públicos, los que representan menos de un 0.5% del personal del Gobierno Central, ámbito de aplicación del Sistema de Servicio Civil que ocupa cargos de la Carrera Administrativa General.
 - En los dos años que cumplió el gobierno, el 16 de agosto del 2002, la ONAP ya ha realizado dos evaluaciones de personal público, mediante las cuales han incorporado al Régimen de Carrera Administrativa unos 4.049 servidores públicos, lo que representa un aumento cercano a un 200% de los incorporados en los primeros nueve años de vigencia de la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y ello demuestra la voluntad política del gobierno, de avanzar en la aplicación de ese importante régimen para la estabilidad del personal estatal y la profesionalización de la función pública.

CUADRO N° 4

**ACTOS DE INCORPORACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA
Período 1994-2004**

N°	Instituciones	Gobierno 1994-1996		Gobierno 1996-2000					Gobierno 2000-2004			Total general por instituciones
		Acto I Nov. 95	Sub Total	Acto II Oct. 99	Acto III Ene. 00	Acto IV Jun. 00	Sub Total	Acto V Nov. 01	Acto VI Jul. 02	Sub Total		
1	Secretaría de Estado de Finanzas	343	343	32	35	28	95	693	253	946	1.384	
2	Secretariado Administrativo de la Presidencia	0	0	33	16	91	140	0	157	157	297	
3	Secretariado Técnico de la Presidencia	0	0	99	70	51	220	16	113	129	349	
4	Secretaría de Estado de la Presidencia	0	0	6	3	12	21	0	9	9	30	
5	Secretaría de Estado de Trabajo	0	0	144	35	79	258	89	2	91	349	
6	Secretaría de Estado de Agricultura	0	0	0	0	0	0	856	125	981	981	
7	Secretaría de Estado de Educación	0	0	0	0	0	0	473	307	780	780	
8	Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	0	0	0	0	0	0	142	34	176	176	
9	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	0	0	0	0	0	0	222	263	485	485	
10	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	0	0	1	0	0	1	0	63	63	64	

Continúa...

...Viene

N°	Instituciones	Gobierno 1994-1996		Gobierno 1996-2000				Gobierno 2000-2004			Total general por instituciones	
		Acto I Nov. 95	Sub Total	Acto II Oct. 99	Acto III Ene. 00	Acto IV Jun. 00	Sub Total	Acto V Nov. 01	Acto VI Jul. 02	Sub Total		
11	Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	0	0	0	0	0	0	0	0	42	42	42
12	Secretaría de Estado de Interior y Policía	0	0	0	0	0	0	0	0	23	23	23
13	Secretaría de Estado de Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	37	37	37
14	Secretaría de Estado de Cultura	0	0	29	0	33	62	0	0	0	0	62
15	Secretaría de Estado de la Mujer	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
16	Secretaría de Estado de la Juventud	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	2
17	Contraloría General de la República	0	0	180	7	26	213	54	17	71	284	284
18	Procuraduría General de la República	0	0	2	0	60	62	0	59	59	121	121
	Total por Actos y Gobiernos	343	343	528	166	381	1.075	2.545	1.504	4.049	5.467	5.467

Actividades de apoyo a la Carrera Administrativa

Además del avance en el ingreso de servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa, la Dirección de la ONAP ha desarrollado acciones que permite mantener y continuar el proceso de profesionalización de la administración pública, impulsado por el gobierno, entre las cuales cabe señalar la firma de los siguientes convenios:

- Convenio entre la ONAP y el Consejo Nacional de Unidad Sindical, CNUS, para impulsar la aplicación de la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, por medio de la constitución y el desarrollo de las Asociaciones de Servidores Públicos, ASP.
- Convenio de colaboración entre la ONAP, el Programa República Dominicana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y el INAP, para organizar y dictar el posgrado en "Gobierno y Políticas Públicas", en coordinación con FLACSO en México.
- Acuerdo entre la ONAP, el INAP y la Escuela de Administración y Mercadeo de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, para rescatar y relanzar la Carrera de Administración Pública mediante la asignación de becas de estudio a los bachilleres que ingresen a estudiar dicha carrera, garantizándoles pasantías y la oportunidad de ingresar a la administración pública, cuando estén a nivel de término; así como la gestión de becas para estudios de maestría en las áreas de gestión pública, en universidades nacionales y extranjeras.
- Convenio de colaboración interinstitucional entre la ONAP, la UASD y la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, UNPHU, para la edición de obras, ensayos, opúsculos y otros trabajos científicos de autores nacionales, relacionados con el Derecho Público y la Administración del Estado Dominicano.
- Convenio de colaboración entre la ONAP, el INAP, la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, de España, para impartir la Maestría a Distancia de Gerencia Pública, a funcionarios públicos dominicanos, con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI.

La actual Dirección de la ONAP ha considerado conveniente preparar planes de trabajo bienales, y en ese sentido, luego de haber evaluado los programas y proyectos del Plan del período 2000-2002, ha sido elaborado el Plan de Trabajo para los próximos dos años, en el que hemos incluido los siguientes programas:

- Desarrollo Institucional de la ONAP
- Clasificación y remuneración de cargos
- Selección de nuevo personal
- Desarrollo de sistemas de carrera
- Armonización laboral
- Programas complementarios y de apoyo

Como en el bienio anterior, los programas incluidos en el Plan de Trabajo 2002-2004 están integrados por distintos proyectos, objetivos, actividades y resultados a esperar, dentro de los cuales conviene comentar los siguientes:

- Concursos de oposición: Como ya ha sido señalado, las dos vías que establece la Ley N° 14-91 para ingresar a la administración pública a ocupar un cargo de Carrera por vía de concurso de oposición

y por evaluación de actuales empleados, casi se ha estado utilizando únicamente la segunda, lo que significa que los nuevos empleados del Gobierno Central, en general, aún no son contratados por méritos de idoneidad.

A fin de comenzar a corregir esa debilidad administrativa e institucional, la actual Dirección de la ONAP ha emitido la Resolución N° 21-2001, referida en puntos anteriores, mediante la cual se aprobó el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa. Este instrumento sirve de guía a las oficinas de personal de las instituciones públicas que están bajo el ámbito de aplicación del Sistema de Carrera Administrativa, para reclutar, evaluar, seleccionar y contratar con criterios técnicos, al personal que se requiera para ocupar cargos de la Carrera Administrativa General.

- Sistema de promoción: Nuestra Ley de Carrera Administrativa debe ser complementada con el diseño de un sistema de promoción que establezca las disposiciones y los procedimientos para la promoción horizontal y vertical de los servidores de carrera, a fin de dar vigencia plena a las prerrogativas de estabilidad, profesionalización y desarrollo de las carreras individuales.

En la actual etapa, la ONAP sigue avanzando con el concurso y la asistencia técnica de especialistas de entidades homólogas de otros países, como el Lic. Eduardo Salas, Director del Servicio Civil de Argentina; el Lic. Francisco Chang Vargas, funcionario del Servicio Civil de Costa Rica; y más recientemente, de la Licda. Enmalind García García, Administradora de la Oficina Central de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

- Carreras Administrativas Especiales: Nuestra Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa consigna la posibilidad de crear carreras especiales en atención a la particular naturaleza de las actividades y funciones de sectores u organismos de la administración pública, las que pueden ser sectoriales, institucionales e intersectoriales. En ese sentido se han venido dando los siguientes pasos:
 - Carrera Docente: Actualmente estamos revisando un anteproyecto de Reglamento del Estatuto del Docente, elaborado por la Secretaría de Estado de Educación, para hacerle los ajustes que sean necesarios, a fin de comenzar a evaluar e incorporar a los maestros del sector público a la Carrera Docente, y así

sentar las bases para su estabilidad, profesionalización, desarrollo y bienestar.

- Carrera Sanitaria: Igualmente, la ONAP ha venido participando con consultores internacionales en el diseño de una serie de documentos técnico-legales para reglamentar la Carrera Profesional de los Recursos Humanos de los Servicios de Salud, entre los cuales se pueden citar: Diseño de modelo jurídico, estructura y procesos de funcionamiento de un Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos en Salud; Carrera Especial Sanitaria y Estatuto Regular; Manual de relaciones laborales de Recursos Humanos de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social; Estudio de viabilidad y propuesta de Reglamento regulador de relaciones de trabajo del personal de Servicios de Salud.
- Carrera Diplomática y Consular: Con la asistencia técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador estamos trabajando, junto a funcionarios de la Cancillería

Dominicana, en la elaboración del Reglamento de la Carrera Diplomática y Consular, para disponer de las normas que permitan ampliar y profundizar el programa de profesionalización de nuestro servicio exterior.

- Carrera Agropecuaria y Forestal: Recientemente nos hemos reunido con técnicos y funcionarios de la Secretaría de Estado de Agricultura para comenzar a tratar acerca de la posibilidad de diseñar la Carrera Agropecuaria y Forestal, que abarque a todos los servidores públicos que son técnicos y profesionales de dicho sector.
- Carrera del Ministerio Público: En la actualidad se halla en el Congreso Nacional un Proyecto de Estatuto para establecer e institucionalizar la carrera del personal técnico y profesional del Ministerio Público.

Programas con financiamiento de gobiernos extranjeros y organismos internacionales

En el segundo semestre del 2002, la ONAP ha iniciado la ejecución de dos importantes

proyectos con asistencia técnica internacional, que mencionamos a continuación:

- El Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado de la República Dominicana, con un período de ejecución de cuatro años, financiado con una donación al país de la Unión Europea, el cual está integrado por tres componentes: Administración Pública, Administración de Justicia y Descentralización.
- Asimismo se ha iniciado la ejecución del Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con un período similar de cuatro años de ejecución, el que tiene como objetivo desarrollar una capacidad institucional permanente y suficiente en el ámbito de la administración pública central, que apoye al gobierno a controlar las macrovariables, desarrollar una política distributiva equitativa y mejorar la eficiencia en la localización del gasto social del país.

Propósito de consolidación institucional

Finalmente, la Dirección de la ONAP tiene el firme propósito de fortalecer tanto al Órgano Central del Servicio Civil como a los demás

componentes institucionales, en el mediano plazo; y para tal efecto espera ejecutar debidamente los programas y proyectos enunciados. Entre otros objetivos procuraría que el Presidente de la República integre el Consejo Nacional del Servicio Civil en calidad de órgano consultivo gubernamental, en las materias que son de la competencia del Sistema, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Aplicación de la Ley N° 14-91.

Reseña bibliográfica

Campillo Pérez, Dr. Julio Genaro. Publicaciones ONAP-UASD, 1995. Volumen 0. Constitución Política y Reformas Constitucionales 1492-1844.

Decreto N° 75-99 de fecha 24 de febrero de 1999, que incorpora a la Carrera Administrativa a la Secretaría de Estado de la Presidencia, los Secretariados Administrativo y Técnico de la Presidencia, incluyendo sus dependencias, las Secretarías de Estado de Trabajo y la de Relaciones Exteriores, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

Decreto N° 1282-00 de fecha 8 de diciembre de 2000, que incorpora a la Carrera Administrativa a las Secretarías

de Estado de Educación, de Salud Pública y Asistencia Social, de Agricultura, y de Obras Públicas, con sus respectivas dependencias institucionales.

Decreto N° 1185-01 de fecha 14 de diciembre de 2001, que incorpora a la Carrera Administrativa a las Secretarías de Estado de Interior y Policía, de Industria y Comercio, de Turismo, y de Deportes, Educación Física y Recreación, con sus respectivas dependencias institucionales.

Jácome-Martínez, Dr. José María. Colección Estudios Administrativos N° 7, Publicaciones ONAP, 1981. La Evolución de la Administración Pública en los Países en Desarrollo y el Caso de la República Dominicana.

Ley N° 55 del 22 de noviembre de 1965 que instituye el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, Gaceta Oficial N° 8959 de fecha 30 de noviembre de 1966.

Reforma del Estado N° 3, Publicaciones ONAP, 1996. Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de fecha 20 de mayo de 1991, Gaceta Oficial N° 9808 de fecha 30 de mayo de 1991.

El ICAP en Centroamérica

Programa de la XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: “Carrera Administrativa y Gobernabilidad”

SE PRESENTA EL PROGRAMA QUE SE DESARROLLÓ DURANTE LA REALIZACIÓN DE LA XI REUNIÓN DE DIRECTORES DE SERVICIO CIVIL Y DE RECURSOS HUMANOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO: “CARRERA ADMINISTRATIVA Y GOBERNABILIDAD”, EFECTUADA EN CIUDAD DE PANAMÁ, PANAMÁ, DEL 20 AL 23 DE AGOSTO DEL 2002.

Introducción

La Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá, 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 “XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos

del Istmo Centroamericano”, en Panamá, República de Panamá, del 20 al 23 de agosto del 2002, dedicada al tema “Carrera Administrativa y Gobernabilidad”.

El propósito general de la XI Reunión es reflexionar y analizar en forma comparada en la región, sobre las problemáticas concernientes a la implementación y desarrollo de los sistemas de recursos humanos de la administración pública, así como de sus instancias organizacionales y de los regímenes de los servicios civiles y las carreras administrativas.

Objetivos generales de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano*

- Crear un espacio de reflexión y discusión sobre la gestión de desarrollo de los recursos humanos 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 Administración de Recursos Humanos en el ámbito del Servicio Civil.
- Evaluar el progreso en la aplicación de principios y técnicas modernas de desarrollo en la Administración de Recursos Humanos del Sector Público.

Objetivos específicos de la XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: "Carrera Administrativa y Gobernabilidad"

- Analizar la problemática concerniente al fortalecimiento de

* Tomados del Reglamento de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.

los sistemas de recursos humanos al servicio de los gobiernos, los regímenes de Servicio Civil y la Carrera Administrativa, en el marco de la modernización del Estado.

- Reflexionar sobre la importancia y contribución de la profesionalización del recurso humano público y el rol de las instituciones gubernamentales en el desarrollo económico-social de los países del área.
- Conocer los avances conceptuales sobre la nueva gestión pública en general y sus incidencias en las reformas gerenciales sobre Carrera Administrativa.

Tema central

"Carrera Administrativa y Gobernabilidad".

Programa de actividades

Martes 20 de agosto

- Recibo y acreditación de misiones extranjeras
- Apertura de la Primera Sesión Plenaria

Miércoles 21 de agosto

- Inauguración oficial del evento. Conferencia: "La Reforma

Gerencial de la Carrera Administrativa". Dr. Julio César Fernández Toro

- Preguntas y respuestas
- Conferencia: "Indicadores del Desarrollo Humano en Centroamérica y el Papel de los Recursos Humanos al Servicio del Estado". Dr. Stanley Muschett
- Preguntas y respuestas
- Ponencia de Panamá: Momento Histórico Excepcional en la Aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso
- Preguntas y respuestas
- Ponencia de Costa Rica: Contribución del Régimen de Servicio Civil en el Proceso de Gobernabilidad Democrática de Costa Rica
- Preguntas y respuestas
- Ponencia de El Salvador: Proyecto de Reforma del Sistema de Recursos Humanos - Gobierno de El Salvador
- Preguntas y respuestas

Jueves 22 de agosto

- Conferencia: "Competencia, Innovación y Creatividad para la Gobernabilidad". Dr. Oscar Tromben
- Preguntas y respuestas
- Conferencia: "El Servicio Público en la República

Federal de Alemania". Dr. Klaus Schlüter

- Preguntas y respuestas

Viernes 23 de agosto

- Conferencia: "Carrera Administrativa y Gobernabilidad Democrática: Reinventando la Burocracia". Licda. Norma Caplan de Cohen
- Preguntas y respuestas
- Conferencia: "Aspectos Financieros de la Carrera de los Funcionarios". Dr. Bernhard Köhler
- Preguntas y respuestas
- Informe Nacional de Guatemala: Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República
- Preguntas y respuestas
- Informe Nacional de Honduras: El Proceso de Modernización de Servicio Civil de Honduras
- Preguntas y respuestas
- Ponencia de Nicaragua: Sistema de Clasificación de Cargos
- Preguntas y respuestas
- Informe de República Dominicana: Oficina Nacional de Administración y Personal del Secretariado Técnico de la Presidencia de la República

- Preguntas y respuestas *Lugar*
 - Clausura y Segunda Sesión Plenaria - Hotel El Panamá, Panamá, República de Panamá
- Sábado 24 de agosto* *Fecha*
- Regreso a los países - 20 al 23 de agosto del 2002 ◊

referencias

Centro de Documentación del ICAP

PRESENTA EL RESUMEN ANALÍTICO DE CINCO ARTÍCULOS DIFERENTES, QUE ABORDAN EL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD DESDE DIFERENTES PERSPECTIVAS Y QUE HAN SIDO PUBLICADOS EN VARIAS REVISTAS ACADÉMICAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS. SE INCLUYE LA DEBIDA REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA, RESPECTIVAMENTE.

Heredia Vargas, Raimundo. "Gobernabilidad: una aproximación teórica". En: *Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (7º, 2002 oct. 8-11 : Lisboa). [en línea]. 2002. 18 p. [fecha de consulta: 5 junio 2003]. Disponible en: <<http://www.clad.ve/fulltext/0043429.pdf>>

A partir de la década de los setentas el concepto de gobernabilidad se ha venido investigando en detalle, producto de la crisis que comienzan a vivir los sistemas democráticos económicamente más desarrollados, y al agotamiento del modelo de Estado de bienestar.

Se exponen las principales concepciones teóricas respecto de los problemas que originaron la crisis de gobernabilidad de las décadas de los sesentas y setentas.

Da a conocer cuáles son las principales interpretaciones que existen sobre la gobernabilidad,

cuáles son los factores que determinan esta problemática, así como las diferentes metodologías propuestas por los principales autores analizados.

Posteriormente se define el concepto de gobernabilidad, haciendo énfasis solo a la gobernabilidad democrática. Se describe que entienden por gobernabilidad, cuáles son los factores que la determinan y cuáles son los "actores estratégicos" que están relacionados con esta temática, así como las principales definiciones que hoy en día existen sobre este término.

Dado que el estudio está orientado al análisis de la gobernabilidad democrática, comienzan definiendo que se entiende por legitimidad al interior de un sistema democrático, presentando diferentes definiciones de diversos autores.

Se concluye que el estudio y análisis de la gobernabilidad cobra importancia para los países de América Latina, al considerar que

en la actualidad, conservar los regímenes democráticos, así como el desarrollo económico y social de los países de la región dependen, en gran medida, de la gobernabilidad de los mismos.

Rivera Vega, Rosalba; Bejarano Naranjo, Rafael. "Gestión pública, gobernabilidad y capacitación: una experiencia del Servicio Civil costarricense". *Revista de Servicio Civil*. (13): 33-38, 2002.

Plantea que el enfoque de la gobernabilidad nació con el propósito de analizar las crisis y la incapacidad de las organizaciones públicas para responder a las demandas sociales.

En Costa Rica a mediados de la década de los noventas, como consecuencia de la universalización del término gobernabilidad, se incorporó el concepto al diálogo nacional, tanto en el campo académico como en el político.

Se detallan algunas concepciones de diversos autores sobre el término, en las cuales se resalta que lo determinante en el asunto es la dirección de la relación gobierno-sociedad, la distancia y frecuencia con que se solicitan, brindan y reciben los servicios del gobierno, haciendo que el papel del receptor varíe entre consumidor, usuario, cliente o ciudadano.

Se explica por qué la gobernabilidad alude a una dimensión política, económica, social y medioambiental, aclarando el significado de

la administración pública como medio del gobierno para llevar a cabo su mandato.

Destaca que la calidad del sistema institucional existente y las capacidades de gobernación de los actores sociales, son dos factores claves para que se defina el nivel de gobernabilidad de una sociedad o de un sector en particular.

Presenta las cuatro premisas de una gestión pública con gobernabilidad, luego de considerar al gobierno y habitantes como los dos actores principales de la actividad del Estado.

Aborda el tema de la capacitación, la que se ha convertido en una herramienta indispensable. En Costa Rica, el ente impulsor y contralor de la capacitación en el sistema de recursos humanos del Régimen de Servicio Civil, es el Centro de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General de Servicio Civil, quienes se han dado a la tarea de impartir un taller denominado "Gerencia pública, un enfoque de gobernabilidad", cuyo fin es propiciar un cambio actitudinal entre los participantes.

Explican tres áreas básicas importantes para continuar con acciones capacitadoras, que permitan crear las condiciones sostenidas que favorezcan el desarrollo de una gestión pública sustentada en la gobernabilidad democrática.

Santana Rabell, Leonardo. "Gobernabilidad democrática y

cambio institucional de la administración pública". *Tecnología Administrativa*. 14 (32): 113-123, 2000.

Se define la gobernabilidad democrática como las capacidades de una sociedad para enfrentar los grandes retos y oportunidades que tiene planteada en un momento determinado, asimismo presenta los factores imprescindibles para alcanzar esas capacidades de acuerdo con Joan Prats.

Plantea las paradojas que es el Estado, en las democracias occidentales, el que debe resolver para afrontar los retos de la gobernabilidad.

Presenta una serie de factores externos e internos, que originan el declinar de la capacidad de los gobiernos para darle dirección y regulación a la sociedad. El primero, enfoca en las nuevas condiciones y premisas del capitalismo avanzado, que han transformado las economías nacionales en un nuevo orden global; el segundo es la pervivencia del modelo burocrático de organización y gestión en la administración pública; el tercero es, que debido a la creciente fragmentación social y política de la sociedad, ha desaparecido la homogeneidad; y el cuarto factor enfoca, en que las sociedades democráticas contemporáneas, las organizaciones tradicionales de medición entre el Estado y la sociedad, tales como los partidos políticos y los sindicatos han perdido capacidad

de negociación y confiabilidad entre los ciudadanos.

Se expone un esquema multi-dimensional para orientar los esfuerzos a un cambio institucional de la administración pública. Está integrado por cinco variables o dimensiones interrelacionadas de forma dinámica. Éstas son: la político-valorativa; la general; liderazgo transformacional; la de comportamiento y cultura organizacional; la de procesos y; la estructural. Estas variables son de utilidad para diagnosticar los problemas, evaluar diferentes aspectos y proponer cambios institucionales para mejorar la gestión pública.

Castro, Jorge. "Crisis y gobernabilidad: perspectivas para las reformas de segunda generación". *Contribuciones (Argentina)*. (4): 7-20, 2000.

Hace énfasis en que una nueva crisis de gobernabilidad ha irrumpido en los países latinoamericanos, y que dado el carácter político y recurrente de estas crisis, revela la erosión de legitimidad del Estado y de sus instituciones con relación a sus sociedades.

Plantea que la gobernabilidad requiere una revisión de las relaciones entre Estado y sociedad. La misma, no solo supone un fortalecimiento de la sociedad civil, sino también una profunda reinención del Estado, a partir de la implementación de un sustantivo proceso de descentralización.

Hace todo un análisis sobre las crisis y las reformas de primera y segunda generación. Ambas son parte de un mismo proceso histórico, el que consiste en adecuar a los países a las reglas que impone el contexto mundial, hoy signado por el avance inexorable de la globalización.

Da un ejemplo de las reformas de primera generación y el caso argentino, así como las nuevas condiciones de gobernabilidad y las reformas de segunda generación en América Latina, con particular referencia al caso de Argentina.

Destaca que la descentralización y la gobernabilidad son condiciones para las reformas de segunda generación. La descentralización es la única forma de abordar la complejidad social, y articular intereses particulares en un proceso de negociación, referido a temas de gran sensibilidad social. Es también el medio más favorable para reestablecer el vínculo entre Estado y sociedad.

Guerrero Orozco, Omar. "Implementación de políticas como gobernabilidad". *Tecnología Administrativa*. 14(33): 135-149, 2000.

Hace un recorrido por diferentes autores sobre el concepto de gobernabilidad, para así poder delimitar su contrario: ingobernabilidad.

Ilustra sobre las diferentes políticas en el manejo público, y de las cualidades que ahora se le exige

al gobierno: actuar con eficiencia y eficacia.

Analiza los problemas de implementación de políticas, como factor relevante de gobernabilidad.

Destaca que para la gobernabilidad, la evaluación y la implementación son lados de la misma moneda, porque la segunda prevé la experiencia que la primera interroga, en tanto que la evaluación prevé de inteligencia a la implementación para que ofrezca sentido a lo que sucede.

Si la evaluación es usada en la implementación como gobernabilidad, su éxito depende, tanto de la habilidad de los evaluadores para aprender de la experiencia, como de los implementadores para instruirse de la evaluación. Gobernabilidad, así, es un ejercicio de aprendizaje de capacidades para regir a los complejos Estados de la era moderna.

Prats I Catalá, Joan. "Servicio civil y gobernabilidad democrática: la diversidad de fundamentos institucionales del sistema de mérito y la necesidad de diversos regímenes jurídicos y gerenciales para su eficiencia". *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. (1): 21-61, 1998.

Comienza describiendo lo que es gobernabilidad. Entre otros aspectos, la gobernabilidad es un atributo de las sociedades, no de sus gobiernos. Se refiere a la capacidad de una determinada

sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado.

Afirma que desde la perspectiva de la gobernabilidad, la función pública es, a la vez, una cuestión de gobierno y de sociedad. No cabe función pública moderna en una sociedad que no lo sea.

Define lo que son las instituciones y para qué sirven, además, se establece la relación entre las instituciones y otros conceptos como cultura cívica y capital social.

Se distingue lo que es función pública como institución, y como organización.

Se indagan algunas ideas-fuerza sobre cómo se puede avanzar en la gobernabilidad democrática, a través del fortalecimiento institucional de la función pública. Para ello, el primer paso consiste en investigar qué problemas de gobernabilidad ha venido resolviendo la función pública institucionalizada, o como se le conoce en Occidente "Sistema de Mérito". Una vez desarrollada esta tarea, se pasa a inventariar los desafíos que

hoy se plantean a la función pública burocrática tradicional, y las respuestas a soluciones que han ido avanzando por el nuevo movimiento internacional de modernización administrativa iniciado a partir de la crisis, observable en todas las democracias avanzadas desde mediados de los setentas.

Explica ampliamente lo que es el sistema de mérito, los pasos que comprende, así como la concepción del sistema de patronazgo o confianza política, el que fue sustituido progresivamente por el sistema de mérito.

Este estudio pretende abrir nuevas líneas argumentales de origen multidisciplinar, para fundamentar la hipótesis de que la función pública como institución o sistema funcionarial del mérito, por la funcionalidad social que cumple, tiene un ámbito fundamental pero limitado dentro del sector público. La segunda tesis es, que llevar el sistema funcionarial de mérito más allá de sus límites institucionales, va a producir un inevitable deterioro en el conjunto del empleo público ◇

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS 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.

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 de investigaciones originales y estudios comparados de interés regional, en forma de 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.

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 la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos.

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:

- o Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word 6.0*, *Power Point 3.0* ó *4.0* y *Office 2000* 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.
- o Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- o De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- o 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.
- o 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 internacionalmente aceptadas 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.
- o Cada autor tiene derecho a recibir (5) ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - o Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, 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 que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los trabajos sometidos para su publicación y recurre a especialistas en el campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación, pasan a ser propiedad de la Revista y una vez publicados no podrán ser reproducidos en libros o revistas sin el consentimiento formal del ICAP. No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo ◊

Instituto Centroamericano de Administración
Pública, ICAP

100 mts. al sur y 50 mts. al oeste

de la Heladería POPS, Curridabat

Apartado postal 10.025-1000, San José, Costa Rica

Teléfonos: (506) 234-1011 – 225-4616

Centro de Docencia y Biblioteca: (506) 253-4059 – 253-2287

Imprenta: (506) 224-2666

Fax: (506) 225-2049

Correo electrónico: icapcr@racsa.co.cr

Web-site: www.icap.ac.cr