

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



38

39

Tema:

La función
pública:
ética y
transparencia

en este número

- Ética y transparencia en la administración pública**
p. 5
- Cambio y cultura institucional en Centroamérica**
p. 47
- La inversión en recursos humanos de excelencia y la nueva gerencia pública**
p. 71
- Lecciones de la modernización del Servicio Civil de la República Dominicana**
p. 91
- El enfoque de género en el sector público nicaragüense**
p. 105
- La desconcentración de la Dirección General de Servicio Civil del Gobierno de Costa Rica**
p. 123
- Resultados de la implementación del Sistema Informático de Recursos Humanos en El Salvador**
p. 137
- Información estadística de los funcionarios públicos del Istmo Centroamericano**
p. 145
- La función pública y sus reformas: el Proyecto de Ley de Empleo Público de Costa Rica**
p. 185
- Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*
Analiza los conceptos de ética y transparencia, valores en que se asienta la reforma del Estado.
- Roxana Salazar*
Aborda los desafíos de la transparencia y los cambios en la función pública.
- Ignacio Pérez Salgado*
Plantea la necesidad de analizar una política de desarrollo de recursos humanos de excelencia considerando las tendencias actuales.
- Donatila Germán Pérez*
Expone la experiencia sobre la modernización del Servicio Civil de República Dominicana.
- Dirección General de la Función Pública*
Presenta un estudio sobre las desigualdades que se manifiestan en las relaciones de trabajo en el sector público de Nicaragua.
- Dirección General de Servicio Civil*
Describe el modelo de desconcentración de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda y Secretaría Técnica de la Presidencia de la República*
Señala los resultados de reforma y modernización de la Administración del Recurso Humano en El Salvador.
- Rethelny Figueroa de Jain*
Ilustra con datos algunos aspectos importantes de las características de los recursos humanos del sector público de la región.
- Justo Aguilar Fong*
Reseña el proyecto de ley de empleo público de Costa Rica en el marco de la modernización de la función pública.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 38-39
Enero-Diciembre/2000**

◆ Director
Hugo Zelaya Cálix

◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Fremi Mejía
Canelo/Jorge Fonseca Renault/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@sol.racsa.co.cr

● Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de setiembre del 2001.

Los graves problemas sociales que se padecen en el Istmo Centroamericano, han provocado una fuerte revitalización del tema de la ética y la función pública.

Simultáneamente han cobrado mucha notoriedad los términos: gobernabilidad, rendición de cuentas, *accountability*, y transparencia, para caracterizar una nueva cultura de la función pública, existiendo una mayor conciencia de una serie de deberes hacia la sociedad civil, que en conjunto podemos denominar los “deberes de transparencia en la gestión pública”.

Es así, que el foro de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de Secretaría Técnica y siguiendo una tradición de períodos atrás, impulsaron una reflexión colectiva sobre el tema que debía estudiarse en la “X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del

istmo Centroamericano”, la cual se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, del 20 al 22 de setiembre del 2000, en la cual se planteó el tema de la “ética, transparencia y productividad en la gestión de recursos humanos” como elementos que se han convertido en ejes determinantes del desarrollo de la función pública de la región.

Algunas conclusiones relevantes que se debatieron en forma general en esta Reunión, giraron en torno a:

- Cuestiones interesantes sobre las principales manifestaciones y aspectos críticos del debilitamiento de valores públicos en el que estamos inmersos. Sistema de valores que es preciso rescatar y revitalizar, para renovar la función pública.
- La importancia de la reflexión ética reside en que ésta se orienta a solucionar dilemas morales en nuestra acción pública y cotidiana, tanto como personas en un ambiente comunitario y laboral, así como familiar y afectivo. Consecuentemente, el juicio ético es aquel efectuado sobre la

praxis o la acción humana en todas sus dimensiones.

- Se analizaron las tendencias actuales, incluidas las derivadas de las reformas en la gestión pública en general, y de los Servicios Civiles, entes rectores de los recursos humanos del gobierno, en particular, así como se enfatizaron algunas iniciativas éticas.
- Se consideraron los distintos elementos integrantes de la *infraestructura ética*: compromiso político, marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, código de conducta efectivas, actitud de apoyo al servicio público y una sociedad activa que desempeñe el papel de vigilante de los funcionarios del Estado.

El ICAP, por medio de su Revista Centroamericana, se congratula en presentar el material que fundamentó el diálogo colectivo de esta Reunión, el cual recoge innovadoras iniciativas, tanto en el tema de la ética, como de la modernización de la función pública.

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

artículos

Ética y transparencia en la administración pública*

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**

ABORDA LOS CONCEPTOS DE ÉTICA Y TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MANIFESTANDO QUE ÉSTOS SE JUSTIFICAN EN LA MEDIDA EN QUE FACILITEN Y PROMUEVAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS, CONSTITUYENDO AMBOS, VALORES ESENCIALES EN QUE SE ASIENTA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO COMO CARACTERIZACIÓN DE LO VISIBLE, ACCESIBLE Y COMPRENSIBLE.

I

La administración pública se enfrenta en la actualidad a un reto capital: responder a las demandas

sociales con eficacia, manteniendo unos razonables niveles de calidad en un contexto de creciente servicio a la gente. Con este objeto se han puesto en marcha ambiciosos programas de reforma y modernización administrativa, que a su vez se descomponen en proyectos de actuación concretos. Sin embargo, no me referiré a una descripción, más o menos detallada, de estos programas y proyectos. En su lugar centraré el tema en la incidencia de la ética y de la transparencia en el marco de las administraciones.

Se reflexionará sobre la ética y el hombre, que es quien finalmente da justificación y fundamento a las organizaciones políticas, económicas y administrativas. Sí, la administración pública se justifica en la medida en

* Conferencia inaugural presentada en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Director del Instituto Nacional de Administración Pública de España y Presidente de la Fundación Instituto Internacional de Administración Pública.

que facilita y promueve los derechos fundamentales de las personas.

La ética se define como ese conjunto de principios y normas morales que regulan las actividades humanas de acuerdo con la recta razón, de tal manera que es la primera entre todas las ciencias prácticas. Más que como una reglamentación, debe entenderse como la fuente de las cualidades, la disposición al hábito moral y la adecuación personal al ideal humano.

Probablemente nunca a lo largo de toda la historia, tantos han hablado tanto de Ética. ¿Por qué de repente un interés tan generalizado por las normas que deben regir íntimamente, si podemos hablar así, nuestro comportamiento? No se pretende dar una respuesta exhaustiva a esta cuestión, simplemente apuntar lo que a cualquiera de nosotros posiblemente le ha pasado por la cabeza con su sola mención.

En el interés actual por la ética hay razones circunstanciales, como pueden ser los escándalos, que con mayor o menor intensidad y frecuencia, la prensa diaria nos proporciona en todo el mundo. Hay razones políticas en este interés desusado, porque la ética se ha convertido en un valor de primer orden, o cuando menos (hay que admitirlo nos guste o no) como un cierto valor para el mercadeo político. Además, hay también situaciones de desconcierto, ante las nuevas posibilidades que ofrece la técnica, que exigen una respuesta clarificadora. Pero hay una

razón de fondo que justifica plenamente el interés por las cuestiones éticas, a la cual se hará referencia con un poco de detenimiento.

En efecto, son incontestables los síntomas de que se están produciendo profundísimos y vertiginosos cambios en los modos de vida del planeta, hecho que se pone particularmente en evidencia en las sociedades avanzadas de occidente, o en aquellas otras de dispares ámbitos geográficos que con mayor o menor éxito se han adaptado a las denominadas exigencias occidentales de vida. Estos cambios en los modos de convivencia son tan extensos, y se manifiestan con tal ímpetu en las diversas áreas del existir (desde la producción a la comunicación, por ejemplo), que muy bien se puede estar asistiendo, como muchos pensadores han apuntado, a un cambio de civilización.

Todo el elenco (inacabable) de cambios en la estructura técnica de nuestra sociedad se traduce en transformaciones profundas, entre otras cosas, de nuestros modos de vida. Y con ellos se produce un derrumbamiento de los valores tradicionales, o más exactamente cabría decir, de los valores de la sociedad tradicional, entendiéndolo aquí tradicional en el sentido de una sociedad cerrada y rígidamente estructurada.

Se ha hablado mucho de la contraposición entre sociedades tradicionales y abiertas, y sin pretender entrar ahora en el pormenor de la cuestión, efectivamente es posible

discernir en la sociedad que se está configurando una serie de rasgos que la caracterizan en oposición con el modelo social que se va quedando atrás. La democracia, con todo lo que tiene de perfectible en los modos en que se articula, parece afortunadamente afianzarse universalmente como forma de organización de la vida política; al menos esa tendencia es clara. La participación en la vida pública por parte de todos los miembros de la sociedad se enriquece progresivamente, sobre todo en las sociedades avanzadas, posibilitándose la integración de los individuos en la vida social a través de un tejido asociativo cada vez más rico. El pluralismo alcanza todos los órdenes de la vida, extendiéndose a la cultura, caracterizándose así nuestras sociedades como multiculturales. La remodelación y desformalización de los roles sociales más característicos de la sociedad tradicional contribuye, en algún sentido, a crear estructuras más equitativas y más respetuosas con la condición personal de todos los miembros de la sociedad. La ampliación del tiempo de vida, debido a las mejores condiciones de nuestra existencia y a los adelantos médicos y sociales, está provocando un incremento temporal de dos segmentos de la vida humana (la vejez y la juventud), con un inaceptable desplazamiento y marginación de sus integrantes.

En fin, es de tal dimensión la avalancha de cambios y en algunos aspectos es tal la obsolescencia de los criterios y modos de organización social pretéritos, que se podría afirmar

que los valores tradicionales se han quebrado totalmente.

Sin embargo, no se puede seguir adelante sin hacer una importante salvedad a esta afirmación que introduce una cuestión cuyo análisis resulta del máximo interés, aunque lo limitado del tiempo impide tratarla como se merecería. Digo esto al hilo de una frase que de seguro han tomado en consideración en más de una ocasión y que resulta sumamente sugestiva, como es aquella aseveración de Eugenio D'Ors de que "todo lo que no es tradición es plagio".

Lo que parece que ha entrado en quiebra, de acuerdo con lo dicho anteriormente, son los valores de la sociedad tradicional, pero siguen con una vigencia renovada, más profunda, más exigente, los valores humanos, los valores que en el sentido D'orsiano de la expresión podríamos llamar "tradicionales". Porque resulta una evidencia histórica, empírica y racional que el hombre no puede en ningún caso partir de cero. Sólo un angelismo ingenuo o un pretencioso y exacerbado racionalismo puede hacernos creer que somos capaces de empezar desde la nada, como si el ser humano tuviera capacidad de retrotraerse al momento en que un antepasado nuestro fue capaz de alumbrar para los mortales caminos inéditos con el uso incipiente de una inteligencia novedosa. En absoluto. El hombre es deudor de su biología, de su biografía, de la cultura, de la sociedad que lo ha acogido y de la historia que lo envuelve. De ahí que la

afirmación de Eugenio D'Ors resulte tan llena de sugerencias: se camina hacia adelante remodelando, reactivando lo anterior, o explorando espacios cuyo descubrimiento es posible desde las posiciones ya establecidas, o bien, es otra opción, se permanece parado en el punto a que hemos llegado.

Los valores de la sociedad tradicional (los de "nuestra" sociedad tradicional, habría que decir), han quebrado, pero no lo han hecho los valores humanos, los valores que cimentan toda civilización y cultura posibles, y que de alguna manera son valores permanentes, de siempre. Por eso, la construcción de una civilización o de una nueva cultura no podrá hacerse sin volver sobre ellos. Sin embargo, no se trata de hacer una repetición mimética, sin más, no se trata de fotocopiar o de clonar. De lo que se trata es, en relación con los valores humanos, de pensarlos, remozarlos, renovarlos, dotarlos de una nueva virtualidad que sólo la inventiva, la imaginación y la creatividad de esta criatura singular que es el hombre, puede proporcionarles.

Así, al reto productivo, al técnico y al tecnológico, debemos añadir el auténtico reto de fondo que es el ético, ya que el económico y social conducen a enfrentarnos a la cuestión última nunca suficientemente tratada y menos definitivamente respondida. ¿Quién o qué es el hombre? O, más bien, en términos éticos, ¿qué debe ser el hombre?

Ha señalado un famoso filósofo que una característica esencial del

hombre es que es un ser en crecimiento. Resulta muy atractiva esa observación y puede ponerse en relación con todo lo que hasta aquí se ha tratado. Si hoy se habla de crisis de la modernidad, hay que admitir que este estadio no se resolverá por una renovada afirmación de la cultura moderna, es decir, por la proposición de un nuevo paradigma absoluto, omnicompreensivo, cerrado y definitivo sobre el hombre. Pero tampoco puede resolverse con un conformista escepticismo, o con la reducción de la acción humana a la consecuencia de un entretenido y trivial juego de interpretaciones. Sólo un impulso creativo y expansivo del hombre puede abrir nuevos cauces para un efectivo crecimiento. ¿Crecimiento en qué? En humanidad. Por eso se hablaba antes de prudente optimismo. Quien no lo tenga, o quien se vea obligado por su discurso o por cualquier otro motivo a renunciar a él, podría haber entrado en una vía muerta siendo otros quienes por él abran camino. Por eso, si no ha llegado la hora del fin del mundo y de la historia, alguien abrirá esas sendas nuevas, que bien venidas sean, vengán de donde vengán.

El hombre es también (lo estamos viendo) un ser de sentido. Es un ser capaz de descubrir el sentido de las cosas, o los posibles sentidos que encierran, y, por ello, es capaz también de dotarlas de un sentido. La exploración y colonización de la realidad no es una pura receptividad cognoscitiva pasiva, ni una ocupación mecánica, instintiva, o evolutiva de nuevos hábitat. Se trata más bien de

acciones, no sólo calculadas, sino también eminentemente creativas, es decir, que ponen en juego la capacidad creadora del hombre, al concebir y aplicar nuevos sentidos (distintos, o más plenos y más completos, o “un mejor sentido”) a su existencia.

Y dotar de sentido a la acción es poner en juego la libertad, es elegir. Se subraya la idea de que elegir, dotar de sentido, es una elección a largo plazo que, si es una auténtica elección, exigirá de nosotros, congruencia, coherencia y autodisciplina, porque toda elección comporta de algún modo (derivadamente, si no es enfermedad) autonegación y contrariedad, consecuencia necesaria del ser limitado del hombre.

Se sabe que éstas son, en nuestro contexto cultural, palabras mayores, porque parece que estamos hablando no ya de poner en juego la libertad, sino de jugarla. Pues bien, pronunciar palabras fuertes: de eso se trata, de jugarse la propia libertad en un compromiso efectivo y definitivo. ¿Y no es esto pedir demasiado? Creo que se comprenderá el alcance de la afirmación si retomamos el discurso en el punto adecuado. El compromiso que le es exigible al hombre es el compromiso con su propia humanidad, y por si estas palabras pudieran originar alguna confusión se señala que con su propia realidad de hombre, Albert Camus decía que “el hombre es la única criatura que se niega a ser lo que es”. Pues ahí está, en negativo la exigencia que se plantea, la libre

afirmación de lo que el hombre es. Al hombre le es exigible un compromiso radical con su racionalidad y su capacidad dialógica y con lo que de ellas se deriva, con su condición de ser libre, con la dimensión social de su ser personal, con su capacidad de dotar de sentido la existencia, con su apertura a la naturaleza, el pensamiento, la historia y la realidad en toda su extensión.

En fin, ¿cómo, pues, debe ser el hombre? Más humano, se responderá de nuevo. Más libre, más racional, más comunicativo y afectivo, más respetuoso con la realidad, más innovador y creativo, o, en términos clásicos, como decía Von Humboldt, “el hombre debe aspirar a lo bueno y grande”.

Ser más, crecer, no significa rechazar o arrasar los valores que se tienen, sino que significa filtrarlos, purgarlos, y reconocer nuestra insuficiente comprensión de lo que es en toda su extensión el ser humano, su dignidad, y su libertad. Por eso aunque probablemente nadie pueda hacer una descripción de cómo será el mundo que nos deparará el devenir de la humanidad, el hombre seguirá dando un sentido a su existencia, es decir, seguirá rendido a la exigencia de racionalidad y de libertad, o no será hombre.

Ser más y crecer significa solventar nuestras carencias. Para eso se necesita atender, escuchar. Cuando nuestra civilización no es capaz de dar respuesta satisfactoria a tantos problemas como se le plantean,

tenemos una obligación especial de prestar atención a los reclamos que desde los puntos más dispares se le hacen, y que constituyen en muchas ocasiones otras tantas llamadas a las que tenemos la obligación moral de responder. Es decir, estamos ante la obligación moral de responder a las expectativas frustradas, a las aspiraciones insatisfechas, a las reclamaciones desatendidas, y se debe encontrar una respuesta creativa, renovadora, que abra al hombre nuevas oportunidades de crecimiento y mejora.

Ahora bien, si no se pueden siquiera esbozar las nuevas relaciones, las nuevas estructuras que el hombre debe crear, sí se puede tal vez apuntar los valores desde los que ese cambio debe ser abordado, o algunos aspectos del sentido que se deben proponer a ese cambio.

En primer lugar la dignidad del hombre, de la persona, de cada vecino/a. La expresión "cada vecino", subraya la condición de realidad concreta del sujeto a que me estoy refiriendo. El hombre y los derechos del hombre, que se hacen reales en cada hombre, son la clave del marco que se quiere construir, y no nos exime esta aseveración de la necesidad de indagar y buscar una comprensión cada vez más cabal y completa de su significado. Reiterar que la dignidad personal del hombre, el respeto que se le debe y las exigencias de desarrollo que conlleva, constituyen la piedra angular de toda construcción civil y política y el refe-

rente seguro e ineludible de todo empeño de progreso humano y social.

Otro punto de apoyo esencial para abordar esta tarea civilizadora, que es una tarea ética, se ve en la apertura a la realidad. La realidad es terca, es como es, y un auténtico explorador no debe dibujar edenes imaginarios en su cuaderno de campo, sino cartografiar del modo más fiel la orografía de los nuevos territorios. La apertura a la realidad significa también a la experiencia. Apertura a la experiencia quiere decir aprender de la propia experiencia, y de la ajena. Quizás haya sido ésta una de las lecciones más importantes que nos ha brindado la experiencia de la modernidad: descubrir la locura de creer en los sueños de la razón, que cuando se erige en soberana absoluta engendra monstruos devastadores. No hay ya sitio para los dogmas de la racionalidad, incluida la racionalidad crítica. La aceptación de la complejidad de lo real, y muy particularmente del hombre, y la aceptación de nuestra limitación, conducirá a afirmar la caducidad y relatividad de todo lo humano (salvo, precisamente, el ser mismo personal del hombre) y a sustentar por lo tanto, junto a nuestra limitación, la necesidad permanente del esfuerzo y del progreso.

Criticar una racionalidad que se podría denominar absoluta, no la capacidad real de la razón para conocer, aunque sea de un modo todo lo limitado y parcial que se quiera. Es decir, es necesaria una reivindicación terminante de nuestra capacidad

racional para conocer y, si vamos acompañados del acierto; para conocer progresivamente mejor la realidad.

Pues bien, para que nuestro conocimiento de las cosas progrese, para que superemos los límites que la modernidad nos impuso, al tiempo que creía que nos hacía dueños totales de nuestro futuro, se debe desarrollar lo que se ha llamado pensamiento compatible. Habrá que impulsar formas de pensamiento que permitan marginar las dificultades originadas por un pensamiento sometido a las disyuntivas permanentes a que conduce el racionalismo. El pensamiento compatible permite superar esas diferencias y apreciar que en la realidad se puede dar unido (y de hecho se da) lo que una mentalidad racional "matemática" (llamémosla así) nos exigía ver como opuestos. Se considera que es un imperativo ético hacer ese esfuerzo de comprensión. Posiblemente nos permitirá descubrir que realmente lo público no es opuesto y contradictorio con lo privado, sino compatible y mutuamente complementario, o que incluso vienen recíprocamente exigidos; que el desarrollo individual, personal, no es posible si no va acompañado por una acción eficaz a favor de los demás; que la actividad económica no será auténticamente rentable (en todo caso lo será sólo aparentemente) si al tiempo, y simultáneamente, no representa una acción efectiva de mejora social; que el corto plazo carece de significado auténtico si no se interpreta en el largo plazo; etc. Que la norma no se opone a la libertad, sino

que si es auténtica, justa, la potencia; que debe distinguirse la valoración moral de los comportamientos (que es una exigencia ética) del juicio moral de las personas, que es un abuso de nuestra condición racional...

Pero hay que mencionar, al menos, otro rasgo que se debe potenciar en nuestro acercamiento a las cosas: el pensamiento dinámico, que nos lleva a comprender que la realidad (y más que ninguna la social, la humana) es dinámica, cambiante, abierta, y no sólo evolutiva, preñada de libertad. Por eso se debe superar la tendencia a definir estáticamente, o con un equilibrio puramente mecánico, lo real, que no resistiría tal encorsetamiento sin sufrir una grave tergiversación. A esto se hace referencia, precisamente. Sobre la afirmación de su ser radical, el hombre ha de desarrollar las virtualidades que allí se encierran, tanto en lo que se refiere a su autodesarrollo personal como en lo relativo a la realización de su ser social. Pensar el hombre, la sociedad o la historia, a plazo fijo, con un punto final, como un proceso cuyo cierre se vislumbra, viene a ser negar el mismo ser del hombre. Quizás pueda afirmarse que ese ha sido el más grave error de la modernidad, o el de más graves y trágicas consecuencias.

Estas dos características del pensamiento y del conocimiento que, según parece, se deben desarrollar y potenciar (el pensamiento compatible y dinámico), y las anteriores referencias a la dignidad del hombre y la apertura a lo real, fundamentan otro

de los valores sobre los que se deben asentar nuestra acción: el diálogo. El diálogo sólo es auténtico si se construye sobre una actitud profundamente ética. El diálogo es una acción propia no del hombre astuto, del negociador, del habilidoso, del que regatea en corto. El diálogo es propio del hombre bueno. Bueno no en el sentido de “bondadoso”, en el de “torpe de buenas intenciones”, ni siquiera se acepta lo de “bueno, en el buen sentido de la palabra”, como lo definía el maestro Machado. El diálogo es propio del hombre bueno en el sentido fuerte de la palabra “bueno”, en el sentido ético.

La participación, por último, es otra condición de acción de futuro, congruente con todo lo que se ha venido diciendo. Simplemente hay que recordar aquella máxima *Kantiana* de que el hombre no debe ser tomado nunca como medio, sino como fin. Y si lo que se busca es un crecimiento en libertad, en humanidad, en definitiva, sólo podrá hacerse realidad ese objetivo, si cada uno se hace protagonista de sus acciones y de su desarrollo, y posibilita con su actuación que los demás también lo sean. Así se entiende la participación.

II

La preocupación por la ética, por fortuna, no es hoy sólo una cuestión de moda llevada a cabo por simples razones de actualidad como pueden ser la corrupción política y financiera,

las crisis económicas, la pérdida de legitimidad de las instituciones o la mutación de los sistemas de valores, sino que corresponde a un movimiento cultural e intelectual de fondo que parece presagiar el advenimiento de un nuevo ciclo en el desarrollo de la humanidad, en el que el factor ético será el generador del pensamiento, de la acción y de las relaciones de convivencia dentro y fuera de las organizaciones.

Es precisamente en el seno de estas organizaciones humanas donde se hace necesaria la recuperación de los valores éticos como referentes de su actuación. Las estructuras económicas y políticas son instrumentos al servicio del hombre, como también la Administración pública debe promover los derechos fundamentales y hacer posible un ambiente de calidad y eficacia en el marco de la legalidad y del servicio público. Cuando se pierde de vista el carácter instrumental de las instituciones y los únicos aspectos que sobresalen son los mercantiles, entonces la lucha por los derechos fundamentales del hombre no puede menos que experimentar un claro retroceso.

Esté renacimiento del interés por la ética se produjo concretamente en el mundo de los negocios y de la empresa privada hace dos décadas, teniendo como resultado el desarrollo, es cierto que todavía no muy logrado, de nuevas sensibilidades sociales de las empresas que trasciende de lo puramente económico. La aplicación de esta reflexión ética a la administración pública es mucho más

tardía, habiéndose fijado su nacimiento en 1978, fecha de publicación del primer libro sobre el tema *"Ethics for bureaucrats"* de John Rorh. Es a esta última dimensión de la ética, la ética de la Administración pública o ética pública, a la que se hará referencia a partir de este momento, tratando de proyectar sobre la organización administrativa los mismos valores éticos que (de acuerdo con el razonamiento que se ha venido desarrollando) deben regenerarse para alcanzar el pregonado "cambio de civilización".

La Administración pública, como se sabe bien, constituye una función de ejecución de la expresión de la voluntad general, que es la Ley. La Administración, por tanto, implica la puesta en marcha del contenido de lo dispuesto en las leyes. Esencialmente, la Administración pública tiene una naturaleza instrumental que precisamente define su operatividad constitucional de forma que, "está al servicio" de los intereses públicos. Éstos, pues, justifican su actividad. Ahora bien, podría ocurrir, y de hecho sucede en ocasiones, que el medio se transforma en fin. Entonces, la Administración es un fin en sí misma y toda su actividad se orientaría hacia la propia organización. Como señala el profesor Aranguren en el prólogo al estudio de Agustín Izquierdo sobre "Ética y Administración", "la burocracia está canalizada a través de una organización jerarquizada, que fácilmente puede olvidar los fines para los que ha sido concebida a causa de que ciertos elementos que constituyen su estructura, llegan a transgredir los

límites dentro de los cuales su funcionamiento es legítimo". Y esa transgresión en buena parte se produce precisamente porque la fuerza del llamado "servicio público" se ha ido diluyendo en una aspiración, quizás notoriamente desproporcionada, de servicio al interés individual que ha sido muy dañina para el sector público. De ahí que el consejo del profesor Aranguren en este sentido es muy importante porque permite recuperar lo que siempre ha caracterizado la actividad pública y que es el "servicio público": "la tendencia hacia lo público es, con seguridad, el mejor límite para asegurar una administración cuyo comportamiento puede ser caracterizado como moral".

En realidad, el reto que tiene planteada hoy la ética es, no sólo su aplicación y divulgación, sino su ejercicio en la cotidianeidad por las personas concretas, su ejercicio a través de las cualidades democráticas. Por eso, como señala igualmente Aranguren en relación con la función que tiene la ética pública en la potenciación de lo público: "en la práctica, la forma más poderosa de hacer esta tendencia real es que cada miembro de la burocracia la haya interiorizado de alguna manera".

Ahora sólo se insistirá en que, efectivamente, la ética pública se circunscribe a la conducta de los agentes públicos de acuerdo con la recta razón y con los intereses públicos entendidos como el bien de todos que debe propiciar espacios de profunda humanización. Hoy, es evidentemente necesaria una labor de

moralización de la vida pública a través de una revitalización de los valores éticos de la sociedad y de la persona humana. Porque se han ido perdiendo muchos valores a pesar de que la democracia no dispensa a los ciudadanos ni de la necesidad de la ética en su vida personal, ni de las exigencias morales en el ordenamiento y desarrollo de las tareas públicas. Todo lo contrario. La democracia necesita como presupuesto una ética sólida para cumplir todas sus exigencias, tanto en el orden institucional como en el social.

Elaine Todres ha escrito un interesante trabajo en el volumen 34 de la Revista Canadiense de Administración Pública titulado "La dimensión ética en el servicio público". En su estudio, Todres pasa revista a una serie de asuntos, generales todos ellos, que nos ayudan a plantear algunas cuestiones de ética pública.

Por ejemplo, cuestiona que la ética pública se refiera sólo a todo lo relacionado con la honestidad. Estoy de acuerdo en este punto con Todres porque la ética se extiende también, y esto es muy importante señalarlo, a la calidad y perfección del trabajo, al clima laboral, a la atención al ciudadano, etc. Es decir, la ética es algo más que la censura de conductas corruptas: exige un trabajo bien hecho y, sobre todo, una continua y constante referencia al público, a los ciudadanos, en la tarea administrativa.

Igualmente interesante, y oportuna, es la consideración general que Todres efectúa sobre la funciona-

lidad de la Administración en relación con la lógica promoción de la justicia social y su combinación con la tarea, cada vez más importante, de fomentar el protagonismo de las iniciativas sociales y privadas. Este es un problema que, como casi todos, se resuelve con apelaciones al sentido común y muy especialmente teniendo en cuenta que "in medio, virtus".

Subrayar la idea, teórica y vital de que, los ciudadanos son la clave en el desempeño de las tareas administrativas, es fundamental. De ahí, que la responsabilidad moral de los agentes públicos debe estar presidida, señala también Todres, por la constante contemplación de las necesidades y exigencias colectivas. La cuestión es, no solamente, legal, sino cultural, dice Todres. Efectivamente, el cambio en la Administración pública actual pasa, por una profunda modificación cultural, de mentalidad, en los trabajadores del sector público. Ahora bien, el cambio no se puede producir, como desean muchos políticos, de la noche a la mañana. Es un proceso lento, pero necesario.

Uno de los problemas más importantes, es el de la discrecionalidad de los altos funcionarios para la toma de decisiones. Es bien conocido que los funcionarios, de la Administración pública, deben ejecutar las políticas públicas que los ciudadanos periódicamente, a través de elecciones, entienden que son necesarias para la comunidad. Lo que ocurre es que la instrumentación técnica de esas políticas puede hacerse, ordinariamente a través de

diferentes técnicas de gestión. Por eso, el funcionario llamado a la ejecución de políticas públicas no es un hombre, o mujer, dividido. Por una parte hacia el gobierno y, por otra, por los ciudadanos. El funcionario debe elegir la técnica administrativa que permita la ejecución de la política pública de que se trate en las mejores condiciones para los ciudadanos. De nuevo, pues, la referencia a los ciudadanos porque, en definitiva, son los auténticos dueños de todo el aparato público.

El funcionario llamado a la ejecución de potestades discrecionales, tiene una evidente parte de responsabilidad en toda la consideración ética en la administración pública. Como señala Todres, el funcionario que trabaja en el proceloso mundo de la discrecionalidad ni es un mandado ni es un irresponsable que se escuda y defiende en el escalón político. Es un trabajador que debe fomentar en su tarea profesional, la imaginación y que, con iniciativa, debe buscar la mejor fórmula para hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, la ética, entendida en su sentido más amplio, que es el que se defiende en este trabajo, se aplica a todos los funcionarios, independientemente del lugar que ocupen en el organigrama administrativo; eso sí, en función también de sus singularidades y especificidades. Como Aranguren, Todres también entiende, que la consideración ética en la función pública se reconduce en último extremo, a la dimensión personal. Como escribiera Sir Francis Bacon "*a good*

conscience is a continual feast". Y, en la Administración pública, esa conciencia tiene también una dimensión o tendencia hacia lo público que, cuando es real y viva, claro que constituye una fiesta. La fiesta de hacer posibles y efectivas las necesidades colectivas de los ciudadanos.

Desde el principio de las civilizaciones se ha juzgado necesario establecer códigos de buena conducta referidas a los funcionarios públicos. En muchos casos, se ha dicho que la exigencia "moral" de la actuación del servidor público debería superar con creces la conducta de los agentes de la vida económica privada. Así, se puede recordar, entre otros, el Código Hammurabi, la ley de Moisés, la Atenea, la Romana, o los Principios chinos sobre conducta pública basados en las enseñanzas de Confucio. En todas estas normas llama poderosamente la atención la sorprendente coincidencia en su contenido, lo cual viene a confirmar la objetividad de la configuración ética del trabajo al servicio de la administración pública, y la existencia de unos principios universales comunes que siempre han acompañado a la actividad de los funcionarios públicos.

En nuestro tiempo, la década de los setentas es el momento en el que puede cifrarse la preocupación por la ética en el desarrollo del estudio y de la práctica de la Administración pública. Como han señalado Kernaghan y Dwivedi, el interés por la conducta ética de los funcionarios no fue sólo el resultado de una preocupación académica, sino una manifes-

tación de sensibilidad de los gobiernos hacia los aspectos de ética en la Administración pública. Durante los ochentas, la cuestión ha ido "in crescendo", lo cual invita a pensar que este tema ocupa un lugar preferente en la lista de aspectos importantes a afrontar por todas las administraciones públicas.

En los años setentas, la publicidad en la que se vieron envueltas conductas inmorales de altos funcionarios norteamericanos unida a la revelación de conculcaciones éticas por funcionarios de otros países, motivó en los ciudadanos una legítima preocupación por la calidad ética de los servidores públicos. A partir de entonces, se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales. Es entonces cuando se aprueban en algunos países, normas sobre distintos aspectos de la ética para funcionarios.

III

En los últimos años la literatura sobre ética pública, sobre todo fuera de España, ha sido, y sigue siendo en estos momentos, muy numerosa. Por ello, parece interesante dar cuenta de un estudio de esta naturaleza, aunque sea someramente, sobre las últimas novedades aparecidas en relación con las cuestiones generales, que es menester analizar en este momento.

Mylon Winn, por ejemplo, plantea el problema de la dicotomía ética pública-individual y la interesante cuestión de si la llamada cultura organizacional puede imponerse sobre la ética individual de los trabajadores.

El estudio de Winn plantea, entre otros asuntos, que el comportamiento ético es el resultado de la interacción recíproca de individuos y organizaciones. Evidentemente, las relaciones entre los funcionarios y el interés público, valor de la organización administrativa, son muy importantes. Es más, los valores del servicio público deben condicionar la conducta de los funcionarios en la medida en que incorporan un "plus" de responsabilidad moral al comportamiento de estos profesionales. En realidad, la ética es una, como la persona es una; y lo que ocurre es que los principios generales sobre el bien y el mal deben aplicarse sobre los distintos escenarios.

Gary Brumback, por su parte, plantea algunos elementos de análisis francamente importantes. Para este autor, las conductas no éticas pueden ser legales e ilegales: las legales, que son las que mayor trascendencia pública tienen; sin embargo, no son las más numerosas. La ética pública, entendida en sentido amplio, debe sobre todo actuar contra ese rosario de comportamientos que, para el profesor Brumback, se originan a partir de la ambición, de la impaciencia, de las posiciones de poder, de las expectativas ilegítimas, de los incentivos injustos, o de la falta de

seguimiento del trabajo. A esta lista, añadimos una referencia general: la falta de sensibilidad frente a los derechos de los ciudadanos. Se está plenamente de acuerdo en que la ética pública, sobre todo, debe atacar las causas de este tipo de comportamiento que, si bien no están tipificadas, la verdad es que constituyen un verdadero cáncer para la administración pública. Pero es que, además, Brumback plantea atinadamente los que, a su juicio, son los elementos más importantes para la institucionalización de la ética pública. A saber, liderazgo moral, el trabajo bien hecho, con calidad, como exigencia ética; entrenamiento en el comportamiento ético, práctica de virtudes morales; establecimiento de un código ético y sistema de detección de causas de comportamientos no éticos.

Los valores democráticos son, como señala Denhart, elementos configurados del "ethos" de la Administración pública, entendiendo por ética pública esa señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el "servicio público" o, más gráficamente, por el "servicio al público", que son dos manifestaciones de la misma disposición general. Pues bien, quizás una de las causas que explique el deterioro al que hemos llegado estriba en que, en palabras de Denhart, los valores democráticos y los burocráticos no han sido integrados dentro de una ética de la administración pública. En su análisis de ciencia política, Denhart señala que las causas de este desentendimiento, bien patente en no pocos

aspectos de la actuación administrativa, son fundamentalmente tres. Primera, la tendencia histórica de la burocracia a controlar los valores democráticos. Segunda, la falta de asunción de estos valores por la organización, y tercera la crítica que se ha realizado a la ética aplicada y a los códigos de deontología profesional. Sea por la razón que sea, parece del mayor interés que los valores y los hábitos democráticos sean asumidos, no sólo teóricamente, por la organización. Es necesario recuperar ese talante democrático, no sólo en la Administración, sino en todos los órdenes de la vida social, de forma que la coherencia sea un valor en alza porque se practica lo que se cree.

En relación con la toma de decisiones administrativas, Pavlak ha definido la configuración de la ética pública desde la perspectiva de la justicia administrativa. Para Pavlak las decisiones administrativas son justas si reflejan la justicia administrativa en un marco de políticas públicas. En este sentido, parece del mayor interés la referencia de este autor a que las decisiones administrativas deben dictarse en un contexto de equilibrio entre la justicia individual y social. Es más, deben censurarse por no éticas las decisiones adoptadas en beneficio exclusivo de la organización o de los propios administradores y, en todo caso, es coherente con la ética pública, la transparencia y la eficiencia, siempre que se tenga en cuenta, como nos advierte reiteradamente el profesor Pavlak, que la organización aparezca efectivamente,

ante los ciudadanos, con la aspiración de servicio a los intereses generales, responsable de sus decisiones e inversiones y dispuesta a reconocer los errores que se puedan producir o, como diría Todres, las omisiones. Este es un tema crucial. Evidentemente, se ha señalado una vez más y no parece reiterado recordarlo de nuevo, el servicio no será visible para el ciudadano si no se encarna por las personas que forman parte del engranaje administrativo y, malamente se podrá responder ante los ciudadanos si no se responde personalmente en la propia organización o si no existe el hábito personal de la rectificación, cuando sea necesario, ante una decisión incorrecta. Estos elementos, efectivamente, se encuentran en esa línea de la justicia administrativa que ciertamente acompaña inseparablemente cualquier aproximación que se realice a la ética pública. Ahora bien, el simple enunciado o explicación de estos principios, como reconoce certeramente Pavlak, no produce, sin más, el resultado buscado. Hace falta una interiorización de los valores y principios y un ejercicio reiterado por parte de todos los miembros de la organización administrativa sin excepción.

La ética pública, como también se ha comentado, incide muy directamente en la organización y, especialmente, en el marco de las relaciones laborales. Así lo ha señalado recientemente Hummel al subrayar que la dimensión ética es decisiva para potenciar la dimensión institucional, ya que la capacidad individual de los funcionarios debe ponerse

razonablemente al servicio de los ciudadanos, para trabajar con sus colegas en un ambiente de buenas relaciones laborales. En este sentido, la aproximación amplia a la ética pública permite profundizar en la necesaria sensibilidad ética de que tienen que hacer gala los funcionarios y políticos actuales porque hoy la ética no implica, y no es poco, honradez y honestidad, sino trabajo bien hecho, gastos razonables, consecución de objetivos, rendición de cuentas y, sobre todo, configurar un entorno laboral de verdadera humanización del trabajo y de las propias relaciones laborales. Pero, al final, como reconoce Dobel, es básica la integridad personal en el ejercicio de la función pública, sobre todo en el marco de la discrecionalidad administrativa en el que hay que elegir entre varias posibilidades: en estos casos la sensibilidad frente a las demandas sociales y un concepto de lo público en su sentido más cabal, constituye una manifestación no menor de lo que son los valores personales del servicio público.

El discurso de los valores, que no se contrapone al de las cualidades democráticas, sino que se complementan, es bien importante en la ética pública. En este sentido, la Carta Deontológica del Servicio Público de Portugal, aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros del 18 de febrero de 1993, es un documento relevante. En dicha carta se reconoce que la nueva administración pública de estos tiempos, debe estar abierta al diálogo con los ciudadanos. Este extremo no es baladí y, como se ha escrito en más

de una ocasión, una disposición de esta naturaleza exige un compromiso personal, en la misma dirección, de los funcionarios públicos. Pero es que la Carta, en su preámbulo, dice con toda claridad que la administración pública moderna debe estar inspirada en la claridad y la transparencia y debe empeñarse en prestar a los ciudadanos servicios públicos de calidad. Como se puede comprobar, la dimensión amplia de la ética pública es acogida en este texto normativo de Portugal pues, como dice la propia Carta Deontológica, los criterios técnicos y racionales de la actividad administrativa, con ser básicos, no son suficientes. Hoy, es necesario, además, que la racionalidad técnica del modelo *weberiano*, definitivamente en profunda crisis, se encuentren en el marco de los valores éticos del servicio público. Hay que hacer, si, pero hoy es muy importante evaluar qué es lo que se hace y cómo. Es decir, la sensibilidad frente a los intereses públicos debe acompañar siempre a la actividad administrativa. Hoy, en los tiempos que corren, se podría decir que debe ser una de las componentes esenciales del quehacer público la dimensión ciudadana y, sobre todo, el engarce de las decisiones con el bienestar general y social.

Los valores éticos del “servicio público”, “al público” tienen, como nos recuerda la Carta portuguesa, un evidente contenido moral que rebasa lo estrictamente jurídico porque va más allá, amplía una serie de principios generales a los que deben ajustarse las conciencias individuales de los funcionarios públicos.

Es muy interesante la justificación de este documento desde el punto de vista de los funcionarios. Efectivamente, la Carta Deontológica parte de la dignidad de los funcionarios públicos que, en un sistema democrático están al servicio del Estado; y de los elevados valores éticos que deben configurar la conducta profesional de los funcionarios, a quienes debe reconocerse el eminente valor social del servicio público. También recuerda la Carta, y es bueno recordarlo ahora, que las exigencias éticas, si bien quizás son más complejas para quienes deben operar potestades discrecionales, alcanzan lógicamente a todos los integrantes de la organización administrativa, y son manifestaciones de los valores fundamentales del servicio público. A saber: el servicio público, al Estado, y a los ciudadanos, como fin y razón de ser de la administración pública; la legalidad como marco de actuación, la neutralidad política, económica y religiosa, la responsabilidad y la competencia como caracteres de la profesionalidad y, finalmente, la integridad como condición de libertad individual. Pues bien, estos valores deben aplicarse a las relaciones con los ciudadanos, con la administración y con el resto de los poderes del Estado.

En España existe un interesante documento titulado “La transmisión de los componentes éticos del servicio público a los funcionarios de nuevo ingreso”. El documento es el resultado de un conjunto de reflexiones realizadas en el seno de un grupo de trabajo constituido entre el Instituto

Nacional de Administración Pública y la Escuela de Hacienda Pública con el fin de transmitir a los funcionarios de nuevo ingreso los componentes éticos del servicio público.

Igual que la Carta portuguesa, en la que se inspira, se reconoce en el documento español que el trabajo administrativo, cada vez ciertamente más vinculado a la eficacia y a la eficiencia, necesita de un conjunto de valores que deben estar presentes en la organización y deben contextualizar la eficacia y la eficiencia por ser las señas de identidad de la administración pública. En el documento se subraya que es muy importante, la dimensión individual de la ética pública porque el funcionario si no encarna o asume estos valores fundamentales, si no se identifica en su labor diaria con los componentes básicos del servicio público, toda reflexión quedará siempre en palabras más o menos brillantes, pero sin trascendencia práctica, que es lo más importante. Esta preocupación, explicable en quien tiene la responsabilidad de la formación de los funcionarios es, hoy, exigente a la vez que apasionante.

John Röhr, uno de los profesores que más ha trabajado en materia de ética pública en todo el mundo, escribió en 1989 un interesantísimo artículo sobre los valores en la administración pública. En este sentido, conviene recordar que estos valores no se refieren a tendencias momentáneas, dice Röhr, de la evolución de la sociedad, sino a principios constitucionalmente establecidos que, no

hacen más que recoger esos valores permanentes y universales que siempre han acompañado a la actividad pública.

Las relaciones entre Ética y Derecho constituyen también un tema de interés para la ética pública. Porque la ética, como ha reconocido Meilán Gil hace referencia a valores objetivos que trascienden de la persona y que tienen relación con el comportamiento de los individuos. Es más, la ética supone la existencia de unos valores que van más allá del Derecho. Ahora bien, a los funcionarios y a los ciudadanos conviene que estén convenientemente tipificadas las faltas de servicio y que se distingan de las personales porque, no todo en la función pública puede reducirse a derechos. Por eso, como señala este autor, es importante delimitar los ámbitos respectivos del Derecho y de la ética, aunque, eso sí, no pueden ser compartimentos estancos, ni siquiera en el proceloso mundo de un Derecho Administrativo que pensó en que el principio de legalidad sería poco menos que taumatúrgico. Porque, es verdad, no pocas veces legalidad e inmoralidad son formalmente compatibles. Si, ciertamente, pero es también necesario recordar que en el mundo de la ética se han instalado en la cúspide del Derecho toda una serie de principios entre los que los derechos fundamentales no son los menos importantes, que han permitido, o deben permitir, que el ordenamiento jurídico discurra siempre por una senda de profundo respeto al hombre, si bien no siempre ocurre así como

desgraciadamente se tiene ocasión de contemplar con frecuencia.

Como señala Meilán Gil, el Derecho es insuficiente para cubrir toda la actuación del funcionario y para remediar los perjuicios de lo que no es conforme a los cánones del buen gobierno, sobre todo en un contexto de creciente complejidad en el que la eficacia debe estar integrada en la legalidad y, ambas, deben pender siempre, y en todo caso de los valores del servicio público.

Una de las conclusiones de uno de los últimos informes del Club de Roma se centró en la necesidad de recuperar el valor de la dignidad de la persona. Pues bien, la idea del servicio público está hoy vinculada en virtud del contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, por el principio de efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y los derechos fundamentales no son más que las distintas manifestaciones de la dignidad de la persona. Hoy, la administración pública, en cuanto servidora de los intereses colectivos, tiene una misión capital: promover el libre ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todos los ciudadanos. Se trata, en otras palabras, de uno de los contenidos básicos de la ética del servicio público.

IV

La formación en ética pública es necesaria y su enseñanza debe partir de los principios generales que han

presidido la configuración de lo que siempre se ha entendido por servicio público. Para ello conviene recordar, como señalan los profesores Kernaghan y Dwivedi, que hoy en día no se puede, aunque se debiera, dar por sabido, y sobre todo por vivido, que la administración pública constituye una función encomendada por los ciudadanos, de manera que el servicio público "per se" es una profesión para quienes deberían, siempre y en todo caso, comportarse de forma ética. Del mismo modo conviene profundizar en las virtudes sociales que deben transmitir los funcionarios en su actividad como son la honradez, la imparcialidad, la justicia y una conducta intachable. Del mismo modo, siguen diciendo Kernaghan y Dwivedi, se debe reflexionar y sacar partido a los principios de lealtad institucional, eficacia y economía que, igualmente, debe caracterizar la actuación de los funcionarios públicos.

Por otra parte, no conviene perder de vista que, poco a poco, los funcionarios públicos, en muchos casos, deben realizar funciones muy próximas al ejercicio efectivo de potestades discrecionales. Por eso, teniendo en cuenta que estadísticamente los problemas de actuación ética se suscitan especialmente en el campo de la discrecionalidad, la necesidad de la formación ética es, si cabe, más importante en este escalón administrativo.

Pienso que la implantación de los programas de ética en la función pública es positiva y es un acontecimiento a favor del servicio público.

Además, como no hay excesivos problemas sobre los valores a transmitir, la cuestión se centra más bien en que la docencia sea impartida por profesores con experiencia y en que se utilice la docencia del caso.

La enseñanza de la ética para funcionarios, en mi opinión, debe plantearse antes de la entrada en la función pública y después. Antes porque a los poderes públicos les conviene asegurar un "minimum" de contenidos éticos en las personas que acceden a la administración pública. Y después, porque debe reconocerse que la formación no termina nunca y que es necesario explicar las lecciones de ética de acuerdo con las nuevas y variadas problemáticas que históricamente plantea la discrecionalidad administrativa. Los profesores Kernaghan y Dwivedi reconocen, sin embargo, que no pocos funcionarios se muestran reacios a participar en programas de formación en ética pública. Por una parte, porque hay quienes piensan que los problemas éticos se plantean única y exclusivamente en los altos funcionarios. En segundo lugar, como se mencionó anteriormente, porque faltan programas de ética previos al acceso a la función pública. Y, en tercer lugar porque, querámoslo o no, todavía pervive el mito de que las cuestiones éticas son propias de los políticos y no de los funcionarios. La verdad es que son tres razones de peso que, sin embargo, no son de difícil contestación. Si entendemos la ética pública como la ciencia del comportamiento moral del funcionario en cuanto que su actividad debe estar presidida por los

parámetros del servicio a los intereses colectivos, la verdad es que todos los integrantes de la maquinaria administrativa, todos sin excepción, tienen que formarse en estos principios. Además, la carencia de programas de ética se soluciona introduciéndolos tanto en la enseñanza secundaria como en la universitaria. Hacerlo así pienso que beneficia a toda la colectividad y permitirá a todos los ciudadanos conocer mejor la administración pública. Y, finalmente, debe quedar claro que la ciencia del servicio público es propia de quien se mantiene, desde una perspectiva de estabilidad, en la función pública, mientras que los cargos políticos, por su propia naturaleza, no permanecen sin límite en la Administración pública de manera que todos, funcionarios y políticos, deben poseer los conocimientos éticos necesarios para la acción.

La ética, además, debe proporcionar una capacidad de reflexión y de análisis de los problemas que plantea la función pública a la luz, precisamente, de la idea de servicio a la colectividad. A través de planes y programas bien diseñados de ética pública se puede conseguir que los funcionarios adopten una postura creativa en su trabajo, independientemente del lugar que ocupen, de innovación con mentalidad abierta y perspectiva de futuro. Sin un planteamiento ético del trabajo administrativo se vacía de contenido el quehacer de los servidores públicos y se difuminan los principios del servicio público de los que surge la motivación para el trabajo en la Administración. Desde

este punto de vista se entiende bien que la función pública está al servicio del hombre y que será lo que sean las personas que la componen.

También conviene señalar que la ética pública va más allá del estricto cumplimiento de la legalidad vigente como parámetro de moralidad. Es más, en los programas de ética pública para funcionarios interesa, en mi opinión, combatir dos elementos que, en verdad, están hoy muy en boga pero que, en el fondo, suponen una desnaturalización de lo que siempre se ha entendido como el parámetro de actuación ética de los funcionarios públicos. El primero, un planteamiento legalista en virtud del cual la ley es el paradigma de moralidad. Y, en segundo lugar, un conformismo social que determina igualmente la moralidad de la actuación del funcionario. Ambas corrientes, de gran impacto social, se muestran, en muchas ocasiones, contrarias a los valores permanentes y perennes que han sostenido y sostienen la función pública como la lealtad institucional, la honradez, el espíritu de sacrificio, la transparencia, o la imparcialidad.

Quizás, una de las cuestiones más importantes de toda esta temática, sea la de reflexionar y sacar todo el partido que tiene a la idea del servicio a los ciudadanos, a la colectividad, a "los otros". Porque, no es difícil y ejemplos tampoco faltan de confusión entre interés público e interés personal. Por eso, el funcionario público debe ser consciente de que su oficio plantea unas importantes

exigencias morales, capacidad de autorreflexión crítica, auténtica responsabilidad, sensibilidad pública, sentido de la medida, de la proporción y humildad.

La necesidad de la formación ética de los funcionarios permite profundizar en la obligación que tienen los funcionarios de realizar tareas de contenido público. Así, señala el profesor Stahl, quedará más claro la traición al servicio público que entraña la utilización del empleo público como una oportunidad para el ensalzamiento de la propia persona o como una manera de favorecer a otras personas.

Denis Osborne ha señalado muy claramente que la sensibilidad frente a la dimensión ética debe ser un objetivo fundamental de la formación de funcionarios. Y para ello es conveniente que en todas las acciones formativas se incluyan cuestiones de ética sobre todo en lo que se refiere a las nuevas técnicas de gestión.

En nuestros días, la apelación a la necesidad de introducir criterios éticos en los distintos aspectos de la vida humana, parece que es algo asumida por mucha gente. Así, un reciente informe del Club de Roma es un testimonio inequívoco de que la sociedad democrática actual, si no incluye principios éticos, se puede transformar en un sistema de contenido autoritario. Porque, en definitiva, ¿qué cabría esperar de una función pública que no actuara con auténtico espíritu de servicio, que no buscara únicamente el interés público?

La Administración Pública del Estado Social y Democrático de Derecho es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, eficacia y servicio. Legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la administración se encuentra en el servicio a los intereses colectivos, en el servicio del bien común. Por eso, me atrevería a decir que una de las asignaturas pendientes de la administración pública de nuestro tiempo es la recuperación de la idea de servicio y, eso sí, la necesaria profesionalización de la administración pública que, en cualquier caso, ha de estar, no sólo abierta a la sociedad, sino pendiente ante las demandas colectivas para ofrecer servicios públicos de calidad.

Estas circunstancias, entre otras muchas, exigen un cambio sustancial en la concepción y actuación de la administración pública. Los programas de reforma y modernización de la administración pública deben tener como objetivo recuperar esta concepción instrumental de la administración. Para ello, deben incidir sobre varios elementos claves, como son la introducción de criterios de libre competencia en la administración, la desburocratización y simplificación de los procedimientos, la motivación del

personal, así como la reducción del gasto público y su gestión de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia.

Ahora bien, no se trata sólo de poner en marcha una reforma administrativa que camine hacia principios de eficacia y servicio. Se trata de algo más profundo: hacer posible que la calidad, la ética y la transparencia sean propiedades con-naturales en la actuación de la administración y de todos sus agentes.

Como pone de manifiesto Vargas Moniz, la idea de la Administración pública ligada a manifestaciones unilaterales de poder y autoridad está en crisis. El modelo tradicional constituido por una estructura jerarquizada y burocratizada, fuertemente ligada al poder político, indiferente al movimiento social y a los intereses individuales, empeñada en preservar una cierta idea de independencia y de imparcialidad, colocándose al abrigo de intereses y presiones, y preocupada con sus secretos a fin de mantener y cultivar el distanciamiento de los ciudadanos, viene cediendo progresivamente el paso a una administración pública con otra filosofía y otro comportamiento. Una Administración pública que sea una verdadera "casa de cristal".

Pues bien, la Administración pública debe ser transparente en su servicio a los ciudadanos, quienes justifican su existencia. Durante los últimos años, la transparencia administrativa ha suscitado un interés creciente y un amplio consenso. Por todo ello, hablar de transparencia es

hablar de uno de los valores esenciales en que se asienta la reforma y modernización de la administración pública como caracterización de lo visible, accesible y comprensible.

El concepto de transparencia no es antitético con el de eficacia. Para obtener esa Administración transparente es necesario programar la actividad y, por tanto, tomar decididamente la vía de la racionalización de los procedimientos, que inevitablemente conduce a una mayor eficacia. Por ello, la transparencia debe ser una prioridad, no sólo en la relación ciudadano-Administración, sino también dentro de la administración misma, si queremos mejorar el funcionamiento de la maquinaria administrativa en su totalidad y disponer de un aparato administrativo que funcione con criterios éticos.

Por tanto, vincular transparencia y eficacia es esencial para evitar que la reforma administrativa sea únicamente formal, y así poder realizar una economía efectiva de los recursos y una mejora de los servicios.

La transformación del concepto de súbdito en el de ciudadano no sólo implica ser titular de derechos e intereses frente al Estado (Estado de Derecho), sino también que el respeto a la legalidad pase por la salvaguarda de las posiciones legítimas de terceros, superando la unilateralidad como forma de ejercicio de poder y la dependencia y sujeción de los interesados. Supone este proceso, en definitiva, la participación y la colaboración mutua de ciudadanos y

administración en un marco de transparencia, propio de un Estado Social y Democrático de Derecho. Es más, como ha reconocido solemnemente nuestro Tribunal Constitucional en 1984, hoy, los intereses públicos deben definirse en una acción combinada entre el Estado y los agentes sociales. En este punto, la Constitución Española es suficientemente clara, pues el Artículo 105, ya establece los presupuestos necesarios para la participación de los ciudadanos en la actividad de la administración pública.

La identidad intereses administrativos/intereses de los ciudadanos, centrada en la promoción del bien común, exige que la administración pública sea un organismo transparente, abierto a la información, a la participación y al control democrático por parte de los ciudadanos.

Los mecanismos de transparencia exigen numerosas medidas organizativas y normativas. Entre ellas es fundamental la racionalización de los procedimientos administrativos, ya que, como pone de relieve Gennal, la transparencia no es un resultado que se obtenga sin haber cumplido antes la condición previa fundamental: procedimientos claros, documentados y difundidos entre todos los operadores internos y externos.

Pero más importante que las formulaciones normativas es la transformación de las ideas y comportamientos del personal al servicio de las administraciones públicas, capaz de hacer suyas estas importantes

transformaciones, dando contenido concreto en la práctica a las medidas de reforma que se pretenden. Para ello es fundamental el comportamiento ético de los funcionarios. Es importante la ética pública, que es necesaria para reforzar las condiciones de credibilidad en la propia Administración pública y en sus agentes, algo sustancial a la transparencia administrativa que ahora analizamos. Es más, me atrevería a decir que las consideraciones éticas en la función pública tienen una importancia creciente pues no se puede olvidar que el oficio público supone una tarea de servicio a los demás.

La ética pública, en una primera aproximación, estudia el comportamiento de los funcionarios en orden a la finalidad del servicio público que le es inherente. Es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto sean realizados por funcionarios públicos.

La ética pública es, como la ética en sí misma, una ciencia práctica. Es ciencia porque el estudio de la ética para la administración pública incluye principios generales y universales sobre la moralidad de los actos humanos realizados por el funcionario público o del gestor público. Y es práctica porque se ocupa fundamentalmente de la conducta libre del hombre que desempeña una función pública, proporcionándole las normas y criterios necesarios para actuar bien.

La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en defi-

nitiva, a los demás, es el eje central de la ética pública, como lo es la promoción del bien común. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la Administración y debe conectarse con una administración pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Una Administración que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien terminado y de que es necesario encontrar los intereses legítimos de los ciudadanos en los múltiples expedientes que hay que resolver. Contribuir a la Administración moderna que demanda el Estado social y democrático significa, en última instancia, asumir el protagonismo de sentirse responsables, en función de la posición que se ocupe en el engranaje administrativo, de sacar adelante los intereses colectivos.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos, cuya misión es crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia administración en la gestión de los intereses públicos. En este contexto, pienso que estaremos más cerca de

un aparato público que oferte servicios de calidad y que promocióne los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los principios éticos para la acción administrativa no deben ser contemplados como restricciones para la actividad pública. No. Deben ser interpretados como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad importante para que los ciudadanos sean más conscientes de que la administración es una función de servicio y que únicamente busca la satisfacción de los intereses colectivos.

En este sentido, los principios de Ética pública deben ser positivos y capaces de atraer al servicio público a personas con vocación para gestionar lo colectivo. Han sido muchos los estudiosos que han tratado de sintetizar los principios esenciales de la ética pública. La que a continuación se reproduce es una más de estas listas (en este caso un decálogo), cuyos principios pertenecen al sentido común y traen su causa de las exigencias del servicio público.

- En primer lugar, los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito y la capacidad. Y no sólo el ingreso sino la carrera administrativa.
- En segundo lugar, la formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida, entre otras

cosas, a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público debe llevarse a cabo con perfección. Sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de "otros".

- En tercer lugar, la llamada gestión de personal y las relaciones humanas en la Administración pública deben estar presididas por el buen tono y una educación esmerada. El clima y el ambiente laboral ha de ser positivo y los funcionarios deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad que justifica la propia existencia de la administración pública.
- En cuarto lugar, la actitud de servicio y de interés hacia lo colectivo debe ser el elemento más importante de esta cultura administrativa. La mentalidad y el talante de servicio, en mi opinión, se encuentran en la raíz de todas las consideraciones sobre la ética pública y explica, por sí mismo, la importancia del trabajo administrativo.
- En quinto lugar, debe destacarse que constituye un importante valor deontológico potenciar el sano orgullo que provoca la identificación del funcionario con los fines del organismo público en el que trabaja. Se trata de la lealtad institucional, que constituye un elemento capital y una obligación central de una gestión pública que aspira al manteni-

miento de comportamientos éticos.

- En sexto lugar, conviene señalar que la formación en ética pública debe ser un ingrediente imprescindible en los Planes de Formación para funcionarios públicos. Además, deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública. Y, por supuesto, debe estar presente en la formación continua del funcionario. En la enseñanza de la ética pública debe tenerse presente que los conocimientos teóricos de nada sirven si no calan en la praxis del empleado público. Por eso, Mark Lilla escribió no hace mucho tiempo, que la vida moral del funcionario es mucho más que enfrentarse con supuestos delicados, se trata de adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen como un auténtico servidor público, como un gestor de intereses colectivos que busca su instauración en la sociedad.
- En séptimo lugar, conviene resaltar que el comportamiento ético debe llevar al funcionario público a la búsqueda de las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo su tarea.
- En octavo lugar, la actuación pública debe estar guiada por los principios de igualdad y no discri-

minación. Además, la actuación conforme al interés público debe ser lo “normal” sin que sea moral recibir retribuciones distintas a la oficial que se reciben en el organismo en que se trabaja.

- En noveno lugar, el funcionario debe actuar siempre como servidor público y no debe transmitir información privilegiada o confidencial. El funcionario, como cualquier otro profesional, debe guardar el silencio de oficio.
- En décimo y último lugar, el interés colectivo en el Estado social y democrático de Derecho se encuentra en facilitar a los ciudadanos un conjunto de condiciones que haga posible su perfeccionamiento integral y les permitan un ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales. Por tanto, los funcionarios deben ser conscientes de esa función promocional de los poderes públicos y actuar en consecuencia.

En cualquier caso, y a pesar del decálogo de valores éticos que se han enumerado, la formulación que se debe dar en estos tiempos a la ética no puede consistir tan sólo en enunciar valores deseables o atribuirles características ideales a los profesionales (bien sean éstos directivos o no), sino, por el contrario, se debe ser capaz de situar de manera práctica y efectiva, en los procesos de fijación de metas y objetivos, y desde allí impregnar toda la cultura de la

organización para que sea compartida por todos los miembros de la misma y sirva de punto de referencia obligado para llevar adelante la gestión cotidiana.

Las Administraciones públicas deberán fomentar modelos de conducta que integren los valores éticos del servicio público en la actuación profesional y en las relaciones de los empleados públicos con los ciudadanos, contemplando una serie de valores éticos que han de guiar la actuación profesional de los empleados públicos: voluntad de servicio al ciudadano, eficaz utilización de los medios públicos, ejercicio indelegable de la responsabilidad, lealtad a la organización, búsqueda de la objetividad e imparcialidad administrativa, perfeccionamiento técnico y profesional, etc.

La ética pública supone la enseñanza de un conjunto de conocimientos que deben convertirse en un hábito para el funcionario. No se trata sólo de transmitir ideas tan interesantes como la lealtad institucional, el principio de igualdad, la transparencia, el uso racional de los recursos, la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos, etc. Es imprescindible que la actividad del funcionario esté presidida por un conjunto de valores humanos que están inseparablemente unidos a la idea del servicio y que, indudablemente, facilitan la sensibilidad ante lo público. Me refiero a virtudes tan importantes como la laboriosidad, la solidaridad, la magnanimidad o la austeridad entre otras.

Si a alguien se puede exigir un plus especial de calidad humana es a los funcionarios y responsables públicos. Por una parte, porque gozan de una serie de potestades que no tiene el sector privado y, por otra, porque la gestión de intereses colectivos es una de las actividades más trascendentales del horizonte profesional.

Realmente, el nivel de ejemplaridad y de altura ética que se exige al funcionario hace necesario que permanentemente las escuelas de Administración pública presten atención en sus programas docentes a estos temas. Junto a ello, que es muy conveniente, el propio funcionario debe hacer autocrítica sobre los motivos que le llevan a la actuación administrativa habitualmente. De esta manera, es más fácil tener presente los criterios éticos para la acción pública y así irá creciendo la sensibilidad colectiva de los empleados públicos.

Son en definitiva los propios empleados públicos los que deben asumir como suyos los principios éticos, y aplicarlos a su actuación profesional y a sus relaciones con los ciudadanos. Ello sin duda modificaría la imagen peyorativa de la administración y ayudaría a su rearmamiento moral. En resumen, contribuiría decididamente a recuperar la tan difuminada idea de servicio público, tanto en el ámbito privado como en el público.

En 1981, la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de

Administración Pública recomendó reforzar la codificación de los criterios éticos del servicio público. Sobre todo, porque en un mundo complejo como el actual, la gestión de intereses colectivos, que debe enmarcarse en el modelo de la sociedad actual, se encuentra no pocas veces precisamente ante problemas éticos. Porque no sólo es necesaria la competencia y los conocimientos, hace falta que éstos, que siempre son un medio, se utilicen para el bien. De ahí que en su trabajo diario los funcionarios públicos, como recuerda el profesor Caiden, no están exentos de seguir los dictados de su conciencia moral. Tampoco son, los empleados públicos, insensibles elementos de un aparato administrativo que metafísicamente no puede hacer mal. Es más, los servidores públicos, dice Caiden, están involucrados en el poder público y están obligados a definir objetivos sociales, a configurar políticas públicas o a seleccionar información. Es decir, los trabajadores públicos deben ejercitar juicios éticos con mucha frecuencia y, por ello, parece aconsejable que dispongan de un marco, más bien general pero que oriente la acción, en el que se establezcan con claridad los criterios rectores del servicio público.

La verdad es que, como señaló hace tiempo el profesor Caiden no deben existir problemas para establecer normas éticas de servicio público de validez universal desde el momento en que, por ejemplo, tanto dentro o fuera del servicio público se tiene una idea más bien clara de lo que

el funcionario debe hacer y de lo que no debe hacer.

La codificación de reglas éticas para el servicio público es una tarea delicada pero necesaria. En un ambiente como el actual, en el que desgraciadamente el dinero y la posesión de bienes tienen un innegable valor, pienso que la codificación de la ética pública puede suponer un elemento importante en orden a recuperar los verdaderos valores sociales. Y, en nuestro tiempo, como ha recordado Stahl, las personas bien formadas y justas probablemente reconozcan que se espera más de los funcionarios públicos que de los hombres de negocios. Ello porque, y no deja de ser igualmente penoso, fuera de la administración pública se dan “menos” condiciones para actuar con criterios de objetividad o imparcialidad, de forma que los favoritismos, la compraventa de información privilegiada, aceptar regalos o sucumbir ante los conflictos de intereses puede ser algomuchos casos, este tipo de conductas que, no pocas veces, constituyen el camino para el éxito, son presentadas como algo imitable y que provoca una cultura del éxito y del dinero muy peligrosa. No nos engañemos, este ambiente ha penetrado también en la administración pública y es, en mi opinión, el que explica las desagradables noticias en las que, a veces, aparecen involucrados algunos altos funcionarios y responsables públicos. Junto a ello, sin embargo, parece que es de justicia recordar a tantos y tantos funcionarios que viven con verdadera pasión su dedicación a los intereses

públicos y que aspiran a identificarse con el bien común antes que en algún interés económico menos recto.

La codificación, por tanto, parece necesaria y, lejos de constituir una reacción ante algo negativo, debe presentarse siempre como una manera de mejorar la calidad de los servicios públicos y como una forma de garantizar la rectitud ética de los funcionarios públicos. Quizás el contenido y peculiaridades de la codificación debería ajustarse a los distintos colectivos de funcionarios y plantearse con seriedad y con rigor en el marco de las exigencias del servicio público y, también, teniendo en cuenta las exigencias de los ciudadanos frente a la administración. Además, como señalan Kernaghan y Dwivedi, los Códigos de ética Pública pueden favorecer la responsabilidad administrativa.

En la elaboración de los Códigos de ética Pública deben conjugarse elementos políticos, administrativos y legales. Porque además de asegurar conductas éticas por parte de los funcionarios, es evidente que éstas deben articularse en perfecta sintonía con la protección de los derechos individuales de los propios empleados públicos. Así, por ejemplo, como recuerda el profesor Alberta, en el Código canadiense, los funcionarios deben gozar en sus actividades privadas de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano salvo que su limitación venga aconsejada por motivos de interés general. Del mismo modo, el Código australiano dispone que “cuando el comporta-

miento personal no interfiere en el cumplimiento correcto de sus obligaciones oficiales y, cuando no perjudica a la integridad o prestigio del servicio, no es de interés ni conviene al organismo en el que el funcionario presta sus servicios”. Es decir, los Códigos de ética Pública, aunque limiten la actividad de los funcionarios, en realidad refuerzan su talante de servidores públicos y confirman la vocación de gestores públicos. Por eso, la aparente limitación se convierte en un elemento positivo a través del cual resplandecen los auténticos valores del servicio público. Valores que, no se deben olvidar, acompañarán al funcionario en su actividad privada porque son valores que dignifican al propio hombre y lo perfeccionan como persona.

Las normas escritas permiten conocer con objetividad los criterios de actuación de los funcionarios y, de otra parte, proporcionan un importante mecanismo para la resolución de conflictos. Además, como señalan Kernaghan y Dwivedi, la existencia de un conjunto de normas éticas por escrito impedirán, o al menos harán más difícil, la corrupción en cualquiera de sus diferentes modalidades. Por otra parte, en muchos casos el Código puede servir al funcionario para rechazar formalmente determinadas propuestas, de manera que los funcionarios saldrán reforzados del aumento de confianza de los ciudadanos hacia la administración que producen estas medidas. También la codificación permite que los directivos puedan exigir responsabilidades a los empleados públicos por sus actos.

En fin, el Código pienso que tiene más ventajas que inconvenientes. Se trata de un instrumento que puede producir la mejora ética en la actividad de los funcionarios y que, también, permitirá recuperar el alto valor que tiene el trabajo al servicio del sector público.

En Norteamérica, la mitad de los Estados disponen de textos legales de ética. Por su parte, el gobierno federal se ha preocupado del tema y, así, en 1978 se aprobó la denominada Ley de ética en la Administración pública. Esta norma codificó y completó la legislación anterior y creó en la nueva Oficina de Gestión de Personal una Oficina de Ética de Administración para seguir el cumplimiento de esta normativa. Quizás, como señala Stahl, haya faltado una sensibilidad más positiva en el enfoque del tema.

Por otra parte, en Canadá el Código de Ética es de naturaleza general ya que, como reconocen los propios autores del Código "cualquier intento de identificar todas los posibles conflictos no es posible y requeriría una revisión e interpretación constante. Por ello, se ha seguido una aproximación (...) de forma que los principios generales son claros y las situaciones concretas deben ser analizadas en función de los principios". Además, el Código sugiere que los propios departamentos y agencias completen los principios o directrices con prescripciones más específicas relacionadas con sus propias necesidades.

Quizás en un momento como el actual en el que la referencia ética es fundamental, una cultura administrativa de servicio pudiera ayudar a orientar orgánicamente el comportamiento de los funcionarios. Ciertamente, los códigos no arreglan todos los problemas, pero son puntos de referencia importantes y permiten que los valores del servicio público se encuentren positivizados y al alcance, no sólo de los funcionarios, sino también de los coc Ciudadanos.

Recientemente, tal y como señalan Fischer y Zinke, la American Society of Public Administration, ASPA, ha seguido profundizando en el Código de Ética para la Administración Pública. Se trata de un código que se refiere especialmente a la importancia de la responsabilidad individual de los funcionarios y que diseña unos principios a los que los funcionarios puedan orientar su comportamiento en la actividad administrativa. En el fondo, esta necesaria codificación, en opinión del profesor Kass parte de la teoría de la agencia. Es decir, el funcionario debe preocuparse de beneficiar a la propia organización administrativa antes que a sí mismo, siempre en un marco de normas generales de justicia universal y de acuerdo con esta teoría, el "jefe", por decirlo así, representa a los ciudadanos y se entiende que los funcionarios tienen claro que su actividad se fundamenta sobre todo en que hacen un trabajo precisamente en servicio de la colectividad.

Las codificaciones, según se ha comentado, sólo pueden ser útiles, si

incluyen principios generales que puedan guiar u orientar la conducta de los funcionarios, sobre todo en situaciones difíciles. Es claro que no serán necesarios los Códigos si la institucionalización de la ética en la Administración fuese una consecuencia automática de la elevada dosis de responsabilidad y afán de servicio de todos los funcionarios. Sin embargo, no se puede negar la existencia, porque somos humanos, de fragilidad en la conciencia humana que lleva a transgredir normas éticas, por muy elementales que parezcan. Y, en una época como la actual, en la que se producen no pocas faltas éticas, que pueden ser incluso legales, es conveniente una guía clara y firme que nos recuerde a todos los funcionarios los valores del servicio público aplicados a la realidad presente.

Ciertamente, es muy difícil encontrar el Código de Ética Pública ideal. Los principios que incluyen deben luego ser objeto, dice Kernaghan, de explicaciones en programas de formación.

La gestión global de la ética pública se ha convertido en un elemento esencial de cualquier programa de modernización del sector público. La existencia de organismos encargados de promover la implantación de valores éticos en la administración pública y controlar que el comportamiento de los servidores públicos se ajuste a los mismos se encuentra ampliamente extendida en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, especialmente en

aquellos que cuentan con programas más avanzados de modernización del sector público. Entre ellos pueden mencionarse la Oficina de Ética de los EE.UU, la Comisión de Servicios del Estado en Nueva Zelanda, el Comité de Normas de la Vida Pública en el Reino Unido (Comité Nolan), o la Comisión de Protección del Mérito en el Servicio Público y el Consejo Asesor de Gestión en Australia.

En los países de la OCDE comienzan a aparecer organismos encargados de coordinar el marco ético global del sector público. Estos organismos pueden depender tanto del Poder Legislativo (comisiones parlamentarias permanentes) como del Ejecutivo; en la mayoría de los casos se trata de entidades vinculadas al Ejecutivo pero que gozan de cierta independencia respecto del gobierno con objeto de garantizar la eficacia de su actuación.

Un estudio comparado de estos organismos nos lleva a afirmar que pueden desempeñar cuatro tipos de funciones:

- La vigilancia del cumplimiento de la normativa ética mediante la investigación y persecución de aquellas actuaciones constitutivas de infracciones éticas, tengan o no carácter de delito. La imposición de la sanción podrá corresponder a estos organismos o a otras autoridades administrativas o judiciales. Un ejemplo de este tipo de organismos es la Comisión Independiente contra la Corrup-

ción de Nueva Gales del Sur (Australia) o la Oficina de Ética de los EE.UU.

- El desarrollo del contenido de la ética del servicio público, esto es, el establecimiento de las normas mínimas de integridad y buena conducta en el servicio público. Ejercen estas funciones la Comisión de Servicios del Estado en Nueva Zelanda y el Comité de Normas de la Vida Pública en el Reino Unido (Comité Nolan).
- El asesoramiento al gobierno y al sector público en su conjunto sobre estas materias. Además, podrán asumir la resolución de los conflictos derivados de la aplicación de los códigos administrativos de conducta que carezcan de carácter jurídicamente obligatorio. Entre este tipo de entidades podemos citar el Comité Nolan del Reino Unido y la Comisión de Protección del Mérito en el Servicio Público en Australia.
- La promoción de la ética en el sector público mediante la educación y formación de los funcionarios, la ejecución de campañas de concienciación dirigidas al público o el desarrollo de cualificaciones para el análisis ético. Estas funciones son asumidas por el Consejo Asesor de Gestión en Australia o por el Ministerio de la Administración en Noruega.

El tema de la transparencia, y el de la transparencia administrativa en particular es siempre un tema de actualidad.

En primer lugar, por el simbolismo asociado a la transparencia; es transparente lo que es visible y accesible, lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misterioso, inaccesible o inexplicable. Hay un conjunto de evocaciones positivas que conducen la transparencia administrativa a los niveles más elevados de la representación ideal, comportándose como un verdadero tópico jurídico positivo.

En segundo lugar, porque la transparencia se asocia igualmente a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad provocada por todo aquello que se domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido.

El ciudadano se perturba y desconfía ante las prácticas administrativas que no conoce, ante los procedimientos oscuros y ante las decisiones que no comprende, como si todo sucediese en un medio mal iluminado e impenetrable a los ojos de los interesados.

Finalmente, porque de este contraste entre las sombras y la luz, entre opacidad y transparencia, nacen nuevos instrumentos jurídicos que dan cuerpo a la transformación de la administración pública, y que están en el origen de las nuevas prácticas y de los nuevos métodos que se ensayan.

Es más, sólo la transparencia, contrapuesta a la opacidad, en las propias causas y cumplimientos de los programas concretos de actuación política, puede concienciar a los ciudadanos de su relevancia y de la necesidad de llevarlos a cabo.

Pues bien, estos métodos tratan de referir el principio de legalidad, como límite y fundamento de la acción administrativa, al principio de persecución del interés público y del respeto por los derechos de los ciudadanos. Métodos que tratan de promover los principios de colaboración con los particulares y de participación, y promover una nueva y diferente forma de concebir el poder administrativo más próximo a los ciudadanos.

Por todo ello, hablar de transparencia es hablar de uno de los valores esenciales en que se asienta la reforma y modernización de la administración pública. Caracterización de lo visible, accesible y comprensible, en términos de actuación de la Administración pública, la transparencia acaba por ser el resultado de su actividad, para lo cual concurren factores diversos.

Así, esencial a esa transparencia es la posibilidad del destinatario de la acción administrativa, de acompañar el proceso de producción de la decisión y participar en la propia formulación de esa decisión.

Para ello, es de todo punto necesario que el destinatario de esa acción administrativa pueda conocer y

tener acceso a los expedientes y a cualquier documento que pueda interesar a la defensa directa o indirecta de sus pretensiones.

Pero no es esto suficiente para poder hablar de transparencia administrativa. Para que exista un conocimiento de la actividad administrativa por el ciudadano basada en la confianza y en la claridad, la decisión ha de tener para él la garantía de una suficiente motivación; con ella se cumple un doble objetivo: asegurar mejor sus intereses y controlar las decisiones de la propia Administración en los planos del mérito y legalidad.

Sólo con esas premisas será posible que los ciudadanos vean reforzadas las condiciones de credibilidad de la Administración pública, eliminando al máximo toda tacha de favoritismo y clientelismo en sus acciones y, en consecuencia, alejando lo más posible los eventuales juicios de sospecha sobre la actividad de sus órganos y agentes.

Quisiera destacar, que este esfuerzo por afirmar los mecanismos de promoción de los valores éticos en la administración no obedece sólo a una necesidad de respuesta frente a determinadas conductas negativas. La inmensa mayoría de los empleados públicos actúan correctamente, de acuerdo con unos principios y valores asentados en su vocación de servicio a los demás y frente a los que quienes se aprovechan de sus puestos en beneficio propio son una minoría nada representativa. Además, como afirma la OCDE en su reciente informe sobre

La Ética del Servicio Público (1996), la imposición de sanciones, aunque a veces necesaria, está concebida para disuadir los comportamientos no deseables, más que para promover comportamientos deseables.

En efecto, nadie duda que el comportamiento ético en el servicio público contribuye, como reconoce el Consejo europeo, a la calidad de la democracia, al progreso económico y social, a la mejora de la transparencia y, en general, a la revitalización de las instituciones públicas. En este sentido, el propio Consejo reconoce que la confianza de la gente en las propias instituciones es un problema importante desde el punto de vista de la gestión pública y desde el plano de la política. Además, el propio Consejo reconoce que existen problemas y soluciones comunes en el marco de las normas éticas de la vida pública: que es esencial la integridad del servicio público y que los países miembros de la OCDE necesitan un punto de referencia para combinar los distintos elementos de un sistema eficaz de gestión de la ética en función de las situaciones políticas, administrativas y culturales propias. Por esto, el Consejo de la OCDE, a propuesta del Comité de la Gestión Pública recomienda a los países de la OCDE que adopten medidas dirigidas a controlar el buen funcionamiento de las instituciones y sistemas destinados a fomentar un comportamiento acorde con la ética del servicio público.

Ahora bien, ¿cómo se pueden adoptar estas medidas? De muy

diferentes maneras. Desarrollando y examinando periódicamente las políticas, procedimientos y prácticas que influyen en el comportamiento ético dentro del servicio público. Apoyando las acciones emprendidas por los poderes públicos para mantener normas de conducta elevada oponiéndose a la corrupción en el sector público. Introduciendo la dimensión ética en las estructuras de gestión para asegurar que las prácticas se corresponden con los principios del sector público. Combinando, no es fácil, los sistemas de gestión inspirados en los principios éticos y los sistemas basados en el respeto a las normas. También, si es posible, evaluando las repercusiones de las reformas de la gestión pública sobre los comportamientos éticos en el servicio público. Y, finalmente, utilizando como guía los principios que puedan favorecer la gestión de la ética en el servicio público.

Pues bien, el documento de la OCDE incorpora un texto, bien moderno e interesante, sobre dichos principios para favorecer la gestión de la ética en el servicio público. Por su interés, a continuación se comentará el prólogo, los doce principios y una nota explicativa.

“Una de las cuestiones políticas esenciales para los gobiernos de los países miembros de la OCDE es conseguir unas normas de conducta en el servicio público”. Es cierto, la ética es también una cuestión política ya que el poder es de la gente, está para la gente y se justifica en la medida en que su uso se encardine en

el bien de todos. Por eso, cuando la gente percibe que el poder se orienta, no hacia la comunidad o hacia la colectividad, se produce la desconfianza de los ciudadanos en relación con las instituciones y las personas que encarnan poderes públicos.

A continuación se detallan los principios que establece el documento de la OCDE que ahora se glosan:

- Primero, las normas éticas aplicables al servicio público deben ser claras. Es obvio, pero no fácil. Por una parte, para que los que ejercen cargos públicos conozcan el contenido de sus obligaciones y los criterios que deben presidir su aducción. Y, por otro lado, para que la gente también tenga conciencia clara de lo que debe esperar de quienes ostentan cargos públicos. Por eso, es de la mayor importancia, como recuerda el documento comentado “un enunciado conciso y que sea objeto de una amplia publicidad de los valores y principios fundamentales que guían el servicio público, en forma de código de conducta puede crear una concepción común en el seno de la Administración pública y más ampliamente en la sociedad”. Es cierto, la publicidad del Código, general quizás, es un síntoma de madurez democrática, de transparencia, y transmite un deseo positivo de disposición de los cargos públicos hacia la sociedad.
- Segundo, las normas éticas deben estar inscritas en el marco jurídico. Es éste, como es bien sabido, un aspecto bien polémico y complicado. Ahora bien, ¿y si las normas o criterios éticos no se encuentran ubicados en el ordenamiento jurídico?, ¿tiene sentido?, ¿es razonable establecer principios de conducta para el servicio público sin eficacia jurídica? En este punto, parece que la OCDE acierta de pleno al señalar que “el marco jurídico constituye el punto de partida para la transmisión de las normas y principios mínimos de conducta obligatorios a todos los que ocupan un cargo público”. Es más, “las leyes y reglamentaciones deberían enunciar los valores fundamentales del servicio público y constituir un marco para definir orientaciones, realizar encuestas e iniciar sanciones disciplinarias y acciones punitivas”.
- Tercero, los que ocupan un cargo público deben poder recibir formación en materia de ética. Sí, y también el resto de las personas que se encuentran en diferentes puestos de la maquinaria administrativa. Ahora, sin embargo, se hace referencia a las funciones de dirección. En estos casos, es muy conveniente que se sepan aplicar correctamente los principios éticos al caso concreto. Para eso, “la formación facilita la sensibilidad frente a los problemas éticos y puede mejorar la

capacidad de análisis ético y el razonamiento moral". Por eso, como señala la OCDE, deberían establecerse mecanismos de asesoramiento y de consulta internos con el fin de ayudar a los que ocupan un cargo público a aplicar las normas éticas fundamentales en el marco profesional". En este contexto, los llamados valores esenciales del servicio público: objetividad, integridad, imparcialidad, neutralidad, servicio... constituyen el corazón de la reflexión ética de la vida pública, que debe tener siempre presente, pero muy presente, que la administración pública es de la gente, que las instituciones públicas son de la gente y que deben estar para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- Cuarto, es muy importante que los que ocupan un cargo público conozcan sus derechos y obligaciones cuando se encuentren con actuaciones reprobables. Para eso hace falta, mejorar el sistema de la responsabilidad en el ámbito público y para eso, debe existir un clima general que permita conocer, sin especiales problemas de autoprotección, conductas menos edificantes. Es este un aspecto importante que sólo podrá cumplirse si el ambiente ético en el ejercicio de los cargos públicos tiene altura y puntos de referencia claros.
- Quinto, el compromiso de los responsables políticos a favor de

la ética del servicio público debe ser real, coherente y efectivo. Es más, como señala la OCDE en el documento, "los responsables públicos tienen el deber de mantener un nivel elevado de rectitud en el ejercicio de sus funciones oficiales". Ahora bien, ¿cómo se demuestra este compromiso? De muchas formas: con el ejemplo y con medidas de naturaleza política como puede ser "el establecimiento de dispositivos legislativos e institucionales que refuercen los comportamientos y sancionen los actos reprobables, o facilitando medios y recursos suficientes para las actividades relativas a la ética en el conjunto de la administración así como evitando, lo cual no es fácil, la instrumentación de las reglas y leyes en esta materia con fines políticos exclusivamente".

- Sexto, el proceso de la adopción de decisiones públicas debe ser siempre transparente y sometido a controles. Es obvio y no merecería mayores comentarios sino fuera porque nunca es insuficiente insistir en la necesidad que todas las decisiones que adopten los cargos públicos puedan ser objeto de publicidad, sea o no legalmente exigible. Pero no sólo es importante la transparencia, también es igualmente importante garantizar que las decisiones se tomen escuchando a todos los sectores con intereses sociales en juego. Por otra parte, como recuerda el

documento de la OCDE, “la gente tiene derecho a saber como utilizan las instituciones públicas los poderes y recursos que se les confían” de forma que “el control ejercido por el público debería facilitarse con procedimientos transparentes y democráticos, mediante el control parlamentario y el acceso a la información oficial”. Pero, además, la transparencia se refuerza a través de medidas como sistemas de divulgación de información y reconocimiento de la función que desempeñan los medios de comunicación activos e independientes (OCDE).

- Séptimo, deben existir directrices claras en materia de relaciones entre el sector público y el privado. En este campo, es fundamental preservar los valores esenciales del servicio público allí donde convergen el sector público y el privado, como puede ser la contratación o el acceso a la función pública, de forma que la publicidad, la concurrencia, el mérito y la capacidad, sean siempre características básicas de la actuación de quienes ocupan cargos públicos en estas materias.
- Octavo, los gestores públicos deben promover un comportamiento ético. Como señala el documento de la OCDE, “un marco orgánico que fomente normas de conducta elevadas ofreciendo incitaciones adecuadas para un comportamiento

conforme con la ética, así como condiciones de trabajo y una evaluación eficaz de los resultados. Tendrá una incidencia directa en la práctica diaria de los valores y las normas éticas del servicio público”. Ahora bien, quizás lo decisivo es la ejemplaridad de los cargos públicos que deben garantizar “una dirección coherente, comportándose como modelos ejemplares en el plano de la ética y de la conducta en sus relaciones con los demás”.

- Noveno, las políticas, los procedimientos y las prácticas de gestión deben favorecer un comportamiento de acuerdo con la ética. Es importante también que el marco general relativo a las políticas y prácticas de gestión, dice el documento de la OCDE, “permita demostrar la adhesión de un organismo a las normas éticas”. Es necesario que las administraciones públicas se doten de estructuras que respeten las reglas de juego. Pero no es suficiente, pues como recuerda el documento de la OCDE, los sistemas basados únicamente en el respeto a las reglas pueden fomentar que algunos cargos públicos operen en el límite de la conducta reprobable o reprochable argumentando que si no violan la ley o las reglas actúan éticamente. Por eso, los poderes públicos “no deberían definir solamente las normas mínimas, más allá de las cuales las acciones de un

cargo público no serán toleradas, sino enunciar de forma clara un conjunto de valores del servicio público, a los que se debe aspirar”.

- Décimo, las condiciones de empleo propias de la función pública y de la gestión del personal deben fomentar comportamientos de acuerdo con la ética. En este sentido, el mérito y la capacidad deben ser los criterios básicos en esta materia, tanto en el acceso, como en la promoción profesional, facilitando así el principio de integridad en el servicio público.
- Undécimo, deben establecerse en el servicio público mecanismos que permitan la rendición de cuentas. En un sistema democrático, es lógico que los cargos públicos rindan cuentas de sus acciones ante sus superiores jerárquicos y, también, ante la gente. La rendición de cuentas debe extenderse, no sólo a aspectos contables, sino a la obtención de resultados y al seguimiento de los principios éticos con el servicio público.
- Duodécimo, deben existir procedimientos y sanciones adecuadas en caso de comportamientos culpables. El documento de la OCDE señala que uno de los elementos indispensables de una infraestructura de la ética, lo constituyen los mecanismos que permitan detectar actos corruptos, así como realizar, de forma

independiente, una encuesta sobre el tema. Es lógico que esto sea así, porque sino se sancionan las conductas anti-éticas, cundiría un cierto ambiente negativo en la función pública.

Por todo ello, es encomiable el deseo de la OCDE de instar a los países miembros a que profundicen en la llamada infraestructura de la ética, que trata de armonizar las actividades de orientación, gestión y control. La orientación, dice el documento comentado, la ofrece el compromiso fuerte de los dirigentes políticos, mediante el enunciado de los valores bien en forma de códigos de conducta, bien como actividades dirigidas a la integración profesional en la educación y la formación. La gestión, señala la OCDE, puede realizarse de la coordinación asegurada por un órgano especial o un organismo central de gestión ya existente, a través de las condiciones de empleo en la función pública y de las políticas y prácticas en materia de gestión. Y, finalmente, el control queda asegurado gracias a un marco jurídico que haga posible encuestas y acciones judiciales independientes, gracias a mecanismos que permiten rendir cuentas y a mecanismos de control eficaces, y gracias a la transparencia y a la vigilancia de la gente.

La Administración y las instituciones públicas son de la gente. Es deseable que aumente la capacidad crítica de la gente para exigir más a los políticos y dirigentes públicos que, de una forma más clara, deben encarnar en su conducta esos valores de

servicio público de integridad, neutralidad, objetividad, imparcialidad, servicio, etc., que tan importantes son para que lo público pueda cumplir su función de facilitar a todos los ciudadanos el ejercicio de todos sus derechos fundamentales.

Sin embargo, lo cierto es que las circunstancias en las que se desarrolla el trabajo en la Administración pública han ido evolucionando y, de esta forma, nos encontramos hoy ante tensiones y dilemas frente a los que la ética de ser una forma de dar respuestas, de motivar a quienes se enfrentan a aquellas y de orientar toda nuestra actividad hacia el fin último del servicio a los ciudadanos.

Existe una tensión permanente sobre los servidores públicos, que hace que éstos asuman las funciones y responsabilidades que la sociedad demanda, contando con unos recursos cada vez más limitados. Paralelamente, los instrumentos con que cuenta la gestión pública se han ido adaptando también a estas circunstancias, de forma que, en estos momentos, son más flexibles.

Como rasgos principales de esta adaptación se puede identificar la predominancia de valores como la eficacia y la eficiencia sobre el rigor normativo y procedimental; el aumento de los poderes de apreciación y del uso de la discrecionalidad en la toma de decisiones administrativas o la descentralización paulatina de los poderes decisorios. También estamos siendo testigos de la aparición de nuevos instrumentos de gestión con

formas privadas de organización y de control, llámense agencias, entes, empresas, etc., o de la existencia de cada vez mayores interconexiones entre el sector público y los intereses privados, propia de la diversidad y la complejidad de los intereses que debe defender la administración, por ejemplo hoy hay organizaciones públicas que tienen fines como "crear mercado" para determinados productos.

Finalmente, se conoce también, como un rasgo característico de esta adaptación de la que se hablaba, el desfase que se ha producido entre los sistemas tradicionales de control de la actividad pública, los regímenes disciplinarios, por ejemplo, y las funciones y actividades que los fines sociales nos exigen.

Estas circunstancias, por sí solas, no crean problemas de conductas no éticas, pero sí sitúan a los empleados públicos frente a poderosos conflictos de intereses. Es justo, por tanto, que dotemos a los empleados públicos de los instrumentos necesarios para, en este contexto de trabajo y frente a esos conflictos, puedan responder adecuadamente con el apoyo pleno de la organización en la que están integrados y de la sociedad, consciente de que la actividad pública se dirige, con transparencia y sentido de la responsabilidad, al cumplimiento de los fines que la Constitución y las leyes les tiene encomendados.

Pero para dotarnos de estos instrumentos de "gestión ética", se debe, en primer lugar, partir de la

identificación de unos valores del servicio público. Éstos no pueden ser otros que los derivados directamente de la Constitución, bien como principios informadores de la administración pública (eficacia, eficiencia, servicio a los intereses generales, sometimiento a la Ley y al Derecho) o en forma de defensa y promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos (personales, vinculados con la libertad individual, políticos, sociales, etc.).

Se puede, también, recurrir a identificar un claro factor de universalidad de esos valores y de su traducción en normas de conducta éticas, si se atiende a su formulación en la mayoría de los países que cuentan con una administración pública que sirva a un Estado de Derecho.

La OCDE identifica una serie de puntos de convergencia entre los distintos métodos de promoción de la ética pública en los diferentes países, que pasan, en primer lugar, por una adecuada definición de los valores de la Ética pública. Esta definición deberá cumplir una doble misión, como forma de expresar las aspiraciones de la sociedad respecto de la acción pública y, a la vez, como medio de control de la adecuación de las conductas a los principios del servicio público. Se deberá partir, por tanto de los principios y valores constitucionales (el "núcleo duro" de la idea de servicio público), y que, a la vez, tener en cuenta otros valores como la eficacia, el servicio al ciudadano, la relación

coste/beneficio, el trabajo bien hecho, etc.

Otro de los elementos comunes de gestión ética en los países avanzados son los Códigos de Conducta, en los que se suele incluir un enunciado de valores generales del servicio público. A menudo, se completan con códigos específicos por sectores y, casi siempre, son fruto de un acuerdo con los representantes de los empleados públicos. La codificación actúa, en realidad, como cláusula de garantía, respecto de las situaciones que se suscitan en el ámbito de la actividad del poder público y a las que la Ley, por sí sola, no puede en ocasiones dar una respuesta adecuada y suficiente.

Finalmente, en casi todos los países que han abordado la adopción de medidas de promoción de los valores éticos incluyen en sus regulaciones la obligación de efectuar declaraciones de bienes e intereses, en línea con la que existe en nuestro país para los altos cargos, así como un régimen severo de incompatibilidades que alejen la posibilidad de que intereses personales puedan verse afectados por el ejercicio de funciones públicas.

En España en el marco del proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, el Ministerio de Administraciones Públicas va a introducir, por primera vez, la definición de los valores éticos del servicio público en una norma que sirve como instrumento de integración de los mismos, hasta hoy dispersos en el

resto de las normas que regulan la función pública.

Se regulan, así, como deberes de los funcionarios públicos españoles una serie de obligaciones, que ya estaban recogidas en otras normas pero cuya ubicación aquí tiene un evidente valor no sólo sistemático sino fundamentador de un concepto legal de servicio público, que trae causa del concepto constitucional al que antes nos hemos referido.

La fidelidad a la Constitución, el respeto al régimen de incompatibilidades, el cumplimiento del régimen de jornada y horarios o el deber de secreto en materias clasificadas o de confidencialidad respecto de las informaciones conocidas con ocasión del ejercicio de cargos públicos son, todas ellas, obligaciones objeto del régimen disciplinario de los funcionarios públicos pero que tienen, además, una vertiente estrictamente ética. El grado de cumplimiento de estas obligaciones determina situaciones que, a menudo, escapan al ámbito del régimen disciplinario pero que, sin embargo, pueden afectar a la correcta prestación de los servicios públicos, a la imagen pública de la administración y, lo que puede llegar a ser más importante, al clima de trabajo en las organizaciones públicas. En este sentido, la formulación ética de estos deberes permitirá su interiorización como elementos que no sólo tienen que ver con la exigencia del cumplimiento de unas obligaciones de tipo laboral, sino que afectan, a menudo de forma sustancial, al

cumplimiento de los fines mismos de la administración.

Algo parecido puede decirse de otras obligaciones relativas al desempeño del puesto de trabajo, que también se recogen en forma de deberes. La diligencia en el cumplimiento de las instrucciones recibidas por vía jerárquica, la corrección en el trato a los ciudadanos, o el velar por la conservación de los bienes públicos, entran quizá, en ese ámbito al que se ha hecho referencia antes, en el que los principios parecen derivar, directamente, del sentido común.

V

Quisiera hacer una especial referencia a la obligación de no utilizar los medios propios de la administración ni ejercer sus cometidos en favor propio o en el de los colectivos cuyos intereses les afecten. Es ésta una definición correcta de la médula de la principal cuestión que afecta a la ética pública: la desviación del uso de los medios que deben estar consagrados para servir al interés general, hacia los intereses particulares. La utilización de potestades públicas para el exclusivo provecho personal supone, lo sabemos, la prostitución de la función constitucional de la administración pública, que consiste en servir con objetividad los intereses generales. Supone, también, un atentado grave a la misma esencia del servicio público, en la medida que, deliberadamente, se

traiciona el sentido de la gestión de los intereses colectivos actuando en contra del bien común. Esta obligación que aquí se contempla, debería ser, por tanto, la pieza fundamental en torno a la cual desarrollar la promoción, la interiorización y el control transparente del respeto a los deberes éticos de los empleados públicos.

Se propone impulsar, también, la ética del servicio público en forma de valores que deben integrar la actuación profesional y la relación con los ciudadanos, atribuyendo a las administraciones públicas, lo cual es un planteamiento muy interesante, la obligación de fomentarlos como modelos de conducta.

Estos valores éticos del servicio público parecen resumirse en la integridad, que debemos entender íntimamente vinculada a las obligaciones de defensa de los intereses públicos y privados, la competencia profesional, el servicio a los ciudadanos, que resume a todos los demás, y la transparencia. Respecto a esta última, se llama la atención sobre la funcionalidad de la ética como medio de generar confianza en los ciudadanos en sus organizaciones públicas. Pero, para ello, es preciso hacer de la actividad administrativa algo accesible a los ciudadanos, especialmente en relación con los procedimientos que afectan a sus intereses.

La transparencia como valor ético tiene su correspondencia jurídica en el derecho de acceso a archivos y

el derecho a la información que regulan ya las leyes de procedimiento, tanto sectoriales como generales. Pero, como afirma el informe de la OCDE al que antes se ha hecho referencia, aumentar la transparencia desemboca en una mayor exigencia en términos de responsabilidad, ya que debe informar al público de los que se presumen tareas del servicio público, de manera que pueda pedir cuentas a los funcionarios.

Toda regulación sobre esta materia debería completarse con la exigencia de una serie de criterios destinados a orientar la actividad de todas las administraciones públicas en su propia promoción de modelos de conductas éticas. Estos criterios deberán estar dirigidos, en primer lugar, a mejorar la administración, como organización al servicio de los ciudadanos. Para ello se deberá fomentar que la actuación profesional de los empleados públicos contribuya, en la medida que sea posible, a la mejora del servicio, en una visión de ética transformadora de la realidad cuya relevancia se comentó al inicio de este artículo. Se deberá fomentar, también, el uso racional y eficiente de los servicios, la calidad y el perfeccionamiento continuo del trabajo individual, la iniciativa personal, el buen clima laboral y todo aquello que contribuya a extender el prestigio de la administración entre los ciudadanos.

Además, para fomentar las conductas profesionales éticamente correctas habrá que trabajar también en la línea de mejorar el trato a los ciudadanos, para lo cual se debe

promover la actuación administrativa dirigida a facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Una vez más, se llega a la conclusión de que, en nuestros días, los derechos de los ciudadanos, que son los que “establecen una vinculación directa entre los individuos y el Estado”, como afirmó, en su día, el Tribunal Constitucional Español (STC 14 de julio de 1981), hoy se configuran como un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los poderes públicos. En otras palabras, el Estado y la administración debe orientarse, ética y, primordialmente, hacia su realización efectiva y de no hacerlo, traiciona la legitimidad sobre la que se asienta y, claro está, se aleja de una concepción ética de la actividad administrativa.

Si la gestión de los intereses colectivos es la tarea fundamental de la administración pública, la sensibilidad ante lo público como deseo de hacer efectivo el bien común es el reto más importante que tiene planteado.

Por su parte, los funcionarios son los responsables de la buena marcha del aparato administrativo. Y, la gestión de lo público es algo, es evidente, bien distinto del interés personal o propio, lo que le imprime un contenido ético de notable envergadura.

Se debe, por tanto, adecuar la administración pública a los parámetros de calidad y eficacia que hoy demanda la sociedad dentro del

respeto y garantía hacia los principios éticos. Y debemos afrontar esta tarea de una forma capaz de ilusionar a las personas con capacidad creativa y dispuestas a dar lo mejor de sí mismas para el servicio público. Por eso, debe acentuarse también en los programas de ética pública el papel del funcionario como protagonista en la modernización y progreso de la sociedad en la que vive a través de la gestión eficaz de los intereses colectivos.

En este sentido, los principios de ética pública para la acción deben ser positivos y capaces de atraer al servicio público a personas con vocación para gestionar lo colectivo. Y, para ello, los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito y la capacidad. Al mismo tiempo, la formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida a fomentar una nueva cultura administrativa en la cual se subraya el valor ético del trabajo bien hecho como paradigma de normalidad.

Por su parte, la gestión de personal y las relaciones humanas en la administración pública deben estar presididas por un clima y un ambiente laboral positivo y los funcionarios deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad que justifica la propia existencia de la administración pública, potenciándose el sano orgullo que provoca la identificación del funcionario con los fines del organismo público en el que trabaja.

Por último, la formación en ética pública debe ser un ingrediente imprescindible en los Planes de Formación para funcionarios públicos, en cuyo seno deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública.

En definitiva, el funcionario, como ha señalado Dobel debe asumir su responsabilidad personal en el sistema administrativo. Y ésta implica

la necesidad de incorporar una dimensión ética individual, de servicio, en el ejercicio de su actividad. Es en este marco donde cobra especial relieve en la vida; profesional y personal, del funcionario la necesidad de la integridad individual. La democracia exige un nivel ético elevado y la gente, a quien servimos, tiene derecho a que siempre y en todo momento, los funcionarios públicos estén a la altura de las circunstancias y colaboren efectivamente a promover todos y cada uno de los derechos fundamentales de las personas ◇

Cambio y cultura institucional en Centroamérica*

Roxana Salazar**

ENFATIZA LOS CAMBIOS QUE SE MANIFIESTAN TANTO EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA COMO EN LAS TENDENCIAS ACTUALES, RETOMANDO EL TEMA DE LOS DESAFÍOS A LA LUZ DE LOS PLANTEAMIENTOS SOBRE TRANSPARENCIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, COMO EL MARCO EN EL QUE DEBEN GIRAR LOS RETOS QUE DEBERÁ ENFRENTAR E INCORPORAR LA CULTURA ORGANIZACIONAL, ANTE EL RENACER DE LA VOZ CIUDADANA Y EL RECLAMO DE ESPACIO DE PARTICIPACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES.

"la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública son principios jurídicos y valores éticos de la práctica democrática, que debemos fortalecer y promover dentro de efectivos programas y estrategias nacionales de formación ciudadana"

Declaración de Margarita 1998

Introducción

Se hace necesario referirse a fenómenos que se han observado en los últimos años respecto de la puesta en práctica de los modelos de desarrollo, sobre todo en lo referente a los cambios ocurridos en la estructura administrativa, así como a las tendencias que se vislumbran en este sentido, para entonces retomar el tema de los desafíos a la luz de los

Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de

** Presidenta de la Junta Directiva de la Organización Transparencia Internacional, Capítulo Costa Rica.

En la revisión de este artículo ha colaborado don Mario Carazo, miembro de Transparencia Costa Rica, a quien agradecemos sus valiosos comentarios.

planteamientos sobre la ética de la función pública, como aspecto fundamental que deberá enfrentar e incorporar la cultura institucional.

- Primero, en los últimos años se ha visto un renacer de la voz ciudadana, reclamando espacios de participación, incidencia, y defensa de sus derechos fundamentales. Esto se evidencia con la creciente formación de grupos organizados, que se inició en las décadas anteriores para la defensa de los derechos humanos, dando paso ahora a organizaciones que pretenden la defensa de otros espacios como las asociaciones conservacionistas, ambientalistas, indígenas, afrocaribeñas, o las organizaciones de vecinos para atender necesidades inmediatas de sus comunidades. Al respecto, James Wolfesohn, Presidente del Banco Mundial, refiriéndose a las organizaciones no gubernamentales afirma que "...está claro que hemos subestimado su capacidad de organizar reuniones y montar protestas."¹
- Segundo, en estos años también se ha hecho manifiesta una evidente desconfianza por parte del ciudadano hacia el Estado, en razón del constante incumplimiento de promesas políticas, y de respuestas deficientes de la administración a las necesidades
- Tercero, ese ciudadano ha visto como durante la segunda mitad del siglo que terminó, se promovieron diferentes modelos de desarrollo del Estado fundamentados principalmente en sus aspectos materiales, sin tomar la debida consideración por las facetas morales y éticas que son componentes indispensables para el buen gobierno. Estos fueron generando un Estado con vicios, cuyas políticas y actuaciones, de una u otra forma, han venido ignorando al ciudadano, pretendiendo que éste se conformara con un papel de observador silencioso, que permitiera al Estado convertirse en empresario o prestamista, y a los gobernantes deformar sus obligaciones para también convertirse en promotores de negocios e inversiones en los mercados externos o internos, o en dispensadores de privilegios, que terminaron, en la mayoría de las ocasiones, en desfalcos descarados a las arcas públicas.
- Cuarto, así como durante todos estos años el Estado ha venido ignorando al ciudadano, y quien se ha conformado con jugar el rol de observador pasivo y silencioso, lamentablemente también ha puesto a un lado a los funcionarios públicos, a quienes a la vez ha convertido en instru-

1. "Hemos subestimado la capacidad de protesta de las ONG". *El País*. Lunes 20 de setiembre del 2000.

mentos de manipulación y en receptores involuntarios de los reclamos y ataques de la opinión pública. Se ha visto como se le ha disminuido al funcionario público su autoestima y su importante presencia ejemplarizante en la vida cotidiana. El funcionario público dejó de ser el artífice de la voluntad general, para convertirse en personaje de segunda categoría, instrumento de otros y ficha de juego político.

Todos estos actos han provocado un peligroso distanciamiento entre el ciudadano y el Estado. El ciudadano se siente aislado del Estado, a tal punto que usualmente nos referimos al gobierno o al Estado como algo fuera de nuestra realidad y obligaciones, como algo externo. Para ejemplarizar esta afirmación se retoman las palabras de Daniel Masís, profesor universitario costarricense, cuando dice:

“... hay una diferencia fundamental en la percepción ciudadana que nosotros tenemos de nosotros mismos, porque para nosotros el Gobierno son otros, no somos nosotros, en cambio el estudiante estadounidense está acostumbrado a asumir como propias las faltas y los méritos de las acciones de sus gobiernos.

... me figuro que quizás hace cincuenta años la percepción cívica que tenían de sí mismos los ciudadanos, los no jóvenes y los niños era distinta de como la tenemos ahora, en donde el Gobierno está allá y son ellos y son los malos y nosotros somos los que estamos aquí y somos los buenos.”²

Obviamente el ciudadano percibe que el aparato burocrático es un mecanismo para facilitar actividades o prestar servicios, de los que el ciudadano es meramente receptor, y de que esos servicios se le prestan en forma deficiente, como si se le estuviera haciendo un favor. Además, evidencia el despilfarro y el asalto de los recursos públicos en beneficio de pequeños grupos. La reacción es también obvia: a raíz de ello crece la desconfianza, ya no sólo sobre los protagonistas, sino respecto de las instituciones mismas. Esa desconfianza institucional incluso se refleja en el sistema judicial, que se aletarga hasta convertirse en un elefante blanco, costoso e ineficiente, al igual que el aparato burocrático. A tal punto se ha llegado que se ha visto un renacer sobre lo que se llama “reinventar el Estado”.

En este punto, se enfatiza sobre uno, quizá el mayor, de los antivalores que pareciera haberse institucionalizado en el esquema del Estado moderno: la corrupción.

En el caso de Costa Rica existe una percepción de que la corrupción es uno de los mayores flagelos que nos afectan, lo que se pone en evi-

2. Masís, Daniel. Mesa Redonda sobre la Ética en la Política Costarricense. En *Revalorización del quehacer político*. Asamblea Legislativa. Costa Rica. 1998.

dencia al manifestarse una actitud de indiferencia y hasta desprecio hacia las instituciones públicas, los políticos, los funcionarios públicos y las estructuras de representación. Se ha venido fomentando una irresponsabilidad colectiva, muy peligrosa, también producto de la creciente impunidad, y se ha venido haciendo costumbre, entre los administrados, creer conveniente integrarse a las acciones corruptas, lo que al pasar los años y no condenarse a los culpables, y al prevalecer la impunidad, consolida otros antivaleores, principalmente el odio, la envidia y la inseguridad.

Se ha tratado de fomentar la percepción que la corrupción existe únicamente en el sector público. Quienes afirman esto olvidan que existe corrupción en el tanto que dos partes se ponen de acuerdo para realizar un acto indebido. Se ha detectado un incremento mayor de la corrupción en el ámbito público por ser objeto de mayor difusión por medio de la prensa. Pero ello no debe llevarnos a quitar el dedo en la llaga que más duele, la que se representa por los actos en que incurrían día con día los ciudadanos en su vida privada, y que afectan peligrosamente las estructuras básicas de la sociedad.

Si bien es cierto los temas relacionados con la corrupción afectan a todos los sectores de la sociedad, una de las áreas de mayor importancia es aquella que corresponde al efecto de esta actividad en la sociedad. Estos aspectos llaman la atención por su extensión e intensidad, sobre todo porque al aumentar su visibilidad se ha puesto en evidencia la necesidad de proponer líneas de acción concretas e inmediatas ante las graves repercusiones de los actos de corrupción.

Aparte de los costos económicos, financieros y sociales que implica la corrupción, existe un elemento más perturbador, que es precisamente la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos, sobre todo cuando es evidente la impunidad en que quedan los autores de los hechos corruptos.

La región se enfrenta a una serie de desafíos. Uno de ellos, en razón de que es la primera vez en Centroamérica que los sistemas políticos de todos los países se basan en Estados Democráticos de Derecho, es la creación de un clima de seguridad personal y jurídica. "Pese a la notable escasez de información, la poca evidencia empírica sugiere la existencia de una extendida inseguridad personal y jurídica que afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones."³ A esto se le debe sumar la importancia de la participación ciudadana, que debe ser un elemento fundamental que permita corregir el rumbo político.

3. Proyecto estado de la región en desarrollo humano sostenible. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica. 1999.

Algunas definiciones

La corrupción es un fenómeno que afecta a todos por igual. No importa el ámbito de acción donde nos ubiquemos. Todos estamos expuestos a ser partícipes de actos corruptos en nuestras actividades diarias. Esto nos lleva a recordar aquella frase bíblica que nos dice: "mirad que os envió como ovejas entre lobos; por lo tanto, sed cándidos como palomas y astutos como serpientes". Sin embargo, como bien afirma la pensadora española contemporánea Adela Cortina, la práctica contradice lamentablemente semejante afirmación porque no son los candorosos quienes triunfan.⁴

Sobre la corrupción es preciso hacer unas conceptualizaciones, orientadas a definir su ámbito, a determinar qué es lo que vamos a entender por corrupción, ya que muy a menudo este término se ha venido a circunscribir únicamente a la corrupción pública, o referida a las transacciones internacionales. Es necesario tener claro que la corrupción no sólo se debe referir a estos ámbitos.

Varias definiciones existen sobre el concepto; incluimos algunas siguiendo a Ernesto Garzón.⁵

Una definición de corrupción señala que ésta consiste en la

violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o del pago o servicio extorsionado.

Otra definición indica que la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores, con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo soborna o a quien extorsionan, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado y cuyo soborno supera los costos del pago o servicio extorsionado.

Agregamos que corrupción no es sólo lo tipificado como delito, sino un concepto más amplio que afecta directamente las actitudes sociales y la credibilidad en la democracia. Por ejemplo, diariamente en la prensa costarricense se denuncian actos relacionados con malos manejos con los fondos públicos: se tiene presente las denuncias sobre los usos y otorgamientos indebidos de los Certificados de Abono Tributario, CATs, mediante los cuales se producen enormes defraudaciones al erario público y se nos muestra la manera como se utiliza de manera evidente una "técnica" que permite eludir la responsabilidad, y como un juego de ping pong, se pasan los cargos de un lado para otro, entre funcionarios públicos y beneficiarios, sin que se logre determinar persona alguna que responda en forma directa por los hechos denunciados.

4. Cortina, Adela. Ética de la sociedad civil. ¿Un antídoto contra la corrupción? Contribuciones para el entendimiento. Número 25.

5. Garzón Valdés, Ernesto. Acerca del concepto de la corrupción. Contribuciones para el entendimiento. Número 7.

De estos hechos denunciados en forma cada vez más reiterada, llama poderosamente la atención de que siempre se habla de muchos millones, además de que queda siempre presente que la fijación de las responsabilidades nunca queda dilucidada en forma adecuada, y que pocos individuos resultan sancionados por esos hechos. Ni qué decir del dinero que se esfuma, como si fuera un gas noble, se volatiliza y no se manifiesta nunca más, salvo en el evidente enriquecimiento de los pocos beneficiarios que se aprovechan del sistema.

Al otro lado de estas denuncias, se encuentra que el ciudadano común y corriente se enfrenta a una distorsión de lo que es su realidad. Frente a ese

irregular e impune manejo de fondos públicos, los ciudadanos sentimos esos actos de corrupción como golpes bajos al esfuerzo que realizamos día a día para generar nuestros recursos para sobrevivir y mantener nuestras familias, o para cubrir necesidades fundamentales.

¿Similitudes en actos corruptos?

En el Primer Foro de Estudios Sectoriales sobre Corrupción celebrado en Bogotá en 1999,⁶ se presentaron los resultados de una interesante serie de estudios realizados sobre la corrupción en Colombia. Algunos de los resultados presentados muestran una gran similitud de las acciones corruptas realizadas en ese país con las que son denunciadas en Costa Rica y en la región centroamericana.

Algunos de los resultados indican que Colombia cuenta con legislación excesiva. Allá, al igual que en Costa Rica, se continúa con el paradigma de que la "ley" resuelve todo, que aunque se haya demostrado que en muchas ocasiones la ley no cumple con su cometido, sigue viva la idea de que ésta tiene vida propia y, se aprueban nuevas leyes, cada vez que se descubre un problema o un fallo en el manejo de los fondos públicos.

Uno de los temas más interesantes que se presentaron en ese foro fue conocer sobre las estafas al erario público por medio de lo que denominan los colombianos delito de exportación ficticia.⁷ Al referirse a la

6. Uruña, Nubia, Coordinadora General del Primer Foro sobre Estudios Sectoriales de Corrupción, organizado por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, Universidad de los Andes, Facultad de Administración. Santafé de Bogotá, agosto de 1999.

7. Jiménez, Daniel Fernando. *El delito de exportación ficticia*. Segunda edición. Universidad Externado de Colombia. Monografías de Derecho Penal. 1998. Dice el autor que el Artículo 13 del Proyecto de Ley N°37 de 1975 establecía: "El que mediante pruebas falsas de exportaciones no realizadas, o acreditando mayor valor del real, aproveche subsidios que concede el Estado por exportaciones reales, incurrirá en presidio de tres a diez años, en prohibición por el mismo término para ejercer el comercio, y en multa de mil a trescientos mil pesos...". En el proyecto de 1976 se utiliza la expresión "delitos contra el orden económico social." El Artículo 326 tiene la siguiente redacción: "El que con el fin de obtener un provecho o utilidad de origen oficial, finja exportación, incurrirá en prisión de uno a ocho años y multa de cincuenta mil pesos a cuatro millones de pesos...".

corrupción en esta área algunos expositores coincidieron en que se cuenta con una criminalidad generalizada, al punto de afirmar que debería hablarse no de cleptocracia, sino de democleptia, en que demos refiere a pueblo y clepton a hurtar, indicando que la actitud de defraudar se va permeando poco a poco a niveles insospechados, por todas partes.

El sistema de salud fue analizado en forma específica y se encontró que muchas de las deficiencias del sistema califican como actos corruptos. Nuevamente similitudes con nuestro país: ausencia de profesionales en sus horas de trabajo, largas e injustificadas filas, compras de equipo y medicinas con grandes variaciones de precios entre los suplidores, utilización indebida de los servicios e infraestructura hospitalarios, falta de conciencia ciudadana en defensa de sus derechos como paciente y usuario del servicio, etc.

Una información importante, que llamó poderosamente la atención, fue la consideración de que en ocasiones la información que se externa a la opinión pública tiene una acción "perversa". Esto es, que se brinda información que tiende a exacerbar la negatividad, fomentando descontento y promoviendo acciones desfavorables en vez de cumplir con el propósito de objetividad en el mensaje informativo.

Ese evento dejó muchas enseñanzas. Una de ellas fue la de entender que la corrupción es como una enfermedad genérica, que se puede encontrar en cualquier sitio, con

diferencias en las manifestaciones específicas. A la vez, quedó en nosotros la seria preocupación de descubrir la analogía existente en las acciones corruptas que se han ido generalizando en nuestros países.

Se evidenció que frente a estos serios problemas, aún no se cuenta con una participación ciudadana adecuada que permita ejercer un mejor control sobre los manejos de los bienes públicos ni con una exigencia oportuna de rendición de cuentas por parte de los actores.

Sin embargo, no todo es negativo. Por ejemplo, fue sumamente alentador encontrar una participación activa del sector académico, conjuntado con sectores de la función pública preocupados en investigar sobre la corrupción. Esta relación y la creciente participación organizada de la sociedad civil, abren esperanzas en la lucha contra la corrupción, ya que también se afirmó en el evento que cuando la lucha contra la corrupción es dada sólo desde el Estado, los resultados nunca han sido los esperados. En fin, que son otros sectores los que deben colaborar y contribuir en la lucha y la vigilancia de la ética en la función pública.

Propuestas de acción

Se ha venido pasando a un modelo de Estado en que se espera su reducción, utilizando opciones como que el Estado delegue algunas de sus funciones al sector privado. Ese modelo de Estado más ágil requiere precisamente la necesidad de facilitar me-

canismos para que el ciudadano participe y tenga garantía de que la cosa pública se maneja en forma transparente. Esta tendencia sin duda favorecerá el impulso de la responsabilidad, tanto individual como social, como un requisito fundamental dentro de ese ideario, base del Estado del Siglo XXI.

Dentro de este proceso de forja de cambios en las naciones, existen una serie de pilares que deben fortalecerse con base, precisamente, en las inquietudes ciudadanas. Una de éstas que más llama la atención es la constante queja de que los "políticos no cumplen sus promesas". Al haberse evidenciado fallas en el accionar de la función pública, que ha permitido que se infiltre la corrupción en lo público, lo de todos, y se ha afectado la consecución de metas colectivas, se ha minado el sistema y se ha extendido un velo de sospecha a todo lo relacionado con el sector público y los funcionarios públicos. Y se ha llegado a la conclusión de que es necesario tomar acciones ciudadanas que incidan para que esto no suceda.

Existe un interés real del ciudadano de participar en forma más activa en la vida pública y que reclama una posición que va más allá de la mera participación electoral en forma periódica. Esto se ha evidenciado con el debilitamiento de los partidos políticos y con la pérdida de confianza hacia ellos, lo que ha ido en vertiginoso creci-

miento. Sin embargo, también debe aspirarse al restablecimiento de la credibilidad en la clase política, dentro de un sistema orientado a que la democracia sea más participativa y no sólo representativa como ha sido hasta ahora. Se afirma que la falta de controles y de exigir una rendición de cuentas ha facilitado ver la función pública como una plataforma de la que se benefician los políticos, contando con una complacencia general, que en ningún momento se ha orientado a exigir responsabilidades por hechos incorrectos.

Una sociedad en la que la participación ciudadana en el cumplimiento de su responsabilidad, vaya más allá de las funciones de vigilancia frente a los excesos, y se acerque más a la verdadera concepción del interés público, será sin duda, una sociedad que fortalecerá el sistema democrático. Estas acciones ciudadanas deben reivindicarse y ser consideradas por los partidos políticos, que no deben continuar pensando que son los únicos llamados a actuar en nombre del ciudadano.

Mario Benedetti nos dice: "La gente le da cada vez menos importancia a detalles que tienen que ver con la moral política. La gente cree que en las altas esferas hay grandes y productivos negociados. Considera que no está en su mano evitar semejante estafa. Entonces el hombre de la calle, cuya única participación política es el voto, se resigna y se las ingenia para hacer él también su pequeño negocio, su módica estafa ..., la crisis en este país es la crisis del ejemplo."⁸

8. Benedetti, Mario. *Gracias por el fuego*. Editorial Alfa. Montevideo. 1966.

Entonces, una de nuestras primeras propuestas debe ser la de promover una mayor participación ciudadana, que redundará en el fortalecimiento de la transparencia y la eficiencia administrativa.

Participación de la sociedad civil

Lograr la mayor participación de la ciudadanía requiere que ésta cuente con instrumentos que le ofrezcan acceso a la información, para que de esta manera se logre una mayor participación. No olvidemos que el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo, suscrita por la mayoría de los Estados del planeta en Río de Janeiro en 1992, establece que la participación debe lograrse permitiendo a toda persona el acceso adecuado de la información. Este importante instrumento internacional agrega que los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a la disposición de todos. Asimismo, deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La creación de mecanismos de participación popular en la adopción de las políticas públicas, con el consiguiente derecho a la información existente en oficinas públicas, tiene entonces sustento legal en el Principio 10 de la Declaración de Río, que puede aplicarse por analogía a casi la

totalidad de los actos públicos. Si bien es cierto que para el caso específico la disposición se refiere expresamente a que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, de su proceso de creación esta característica se destaca como una exigencia.

Valgan estas palabras para indicar que la relación existente entre el derecho a la información y la lucha contra la corrupción, no ha sido suficientemente considerada, al menos en nuestro país. Pese a este vacío, es posible establecer una conexión directa entre ambos conceptos, tal y como se ha venido planteando en forma insistente en el plano internacional. Enfocado desde la perspectiva de la sociedad civil, el adecuado acceso a la información constituye un requisito indispensable para la verdadera, y no sólo nominal, participación ciudadana en el proceso de fortalecer la transparencia en la toma de decisiones.

En este orden de ideas resulta aleccionador lo expuesto en el Informe Brundtland que textualmente manifiesta la conveniencia de otorgar “el derecho de las personas a conocer, el derecho a ser consultadas y a participar en la toma de decisiones en las actividades que pudieran tener un efecto significativo sobre el medio ambiente y el derecho a los recursos y compensaciones legales para aquellos cuya salud o el medio ambiente hayan sido o puedan ser afectados.” En éstas y otras declaraciones internacionales nos encontramos con una de las

expresiones más claras de que se trata efectivamente de un derecho humano a la información. Ver Anexo I y II.

Debe precisarse entonces, que el alcance del derecho de participación y el de información que le es consustancial, va mucho más allá del conocimiento de información sobre las actividades que se realizan en las comunidades, sean éstas nacionales, regionales o locales. También debe lograrse la garantía de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Este derecho de participación, aunque carece quizá de las características de un derecho humano, trasciende la mera definición de los intereses difusos para formar parte de la categoría de los derechos subjetivos. Al menos, el mismo debe comprender:

- El acceso libre a los documentos públicos contenidos en oficinas del gobierno. En este punto recordamos que la noción de secreto de Estado es muy restringida a ciertos actos.
- El equilibrio entre la noción de secreto comercial y el interés público, sobre todo a la luz de compromisos adquiridos en acuerdos internacionales referidos a propiedad intelectual, por ejemplo. En caso de conflicto entre ambos, la supuesta presencia de información confidencial de valor económico no puede ser un obstáculo a la

difusión de hechos que puedan incidir sobre las decisiones que se tomen en el manejo de los recursos públicos.

La Constitución Política de Costa Rica regula este derecho en su Artículo 30, al establecer que se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado. Asimismo, el Artículo 27 garantiza la libertad de petición en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución. Estas escuetas disposiciones, sin embargo, no han sido desarrolladas con propiedad en legislaciones específicas tendentes a esclarecer los puntos que arriba mencionamos. Tan sólo la Ley General de Administración Pública regula el acceso al expediente administrativo dentro del proceso.

En síntesis, la participación ciudadana ha incidido en la formulación de lo que podemos llamar “controles interesados” por medio de la creación de contralorías de servicios, audiencias públicas, defensorías de los habitantes, etc.

Ética de la función pública

Otro de los cambios requeridos, aunque parezca innecesario, es fomentar una ética de la función pública. Ésta cuenta con principios básicos que

indicaremos siguiendo lo conceptualizado por Marina Ramírez.⁹

- *El fin último del Estado es la consecución del bien común.* Esto pareciera ser de todos conocido, aunque se ha cuestionado que el concepto de “bien común” se presente como fin último del Estado y de la vida en sociedad.
- *Los recursos y bienes del Estado son patrimonio público.* O sea, que los recursos son administrados de manera temporal por los funcionarios públicos, pero los bienes y recursos pertenecen al Estado, o sea son de todos y a la vez de nadie en particular, como son definidos los bienes del dominio público, tales como la zona marítimo terrestre, calles, aceras, aguas, etc.
- *Los servicios públicos son patrimonio público.* Esto es así porque se han destinado recursos públicos para ofrecer esos servicios. En la ejecución del mismo se muestra en forma directa la acción del Estado en beneficio de los administrados.
- *La ética en la función pública debe estar referida a la conducta*

que se espera y exige de la clase gobernante en todos sus estratos. Por ello tiene características básicas: tiene un valor instrumental, es diferente a la ética individual, es general para todos los funcionarios públicos.

- *La ética pública debe tener valor instrumental.* Este principio refiere a que su propósito fundamental es contribuir a la realización de los fines primordiales de la función pública.
- *La ética pública debe ser aplicable a toda la jerarquía estatal.* Este principio remite a que el servidor público es depositario de ciertos poderes para el servicio del pueblo, es decir, es responsable ante éste. “El poder otorgado al funcionario público no es el mismo en todos los casos, puesto que existen distintas funciones y responsabilidades. Sin embargo, la responsabilidad es siempre la misma, ya que toda función pública debe estar orientada a la consecución del fin general y último del Estado que consiste en el beneficio del pueblo. En la acción pública al poder le sigue necesariamente la responsabilidad.”¹⁰

En síntesis, debe contarse con una ética de la función pública que se convierta en el marco de acción de la actividad administrativa, que permita adecuar el actuar del agente público y los intereses de la colectividad. Esa ética pública deberá servir como

9. Ramírez A., Marina. *Ética en la función pública una aproximación al tema*. Primera edición. San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia, 1996.

10. *Ibid*, p. 54.

instrumento político en la lucha contra la corrupción y facilitar “a la vez un aumento en los niveles de gobernabilidad”.¹¹

Rendición de cuentas

Frente a los reclamos ciudadanos aparece un mecanismo de respuesta, en lo que en inglés se denomina *accountability*, que se ha traducido como *rendición o rendimiento de cuentas*. Este concepto se refiere al cumplimiento de las acciones a las que se comprometió el gobernante o político y la evaluación por parte de la sociedad civil de cuáles acciones fueron ejecutadas y de qué manera.

El rendimiento de cuentas es considerado como un mecanismo para promover la modernización del Estado.

Basado en esta premisa, y aunado a la reciente reforma del Artículo 11 de nuestra Constitución Política que establece la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de sus actos, se considera que esta reforma viene en gran medida a delinear el camino hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana. Este tema, ahora con respaldo constitucional, requiere tener claro que la rendición de cuentas se hace basado en criterios o elementos de compa-

ración. Esto es informar con base en metas propuestas, compromisos adquiridos, impactos producidos, beneficios logrados, actividades realizadas, y otros elementos conexos, que permitan comparar y analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con las acciones realizadas y las no ejecutadas. De no tomar en cuenta estas consideraciones fundamentales, se convertiría en un simple informe de labores, que nunca es una rendición de cuentas, como sucede actualmente con los informes de acciones realizadas por parte de los integrantes del Poder Ejecutivo.

Otra variable de necesaria consideración, es la relación entre las diversas políticas públicas que hayan considerado los intereses ciudadanos, de manera general o especial. Esto lo podemos referir al campo de la promulgación de leyes, analizando cuántas leyes han sido presentadas a solicitud de sectores especiales de la sociedad, qué participación ha tenido la sociedad civil en la formulación de esa legislación, qué proyectos públicos ejecutados han respondido a resolver necesidades de la población, como por ejemplo se podría medir con la ejecución de proyectos destinados a solventar necesidades educativas, de salud, habitacionales, de infraestructura local, etc. Un ejemplo reciente que se puede destacar es la resolución, mediante la cual la Sala Constitucional anuló contrataciones realizadas por el Poder Ejecutivo con empresas transnacionales para la exploración y explotación de petróleo, por el hecho de que ni la intención gubernamental ni las consiguientes contrataciones fueron

11. *Ibid*, p. 122.

consultadas previamente a las comunidades afectadas.

Esto nos lleva a considerar que el tema de la rendición de cuentas podría verse desde dos posibles ángulos. Uno, referido a esas promesas que no se cumplen y otro, sobre las acciones realizadas y las que se han dejado de hacer.

Control de la corrupción: gestión del riesgo

Una variable que se puede considerar para analizar la rendición de cuentas de las instituciones públicas es en relación al control de la corrupción. Este tema podría evaluarse con respecto a la cantidad de denuncias realizadas, los casos atendidos; el tiempo de duración de los trámites; mapeando cuáles trámites cuentan con mayor o menor discrecionalidad, entre otros elementos. Las experiencias en el caso de la corrupción pública demuestran que el riesgo de corrupción se incrementa ante la existencia de dos ingredientes: una amenaza, que puede ser externa (cómplices necesarios) y una condición de vulnerabilidad. Existe la posibilidad de utilizar la metodología de la gestión del riesgo que permita transformar precisamente esas condiciones casuales antes de que ocurra un desastre, que en este caso es un acto corrupto con todas sus consecuencias.

Esta metodología debe permitirle a los entes públicos desarrollar su

capacidad para ejecutar una gestión con base en el riesgo, por medio de evaluaciones que sirvan para prevenir, detectar, preparar y atender las áreas que requieran prevención inmediata para así identificar, calificar y medir los riesgos de corrupción, orientada a transformar precisamente las condiciones casuales de vulnerabilidad, fortaleciendo un mínimo de organización con una metodología con indicadores que sirva para que la institución desarrolle su propia capacidad para autoevaluarse y ejecutar su gestión.

Para ello se propone:

- Revisar áreas estratégicas: contralorías, presupuesto, inventarios, controles internos y externos, modelo gerencial, mecanismos de contratación.
- Analizar el sistema de quejas y denuncias de la entidad, particularmente en lo que se refiere a la atención del usuario.
- Listar procesos y procedimientos, duración, controles, número de funcionarios responsables, listado de tareas y responsabilidades asignadas.
- Identificar los puntos críticos vulnerables de la gestión.
- Mapear los puntos de relación que la institución tiene con grupos externos.
- Mapear las instancias en las que se otorga discrecionalidad.

- Preparar un plan de prevención y atención del riesgo en las áreas débiles. los compromisos adquiridos y las metas acordadas.
- Construir una metodología de medición y evaluación. **¿En qué estamos?**
- Monitorear usando la metodología para prevenir y corregir sobre la marcha.

Otra variable que se puede considerar en el control de la corrupción, es el establecimiento de índices anuales o semestrales de percepción de la corrupción, considerando elementos como denuncias realizadas por los medios de comunicación colectiva, acciones de investigación emprendidas de oficio por parte de los entes públicos, denuncias administrativas o penales presentadas contra funcionarios públicos, inquietudes de los administrados canalizadas por medio de las contralorías de servicios, recursos planteados ante entidades de control administrativo, como la Defensoría de los Habitantes, o jurisdiccional, como la Sala Constitucional, y lo más importante, garantizar seguridad a la ciudadanía de que las prácticas corruptas serán sancionadas.

Se considera fundamental que en relación a las políticas administrativas de nuestros países, exista una obligación de difundir la información para alcanzar total transparencia en las acciones públicas, así como de lograr la efectiva participación ciudadana, y la definición de mecanismos efectivos de control y monitoreo, donde los políticos y funcionarios públicos tengan que dar respuesta a

Con visión positiva, se puede indicar que este tipo de intercambios dan esperanza de que existe interés en conocer la enfermedad y buscar soluciones para curarla o eliminarla.

Otro punto positivo, que merecería una reflexión mayor, es que la corrupción pareciera tener una relación directa con la crisis del actual modelo de Estado que tenemos, al menos en América Latina, en el que se repiten una serie de vicios: burocracias excesivas, amplios compendios de legislación, cantidad ilimitada de controles ineficientes, débil participación ciudadana. Esto nos llevará a considerar la reforma del actual esquema del Estado como una forma de enfrentar los retos que tenemos y fortalecer nuestro compromiso con el sistema democrático.

Se ha venido insistiendo en que la democracia representativa debe dar paso a la participativa, y que por ello se abren espacios para que la sociedad civil participe en la toma de decisiones. Se habla de fortalecer los mecanismos de traslado de competencias hacia otros sectores.

Al mismo tiempo aparecen algunas denuncias en relación a la tendencia a crear entes con un grado máximo de desconcentración, que son administrados por representantes del

sector privado, como si fuera una empresa comercial, pero manejando fondos públicos. Se tiene en mente algunos de estos entes, que los expertos denominan "híbridos", así como de "fondos" creados por leyes especiales, que manejan fondos públicos, sin una clara rendición y fiscalización de las cuentas.

Al mismo tiempo se ha venido fomentando una mayor desregulación sobre el sector privado cuando al sector público, que se le califica de ineficiente y corrupto, deben establecerse más y mejores controles. Los teóricos de la corrupción señalan que "la corrupción se incrementa allí donde existen más monopolios públicos, más reglas discrecionales para los funcionarios y menor transparencia de las actuaciones ante los ciudadanos."¹² Por supuesto que este tipo de afirmaciones se utilizan para promover desregulaciones en los procesos administrativos, que en la forma en que la mayoría de los casos se han dado, no garantizan que se erradique la corrupción, sino más bien lo contrario, ya que se actúa meramente eliminando requisitos, sin entrar a reformar en forma integral los procesos administrativos.

Incluso últimamente se ha visto una transformación, al menos en

lenguaje, del esquema tradicional del Derecho Administrativo. El Estado ahora se quiere ver como una empresa, que debe ser administrada en el mejor beneficio de los clientes. En el Estado se brindan cursos sobre atención al cliente, mejoramiento de la relación con el mismo, e incluso se han creado oficinas y departamentos sobre clientes. Aquella división entre administrador -Estado- y los administrados, ahora clientes, ha ido desapareciendo del lenguaje político.

La experiencia de nuestro país es realmente reveladora de lo que ofrecen estos nuevos planteamientos que están permeando el "lenguaje oficial". Se habla, por parte de los cultores del Derecho Administrativo de una "huida del Derecho Administrativo", aduciendo que se están utilizando, cada vez más, mecanismos del derecho privado para administrar y manejar actividades públicas, entre ellas los de recursos. "Debemos tener presente que este proceso de huida del Derecho Administrativo, en nuestro medio se debe a ideas foráneas, sobre todo de los organismos financieros internacionales y de la Organización Mundial del Comercio, OMC, que pretenden una supuesta transparencia mediante la eliminación de las trabas al comercio internacional, pero a favor de los nacionales de los países ricos, en detrimento de los nacionales de los países pobres, y la eliminación de lo que consideran uno de los principales escollos en nuestro ordenamiento jurídico, desde su punto de vista, cual es la normativa referente al régimen de contratación administrativa."¹³

12. INCEP. Por una cultura de la integridad y la transparencia. Octubre de 1999, p. 26.

13. Cervantes, Rosa Iris. La huida del Derecho Administrativo. *Revista Judicial*. Costa Rica, 2000.

Estos elementos se deben tener presente, para reflexionar sobre el alcance de estos modelos y su incidencia en la reducción o fomento de la corrupción.

Algunas propuestas

Lo anterior ha impulsado a proponer una discusión conceptual sobre el tema, sus ámbitos y causas, de manera que se propongan, en conjunto con otros sectores de la sociedad, acciones específicas dentro de una propuesta de proyecto, con esfuerzos concentrados en la lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la ciudadanía.

Es necesario poner en práctica estrategias eficaces para erradicar la corrupción, así como aquellas que se derivan de la actividad; se necesita desarrollar y fortalecer los esfuerzos nacionales relacionados con la lucha pública y ciudadana contra la corrupción, con el fin de educar para una cultura ética, tanto en las instituciones públicas como de la ciudadanía, y modernizar la legislación y su aplicación incorporando la normativa necesaria para prevenir, controlar y sancionar eficazmente las conductas consideradas como corruptas y los actos que de ellas se desprenden.

Si bien es cierto estas propuestas no abarcan todos los requerimientos necesarios en la lucha contra la corrupción, consideramos que la puesta en práctica de medidas de este tipo contribuyen a proporcionar transpa-

rencia en los asuntos públicos y privados, consolidando reglas mínimas e introduciendo nuevas normas para el respeto pleno de los derechos de los ciudadanos.

El remozamiento de la democracia plantea la incorporación de instrumentos orientados a facilitar la participación ciudadana, utilizando mecanismos como la consulta, la rendición de cuentas, el acceso a la información, todo rodeado de transparencia, para garantizar la credibilidad necesaria.

Dentro de esta visión, no se debe olvidar que todo se debe mover dentro de las siguientes pautas:

- o La responsabilidad pública de la sociedad civil, que ya en una democracia es parte fundamental de sus obligaciones, de manera que actúe como coadyuvante del poder público para atender el interés general.
- o La obligación del funcionario público de rendir cuentas, y actuar en forma transparente.
- o Las políticas no deben forjarse ni responder a intereses casuísticos, sino que deben basarse en una política general, consensuada entre los diferentes actores sociales, la empresa privada y la sociedad civil, enmarcada dentro de propósitos políticos de aceptación general.
- o Los funcionarios públicos no deben actuar ni responder a las

demandas casuísticas de gremios o sectores, sino mediante parámetros de interés general.

Un camino ineludible, que pueda representar estos nuevos marcos de acción, como respuesta al desafío debe contener al menos lo siguiente:

- La defensa del derecho a la participación de la sociedad civil, en sentido amplio, y no sólo los grupos o cámaras empresariales de interés económico.
- Una definición clara de las obligaciones de los funcionarios públicos.
- La aprobación de normas claras contra el enriquecimiento ilícito y la lucha contra la corrupción, como herramientas adicionales, en la búsqueda de la transparencia.
- La promoción de sistemas eficientes de control y rendición de cuentas, y patrones mínimos de seguimiento y control sobre las políticas y compromisos políticos.
- El fomento del rescate de los valores cívicos y el acceso a la información, como instrumentos para fortalecer la democracia y la participación ciudadana.
- El fortalecimiento de la legislación vigente por medio de nuevas reformas legales y la modernización de las instancias

de control administrativo y judicial.

- El establecimiento de mejores controles y sanciones para lograr que la impunidad se reduzca al máximo.
- El establecimiento de un sistema de indicadores que permita evaluar la corrupción y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos.
- La generación de información objetiva y de medios de consulta sobre la transparencia en las negociaciones públicas.

Para concluir, se enfatiza que el Estado de Derecho actual ha sufrido una modificación importante. La sociedad civil desde hace varios años ha cambiado su actitud pasiva y está actuando, en forma organizada, en diferentes ámbitos de la sociedad.

La experiencia en Costa Rica en el campo ambiental constituye un ejemplo muy importante, que permite prever que ahora esta participación en el ámbito de la corrupción, rendición de cuentas y fortalecimiento de la democracia, tiene marcada una ruta exitosa.

Igualmente, el sector público y el administrativo deben estar atentos a estos cambios, y responder a los desafíos modificando su cultura institucional, para garantizar no sólo su supervivencia, sino la del sistema democrático como un todo ◇

ANEXO I

COMPROMISOS INTERNACIONALES

Durante la década pasada, el lugar que ocupa la corrupción a nivel internacional, ha motivado su inclusión en las agendas internacionales, uno de cuyos antecedentes es la Cumbre de las Américas, celebrada en 1994, donde en la Declaración de Principios y en el Plan de Acción adoptados, los Estados se comprometen a desarrollar en el seno de la Organización de los Estados Americanos, un enfoque hemisférico sobre actos de corrupción. De este compromiso surge en marzo de 1996, una Conferencia Especializada en la que se firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción, orientada a sentar pautas de control, prevención y eliminación de la corrupción en nuestros países. Esta Convención es precisamente la que da origen a este taller buscando definir mecanismos para su difusión e implementación.

En la Unión Europea, se ha planteado por la Organización Europea de Cooperación Económica y Desarrollo, OECD, la urgencia de controlar los sobornos extraterritoriales que se han venido convirtiendo en una práctica muy preocupante. Para esto han promovido la Convención para el Combate de los Sobornos a Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. La orientación de esta Convención es la que la mayor parte de la atención en los casos de corrupción se concentra en los funcionarios públicos alrededor del mundo, que se enriquecen aceptando sobornos, mientras que aquellos que los ofrecen reciben menos atención. Pero ambas partes, con sus prácticas de corrupción, conspiran en efecto, para provocar un inmenso daño al desarrollo y al comercio internacional. Es necesario contar con acciones para reducir la corrupción, y la propuesta de la Convención de la OECD es una iniciativa para eliminar estas prácticas corruptas. Actualmente, existen pocos desincentivos para la inmensa cantidad de corruptores en las transacciones internacionales. Sólo los Estados Unidos, por ejemplo, tiene una Ley Contra las Prácticas de Corrupción en el Exterior, que contempla como un delito los sobornos pagados en el extranjero.

También en las Naciones Unidas se han tomado una serie de disposiciones y acuerdos para el combate de la corrupción. El 28 de junio de 1997, la Asamblea General de las Naciones Unidas, consciente de la gravedad de los problemas relacionados con la corrupción, adoptó una resolución en la cual los Estados se comprometen a diseñar estrategias para prevenir y controlar la corrupción, enfatizando en el mejoramiento de los gobiernos, como una condición para lograr un desarrollo humano sostenible.

Un elemento adicional que contemplan muchos de estos acuerdos internacionales, es el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones del Estado de Derecho, además de fomentar la participación activa de la sociedad civil.

Declaración de Santiago

En abril de 1998, nuestro país suscribe la Declaración de Santiago y su Plan de Acción. En esta ocasión, Costa Rica se compromete a luchar contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas.

Dentro del Plan de Acción se incluyen campañas a favor de la sociedad civil, otorgando a los gobiernos obligaciones específicas como las siguientes:

- Promover, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas de voluntarios, y fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas sector público-sociedad civil en las áreas que se consideren relevantes.
- Recoger las iniciativas existentes que promuevan una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, tales como las experiencias pertinentes y exitosas de los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y la Estrategia Interamericana de Participación Pública, entre otras. Tan pronto como sea posible, los gobiernos adoptarán planes de trabajo para implementar marcos jurídicos e institucionales basados en los principios y recomendaciones en sus respectivos países.
- Encargar a la OEA que fomente el apoyo entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, y promueva los programas para lograr fortalecer la participación, y solicitar al BID que desarrolle e implemente junto con los Estados interesados y otras instituciones interamericanas, mecanismos financieros hemisféricos dedicados especialmente a la implementación de programas orientados hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y los mecanismos de participación pública.

Respecto al tema de la corrupción, el Plan de Acción de la Declaración de Santiago compromete a nuestro país a:

- Respalda el “Programa Interamericano para Combatir la Corrupción” e implementa las acciones que allí se establecen, particularmente la adopción de una estrategia para lograr la pronta ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada en 1996, (compromiso ya cumplido), a elaborar códigos de conducta para los funcionarios públicos, de conformidad con los respectivos marcos legales, el estudio del problema del lavado de los bienes o productos provenientes de la corrupción y la promoción de campañas de difusión sobre los valores éticos que sustentan el sistema democrático. En este sentido este compromiso está parcialmente cumplido, ya que existe un proyecto de ley que cubre algunos de estos temas, pero no ha sido aprobado por el plenario legislativo.
- Respalda la realización de talleres auspiciados por la Organización de los Estados Americanos, OEA, para difundir la normativa contemplada en la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este taller refleja este compromiso.
- Propicia en el marco de la OEA, y de conformidad con el mandato contenido en el Programa Interamericano para Combatir la Corrupción, un adecuado seguimiento de los avances de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Promueve en las legislaciones internas la obligación de los titulares de altos cargos públicos y de otros niveles, cuando la ley así lo establezca, de declarar o revelar los activos y pasivos personales ante los órganos competentes.

ANEXO II

RESULTADOS DEL FORO IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

San José, Costa Rica
31 de julio del 2000

El día 31 de julio se celebró en la Asamblea Legislativa, el Foro Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, contando con el auspicio de la organización Transparencia Costa Rica, la Fundación Konrad Adenauer y la Asamblea Legislativa. Después de la sesión inaugural se conformaron tres grupos de trabajo, que plantearon las siguientes recomendaciones.

GRUPO: Marco de la ética política

1. Solicitar a la Presidencia de la Asamblea Legislativa hacer una reunión con las Jefaturas de Fracción para encontrar – a corto plazo–, una fórmula viable que permita establecer una Comisión Especial Mixta, que en un plazo de tres meses produzca un texto sustitutivo que incorpore todos los proyectos de ley, en el campo de la lucha contra la corrupción y fomento de la probidad, y se someta a un trámite expedito, pero que cuente con amplia divulgación, una amplia consulta a la ciudadanía y a los grupos sociales organizados.
2. Solicitar a la Presidencia de la Asamblea Legislativa proponer por medio de la Comisión Interparlamentaria Centroamericana contra Corrupción y Narcoactividad, CICONA, se formule en todos los países de la región un mecanismo similar.
3. Solicitar a Transparencia Costa Rica llevar a cabo, de común acuerdo con la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, y con los grupos organizados (Comisión Nacional de Rescate de Valores, CONAMAJ, CIVITAS, Coordinadora Cívica Nacional, Foro Permanente contra la Corrupción y otros), un taller de trabajo dirigido a preparar un plan de acción que contemple, entre otros: la difusión de los proyectos de ley, la incorporación de nuevos planteamientos, y se formulen mecanismos de participación organizada que ayuden a enriquecer los proyectos de la corriente legislativa.

4. Proponer a la Defensoría de los Habitantes que adelante un Plan de Acción y una Propuesta de Ejecución de cumplimiento de la obligación constitucional del Artículo 11 de nuestra Constitución: sobre rendición de cuentas.
5. Elevar a rango constitucional la Defensoría de los Habitantes, de conformidad a lo establecido en el Artículo 9 de la Convención, que busca fortalecer los entes de control existentes.

GRUPO: Marco del control administrativo y jurisdiccional

El grupo llegó a las siguientes recomendaciones:

1. No se recomienda la creación de nuevas instancias o creación de entes jurisdiccionales pues existen. Se formula un llamado a que en su lugar se fortalezcan los existentes.
2. Revisar los proyectos de ley para evitar duplicidades o formulaciones innecesarias.
3. Hacer un inventario de las leyes vigentes y promover un debate nacional para evitar la impunidad.
4. Articular todos los esfuerzos con la participación de todos los sectores (sociedad civil, clase política, prensa).
5. Dotar de recursos financieros a los órganos existentes y darles un mayor rango administrativo.
6. Analizar con mayor profundidad los siguientes proyectos –que han sido considerados los más importantes–: Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y Ley Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, con el fin de darles un trámite ágil.

GRUPO: Marco de la ética administrativo-financiera

El grupo considera:

1. Incorporar una unicidad en el lenguaje de la ley, que procure la convergencia y unicidad de criterios, y así evitar confusiones y errores de

2. Fomentar la transparencia en la función presupuestaria mediante la integración de los controles internos, y el establecimiento de reglas claras de cumplimiento obligatorio en relación con la rendición de cuentas.
3. Establecer normas para los valores de la responsabilidad y la transparencia en el manejo de los fondos públicos.
4. Fomentar el valor del control político presupuestario, por medio de la Comisión del Control del Ingreso y el Gasto Público de la Asamblea Legislativa, de modo que complemente el control administrativo contable de la Contraloría General.
5. Hacer un llamado contra el inmovilismo de la Asamblea Legislativa en relación con la aprobación de leyes efectivas que atiendan los compromisos adquiridos al ratificar la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción.

Durante las presentaciones y participación en los grupos de trabajo, prevalecieron una serie de pautas que merecen destacarse:

1. La ley es un instrumento más pero no es la pánacea, se requiere fomentar valores ciudadanos de responsabilidad.
2. Fomentar en los ciudadanos el derecho a exigir la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.
3. Promover una discusión para clarificar el concepto de corrupción, ya en muchas ocasiones se asocian como iguales, la ineficiencia o lentitud administrativa o judicial, como actos de corrupción. Corrupción no es sinónimo de lentitud, falta de celeridad, ineficiencia.
4. Los delitos relacionados con actos corruptos son delitos de carácter social, ya que afectan a la colectividad, por lo que deben contar con interpretaciones y principios distintos a los conceptos jurídicos tradicionales (fortalecer mecanismos como reversión de la carga de la prueba, etc.).
5. Integrar a otros grupos sociales en las discusiones, especialmente el sector privado organizado en cámara y a la prensa o medios de comunicación.
6. Establecer una estrategia nacional que cubra todos los ámbitos, sobre todo en el sector de la educación.

7. Fomentar el “volver a creer” tanto en las instituciones como en las personas, en la clase política.
8. Establecer mecanismos de prevención como una forma apropiada de lucha contra la corrupción.
9. Formular normas de derecho positivo que ejerzan una función preventiva.

La inversión en recursos humanos de excelencia y la nueva gerencia pública*

Ignacio Pérez Salgado**

PLANTEA QUE LA NECESIDAD DE DESARROLLAR UNA POLÍTICA TENDENTE A CONTAR CON RECURSOS HUMANOS DE EXCELENCIA, SIGNIFICA CONSIDERAR, POR UNA PARTE, TANTO EL ENTORNO COMO LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y EL SISTEMA DE PERSONAL, ENFATIZANDO FACTORES DE IMPACTO COMO LA RAPIDEZ DE LOS CAMBIOS, LA GLOBALIZACIÓN, LAS LIMITACIONES Y CARENCIAS EN LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

Introducción

¿Por qué es tan importante la inversión en recursos humanos de

excelencia en el sector público? Porque para el desarrollo de cualquier nación, pero en especial de los países en desarrollo, es fundamental contar con un buen gobierno. Al respecto el Profesor Jeffrey Sachs de la Universidad de Harvard a la pregunta ¿qué hacemos para combatir la pobreza y poder así salvar millones de vidas jóvenes?, responde: para hacer frente a esta situación no basta con tener un buen gobierno, pero añade: “de todas las enfermedades que matan a los pobres ninguna es tan letal como un mal gobierno” (The Economist, 1999).¹

* Documento presentado en la “X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos”, durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Director del Magister en Gerencia Pública, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.

1. *The Economist*, August 14-20. 1999.

Inversión en recursos humanos de excelencia

Desarrollar una política tendente a contar con recursos humanos de

excelencia significa considerar, por una parte tanto el entorno como la estructura organizativa de la respectiva organización y por otra el sistema de personal.

Entorno

Entre los factores que a nuestro juicio tienen mayor impacto en relación con el entorno deberían considerarse los siguientes:

- a. rapidez de los cambios;
- b. globalización;
- c. carencia de formación.

a. Rapidez de los cambios

En nuestros días cada vez es mayor la rapidez con que se producen los cambios. En efecto tanto los países como sus gobiernos, se enfrentan con frecuencia a situaciones inestables, que a veces están lejos de sus fronteras pero igual producen importantes impactos en sus economías. Baste mencionar el impacto que tuvo en algunas economías latinoamericanas, la crisis asiática, iniciada con la devaluación de la unidad monetaria de Tailandia, el Bat en julio de 1997. Por lo tanto, los gobiernos deben estar atentos a las tendencias de la economía mundial, y considerar que el tema de la globalización es una variable que

debe estar muy presente en la formulación de la política económica de los países.

b. Globalización

Puede ser definida como un proceso a través del cual el intercambio de bienes y servicios, el flujo de capitales y la tecnología acentúan la interdependencia entre los mercados de los diferentes países. Los factores explicativos de este fenómeno son de diverso orden. Se pueden destacar en particular:

- el dinamismo en el intercambio de bienes y servicios
- la liberalización del mercado de capitales
- la evolución de las redes de comunicación e información

La globalización no es un fenómeno reciente, ya que sobre todo constituye la continuación de desarrollos económicos, cuyos orígenes se pueden encontrar en siglos precedentes. Así, el primer sistema internacional fue establecido primero bajo el liderazgo de España y Portugal y posteriormente de Gran Bretaña, Francia y Holanda. Sin embargo, las bases para el proceso de globalización fueron establecidas en el Siglo XIX en la medida que el sistema de intercambio competitivo al nivel nacional permitía el desarrollo del derecho internacional y de las agencias internacionales, de las redes globales de comunicación y de la

adopción de nociones similares sobre la ciudadanía y los derechos humanos. Después de la Segunda Guerra Mundial, paralelamente al progreso de la ciencia y la tecnología, así como al establecimiento de organismos regionales e internacionales, las relaciones entre los países han experimentado importantes transformaciones permitiendo ver los asuntos internacionales bajo un prisma diferente.

La globalización encuentra su expresión y su apoyo en los mercados financieros y en las redes de comunicaciones. Al mismo tiempo, esto está lejos de tener un efecto directo y único a escala internacional, impactando también las estructuras institu-

cionales al nivel nacional entre ellas la administración pública. Así, actualmente los administradores públicos deben no solamente tener en cuenta los problemas que plantea la situación de un país, sino que además deben tomar conciencia e incluir en su esquema de acción las variables que reflejan la globalización, tales como las ventajas competitivas de las naciones *vis-á-vis*, los otros países y la competencia global. En este proceso de aprendizaje los centros de investigación y las universidades pueden jugar un papel importante a través de la difusión del conocimiento que constituye un determinante esencial del crecimiento económico.

c. Carencia de formación

2. Desde 1996 cuando se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública en Río de Janeiro (Brasil), dicha institución ha organizado anualmente un Congreso sobre el mencionado tema, lo que ha posibilitado a las distintas organizaciones, ya sean públicas, privadas o universitarias, a analizar y discutir los temas vinculados con la reforma del Estado y del sector público. Por otra parte, en la mayoría de los países de la región, se ha despertado un especial interés por el tema de los recursos humanos, véase por ejemplo: Comité de Modernización de la Gestión Pública (1999): Recursos Humanos en el Sector Público: Experiencias, Análisis y Propuestas, Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.
3. Por su parte el ICAP ha realizado importantes contribuciones al desarrollo de la administración pública en el Istmo Centroamericano, entre las que se pueden mencionar la Maestría en Administración Pública y las investigaciones llevadas a cabo sobre la formación del Estado en los países centroamericanos.

El sector servicios ha experimentado importantes cambios en el nivel mundial. Así, en América Latina el mismo ha tenido un crecimiento mucho más rápido que el industrial. El crecimiento del empleo en este sector está ligado a diversos factores, entre los que se incluyen cambios en los gustos y preferencias de los consumidores, en la normativa jurídica, avances tecnológicos y científicos que han dado lugar a cambios en los estilos gerenciales del sector público. Estos hechos se pueden ver cada vez más en las publicaciones de los dos organismos regionales que se preocupan de la reforma del Estado y de la administración pública: el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD,² y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.³

Estructura organizativa

Deben considerarse los siguientes aspectos:

1. descentralización;
 2. estructura organizacional;
 3. cultura organizacional.
1. *Descentralización.* En una organización, ésta tiene que ver con los niveles jerárquicos en los que se toman decisiones. Como dice Herbert Simon: “Una organización es centralizada cuando las decisiones se toman en los niveles relativamente altos de la organización; y es descentralizada cuando la discrecionalidad y autoridad para tomar decisiones importantes se delega desde los niveles gerenciales superiores a los niveles inferiores” (Nystrom & Strabuck, 1981).⁴ La descentralización es un proceso que implica tanto delegación selectiva de autoridad para la toma de decisiones como la implantación de los adecuados controles. Éstos per-

miten recuperar en forma oportuna la autoridad delegada si el proceso de descentralización no cumple con los objetivos establecidos. Como muy bien lo expresa Alfred P. Sloan quien aplicó con gran éxito el concepto de descentralización en la General Motors Corporation: “ha sido tesis de este libro que una buena gerencia descansa en la reconciliación de la centralización y la descentralización, o descentralización con control coordinado” (Sloan Jr., Alfred, 1964).⁵

En el caso de las organizaciones públicas, establecidas en el nivel territorial, el concepto es exactamente el mismo, es decir: autoridad es el proceso, mediante el cual se delega la toma de decisiones desde los organismos centrales a los provinciales y locales. En América Latina, la mayoría de los países tienen como característica la centralización, salvo en el caso de aquellos que cuentan con un gobierno federal como Argentina, Brasil, México y Venezuela, además de Colombia, que aunque no es un Estado federal tiene un alto grado de descentralización en el nivel municipal. Entre los países considerados “federales”, no hay duda que Brasil cuenta con una real organización federal y gobernadores de Estados con un buen grado de independencia.⁶ En el caso de Argentina, El exministro de Economía Domingo Cavallo fue capaz de imponer

4. Nystrom & Strabuck (1981): *Handbook of Organizational Design*, New York: Oxford University Press, Vol. 2, p. 39.

5. Sloan Jr. Alfred (1964): *My Years with General Motors*, New York: Doubleday, chapter 21.

6. Baste recordar los problemas del Presidente Cardoso, durante su primer período presidencial con algunos gobernadores de los Estados.

la disciplina monetaria y fiscal a las provincias.⁷

2. *Estructura organizacional.* En general se puede decir que "organización" es un término que se usa con poco rigor. Algunos dirían que tiene que ver con el comportamiento de todos los que participan en el logro de un determinado objetivo; otros lo igualarían con el sistema total de relaciones sociales y culturales; otros cuando utilizan el término organización se refieren a empresas, servicios públicos, iglesias, partidos políticos. Como función de la administración el término organización implica una estructura formalizada e intencional de roles o posiciones. Esto quiere decir, que además de actuar en una estructura formalizada, la organización está conformada por individuos que representan ciertos roles. Éstos deberán ser diseñados intencionalmente para garantizar que las actividades requeridas por la organización, con el fin de alcanzar los objetivos de la misma, se lleven a cabo en forma

7. Las provincias estaban acostumbradas a "emitir bonos" que servían para pagar las compras hechas en los almacenes, lo que en la práctica equivalía a emitir circulante.

8. Véase: Mayo, Elton (1959): *Problemas Humanos de una Civilización Industrial*, Buenos Aires: Ediciones Galatea, Nueva Visión.

9. Ver: Barnard, Chester (1959): *Las Funciones de los Elementos Dirigentes*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

eficiente y eficaz. La primera herramienta que debemos utilizar para reflejar lo que es una estructura organizativa es el organigrama. No hay duda que éste tiene muchas limitaciones, pero nos entrega una serie de informaciones. Así, nos da una idea de qué tipo de organización se trata, cuál es su tamaño, los niveles que tiene y cómo afectan las comunicaciones y la edad de los integrantes de la organización, lo que nos sirve para diseñar las políticas de reclutamiento y ascensos. Por otra parte, un organigrama que esté acompañado del Manual de Organización y del Manual de Procedimiento, y que por supuesto se mantenga actualizado puede ser de gran utilidad, por ejemplo, como herramienta de capacitación.

Hasta el momento nos hemos referido a la organización formal. Como consecuencia de los Experimentos de Hawthorne (Mayo, Elton, 1959),⁸ se desarrolló el concepto de grupos informales, agrupaciones basadas en la simpatía, amistad, comunidad de intereses y rasgos comunes. Posteriormente, Chester Barnard (1959)⁹ en su clásica obra nos dice que la "organización informal, comprende cualquier actividad conjunta de personas sin un objetivo o programa consiente conjunto, aún cuando contribuya a resultados conjuntos". Más recientemente, Keith Davis profesor de la Universidad del Estado de Arizona, describió la organización informal como: "una red

de relaciones personales y sociales no establecidas ni requeridas por la organización formal, sino que surgen espontáneamente a medida que la gente se asocia entre sí". (Davis, Keith & Newstrom, John, 1985).¹⁰

La estructura organizacional representa el resultado de la aplicación del "Modelo Organizacional" que se haya diseñado para poder implementar los procesos organizacionales. Los siguientes aspectos deben tomarse en cuenta para la implementación del "Modelo Organizacional":

- a. Especialización y satisfacción del funcionario
 - b. Conflictos organizacionales
 - c. Clima organizacional
 - d. Grupos y comités
- a. *Especialización y satisfacción del funcionario.* Las actividades muy especializadas son fundamentalmente desagradables y desalentadoras. Conducen a la monotonía, al hastío, a la insatisfacción y en definitiva a comportamientos indeseables. Para evitar esta situación se llevan a cabo programas de ampliación o enriquecimiento de la actividad, con lo cual se incrementa o bien la amplitud o la profundidad de la actividad

desarrollada. En los programas de ampliación se le asignan al funcionario tareas adicionales del mismo nivel; en los programas de enriquecimiento se le asignan labores tales como planificación de tareas o control de resultados, que estaban asignadas previamente a los niveles de supervisión.

- b. *Conflictos organizacionales.* El conflicto es una característica de la vida organizacional. Nace de la misma estructura de la organización; produce diferencias en la formulación, implementación y control de misiones, objetivos, políticas, estrategias, programas y procedimientos, entre divisiones, departamentos y otras unidades organizativas. Los conflictos no son necesariamente disfuncionales a la organización, y pueden transformarse en funcionales si se busca la manera de aprovecharlos en beneficio de la organización. En las organizaciones modernas, dado el grado de interdependencia que se da entre las unidades organizativas, así como las diferencias en objetivos y valores la posibilidad de conflicto se incrementa. En todo caso es necesario señalar que si no se enfrenta el conflicto, éste puede tener efectos graves y destructores para la organización.

10. Davis, Keith & Newstrom, John (1985): *Human Behavior at Work*, New York: MacGraw-Hill Book Co., p. 308.

Los conflictos organizacionales más frecuentes son:

- En los niveles jerárquicos y departamentales, tanto en la dimensión horizontal como vertical de la organización.
- Entre la línea y la asesoría, que tienen que ver tanto con la interdependencia que debe existir entre la línea y el estado mayor, como con las diferencias de enfoque que se pueden producir.
- De roles, que ocurre cuando un individuo o grupo de individuos tienen objetivos y valores distintos e incompatibles.

c. *Clima organizacional.* Si se quiere entender la conducta de los individuos en las organizaciones, es necesario determinar su ambiente en forma subjetiva, así como cualquier cosa que él entienda que puede afectarlo. Desde el punto de vista de las operaciones, muchos investigadores de administración tienden a describir el clima organizacional en términos de dimensiones, tales como autonomía, estructura, recompensas, consideración, cordialidad y apoyo. Considerado como variable independiente, dicho clima se ha visto que tiene un claro impacto sobre la motivación, satisfacción y rendimiento del funcionario. Así creemos que el clima organizacional puede verse como un puente entre las características formales de la organización y el comportamiento individual.

d. *Grupos y comités*

Grupos. Los grupos se constituyen porque sus miembros comparten ciertas percepciones, ideología, valores, creencia y normas. Los grupos se dividen básicamente en formales e informales. Los formales tienen objetivos definidos, cierta estructura establecida, cierto flujo de trabajo previsto. Los informales surgen sin objetivos definidos y aún cuando éstos existan ellos no suelen estar orientados hacia las metas organizacionales.

Dentro de los grupos formales se pueden encontrar divisiones tales como: *grupos de comando* conformados por un supervisor y sus subordinados. *Grupos tácticos*, funcionarios que se agrupan independientemente de la estructura organizativa para llevar a cabo una tarea o proyecto. *Grupos de referencia*, que es una forma que tienen los individuos para clarificar o guiar sus percepciones. La cohesión de los grupos depende de factores tales como: tamaño del grupo, competencia entre grupos y dentro del grupo, posición, metas, ambiente y proximidad, relaciones estables.

Comités. Se suele decir que: "comité es un grupo de personas que se reúnen a discutir lo que deberían estar haciendo"; los comités tienen un uso genera-

lizado tanto en el sector público como en el sector privado.

Entre las ventajas de los comités se pueden mencionar las siguientes:

- opinión combinada,
- coordinación, el comité es la herramienta por excelencia para lograr la coordinación horizontal;
- cooperación;
- desarrollo gerencial, como herramienta de capacitación.

Entre las desventajas se pueden citar:

- pérdida de tiempo;
- peligro de dominación y compromiso;
- dificultad para establecer responsabilidades.

3. *Cultura organizacional.* Esta expresión, hace referencia a una serie de creencias y supuestos fundamentales compartidos por los miembros de una organización, que funcionan en el nivel inconsciente y que determinan en cierta manera la imagen que tiene la organización de sí misma y de su entorno. De acuerdo con E.H. Schein

(Schein, 1986)¹¹ los elementos claves de la cultura de una organización son entre otros los siguientes:

- a. La estandarización observada en la conducta de los empleados cuando interactúan, tales como el lenguaje utilizado y los rituales que rodean los actos de respeto y menoscabo.
- b. Las normas que se desarrollan en los grupos de trabajo.
- c. Los valores dominantes adoptados por una organización como por ejemplo el nivel del personal que recluta o la importancia que se le da a la imagen externa de la organización.
- d. La filosofía que guía la política de la organización, como puede ser la importancia que se le da a los procesos de descentralización.

La cultura de las organizaciones tiene una gran influencia en las políticas de recursos humanos. Así en América Latina, aún cuando se sostiene que existen políticas de personal uniformes para toda la administración del Estado, no hay duda que los funcionarios de determinados servicios, como por ejemplo, los bancos centrales gozan de una serie de privilegios, que no son comunes en otros organismos del Estado.

11. Schein, E.H. (1986): *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, CA.: Jossey Bass Publishers.

Sistema de Personal

El Sistema de Personal o si se prefiere de Servicio Civil es tradicionalmente el primer mecanismo para conformar los órganos administrativos del Estado. Existe por supuesto una larga lista de opciones relativas al desarrollo de una política de personal que se pueden ilustrar por preguntas como las siguientes:

- *Reclutamiento:* ¿abierto o cerrado?
- *Bases de la selección:* ¿Selección para una carrera o para un programa?
- *Evaluación de cargos:* ¿El “ranking” está basado en posiciones o personas?
- *Capacitación y desarrollo:* ¿Debe la capacitación y la movilidad en la escala jerárquica estar basada en criterios elitistas o no elitistas?
- *Evaluación del desempeño:* ¿Debe el sistema de remuneraciones estar basado en el mérito o en una fórmula fija?

Por supuesto que no hay una sola respuesta a estas preguntas, y como se organiza y opera el sistema de personal varía de acuerdo con las jurisdicciones políticas. En los países más avanzados, la función de personal es una empresa de gran complejidad, llena de profesionales

especializados comprometidos en actividades tales como: exámenes competitivos, capacitación, clasificación de cargos y supervisión de cumplimiento con las leyes destinadas a promover representatividad y otros roles sociales. En los países en desarrollo el aparato existente para llevar a cabo la función de personal es probable que sea menos especializado.

En el análisis de los sistemas de personal en los países en desarrollo debemos buscar la relación entre política, administración y sociedad civil. En países como algunos de Centroamérica, que están en proceso de reconstrucción como consecuencia de los conflictos ocurridos en décadas pasadas, el sistema de servicio civil es al mismo tiempo, tanto el sujeto como el objeto del cambio. En general, las reformas institucionales llevadas a cabo son de dos tipos: a) aquellas relacionadas con el orden constitucional y b) aquellas que están enfocadas al mejoramiento del desempeño. Las primeras tienen sus antecedentes en la historia y en las ideas acerca de la gobernabilidad, es decir, acerca del Estado, del gobierno, del derecho público y de la ciudadanía. Las otras están basadas en la experiencia y en las ideas acerca de la organización y la gerencia. El deseo por las reformas relacionadas con la división de las reglas de la gobernabilidad está expresada en la demanda popular por democracia, transparencia y *accountability*. El énfasis está puesto en las reglas del proceso político y el papel del Estado en la vida de los ciudadanos.

Tratando de caracterizar el Servicio Civil y su evolución en los países en desarrollo (Bekke, James & Toonen, 1996)¹² podemos clasificar a los estados como integrales, patrimoniales y custodiales. En el caso del Estado integral, la mayoría de los países de América Latina entre los años cuarentas y los setentas consideraron al Estado como una guía y una pieza central de la estrategia nacional de desarrollo, asignando a éste el monopolio en la asignación de los recursos como una forma de proteger la integración nacional y el desarrollo económico. No hay duda que Costa Rica cae dentro de esta clasificación. Otros países centroamericanos en especial aquellos que tuvieron gobiernos dictatoriales, caen dentro de la clasificación del Estado custodio, cuya característica era que el Servicio Civil, seguía siendo civil y actuaba como agente entre el gobierno y los grupos corporativos. El Estado patrimonial puede identificarse mejor en los países africanos donde el "clientelismo" está relacionado con criterios étnicos, de clan o religioso. Este enfoque está combinado con un importante apoyo del Gobierno Central sobre la base de que es necesario un control sobre la economía para asegurar una participación equitativa para todos.

Invertir en recursos humanos de excelencia significa, desde nuestro

punto de vista, la profesionalización del Servicio Civil y no hay duda que aquellos países con fuertes tradiciones estatales (Alemania, Francia, España, Italia, Gran Bretaña) son los que han logrado los mejores resultados en la profesionalización del servicio civil.

Volviendo a América Latina, es interesante consignar que la denominación más autóctona de administración de personal fue convertida en servicio civil debido a la influencia anglosajona. Por su parte, el centro destinado a la capacitación del personal superior de la administración pública fue denominado Escuela Nacional o Superior de Administración Pública siguiendo el modelo francés. Así, en la década de los sesentas y setentas con la asistencia de las Naciones Unidas y de la cooperación bilateral, la mayoría de los países de América Latina establecieron escuelas e institutos de administración pública. Entre ellos se pueden mencionar: la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, de Colombia, hoy transformada en Universidad de Administración Pública, que contó con la colaboración de la Ecole Nationale d'Administration, ENA, de Francia y las Naciones Unidas; la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, de Perú posteriormente transformada en Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, también apoyada por las Naciones Unidas; la Escuela Nacional de Administración Pública de Venezuela y los Institutos Nacionales de Administración Pública, INAPs, de Argentina, Guatemala y Nicaragua.

12. Véase: Bekke, Hans; Perry, James & Toonen, Teho (1996): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.

La estrategia desarrollada por la cooperación técnica en América Latina, tuvo un enfoque eminentemente legal siguiendo la cultura administrativa imperante en la región, en el sentido que lo más importante era asegurarse que las decisiones en el sector público se ajustaran a derecho independientemente de su eficiencia. En este sentido se llevaron a cabo todas las formalidades destinadas a promulgar la Ley de Servicio Civil y establecer la respectiva Oficina de Personal o Servicio Civil para administrar la ley. En la práctica, este enfoque no tuvo ningún impacto en el mejoramiento de los sistemas de personal. Así, América Latina imitó las formalidades, pero nunca implementó una estrategia como la seguida, por ejemplo en los Estados Unidos, en donde ya en 1883 el Presidente Arthur firmó la Pendleton Act creando, mediante el establecimiento de la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos (U.S. Civil Service Commission), el sistema del mérito. Sin embargo, fueron necesarios 76 años para que el 85.5% de los empleados norteamericanos formaran parte de dicho sistema (Shafritz, Ricucci & Hyde, 1992).¹³ En América

Latina se han realizado importantes esfuerzos para incluir a la mayor parte de los servidores públicos en el servicio civil. No obstante, el sistema del "botín político" sigue dominando el reclutamiento del personal público en la mayoría de los países de la región.

Dadas las dificultades existentes para implantar el sistema del mérito, la estrategia indicada pareciera ser la de llevar a cabo la reforma del servicio civil en los niveles superiores de la administración del Estado, como primera etapa de una profunda reforma del sistema de personal en América Latina. Al respecto, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, fue pionero en este campo con el establecimiento del Programa de Maestría en Administración Pública, destinado justamente a formar los futuros gerentes del sector público de Centroamérica. Este modelo ha sido imitado en toda América Latina y hoy día son numerosos los Programas de "Magister" o Maestría que existen en la Región, los que serían largo de enumerar. Baste decir que solamente en Chile, existen en este momento tres programas de este tipo dos en la Universidad de Chile y uno en la Universidad de Santiago de Chile. Por lo demás, hace solamente un mes el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia convocó a un "Taller de Discusión" para analizar la "Propuesta Preliminar de un Sistema de Formación y Contenidos Mínimos para un Curriculum para la Formación de Directivos Públicos".¹⁴ Es decir, que existe una preocupación real en la región por la formación de

13. Shafritz, Jay; Ricucci, Norma; & Hyde, Albert (1992): *Personnel Management in Government: Politics and Process*, New York: Marcel Dekker Inc.

14. La expresión "Directivos Públicos" reemplaza a la de "Gerentes Públicos". Si bien éste es un problema semántico, hay determinados grupos que insisten en que aquellos que ocupen cargos superiores en la Administración del Estado, deben llamarse "Directivos Públicos" y no "Gerentes Públicos".

recursos humanos de excelencia para el sector público. El enfoque se ha concentrado en los niveles ejecutivos, es decir, en los “gerentes públicos”. Teniendo presente que este enfoque es aparentemente el favorecido en la Región, se abordará a continuación el tema de la Gerencia Pública y cómo el desarrollo de ésta puede influir, en la inversión en recursos humanos de excelencia.

La nueva gerencia pública

La gerencia y la política pública

Dentro del campo de la política pública, se han utilizado una serie de enfoques sobre la gerencia pública, con el fin de progresar en la comprensión de su teoría y de su práctica (Terry, 1998).¹⁵ Estos enfoques son los siguientes:

- a. Gerencia Analítica/Cuantitativa
- b. Gerencia Pública
- c. “Liberation Management”(1)
- d. Gerencia Orientada al Mercado

15. Terry, Larry D. (1998): “*Administrative Leadership, Neo-managerialism, and the Public Management Movement*” PAR, May-June 1998, Vol. 48, N° 3, pp. 194-200.

16. Robert, Alastair (1995): “*Civic Discovery as a Rethorical Strategy*”, *Journal of Policy Analysis and Management* 14(2):291-307. Citado en Terry, Larry (1998): “*Administrative Leadership, Neo-managerialism and the Public Management Movement*” PAR 58.

Traducción del inglés del autor.

a. *Gerencia Analítica/Cuantitativa*

Tiene sus raíces en el análisis de políticas públicas y en la economía. Ha sido propagado por los programas de políticas públicas que ponen especial énfasis en el uso de técnicas analíticas tales como las de predicción (“forescasting”) y análisis de costo/beneficio entre otras. Aquellos académicos que propician este enfoque, consideran que el análisis sistémico reduce la incertidumbre en el proceso decisorio, y por lo tanto amplía la efectividad y calidad de las decisiones en el nivel ejecutivo. Los partidarios de este enfoque sostienen que este proceso decisorio hace la diferencia en el éxito de la política pública y en consecuencia en el éxito de los servicios públicos.

b. *Gerencia pública*

Se centra en la política de la gerencia pública. Considera como falsa la dicotomía política/administración y asume que los gerentes públicos tienen el legítimo derecho de ejercer poderes políticos en el proceso decisorio. En los comienzos de los años ochentas, la gerencia política emergió como el enfoque de gerencia pública escogido por los profesores de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. De acuerdo con algunos autores, entre ellos, Alastair Roberts (1995) (Terry, Larry, 1998),¹⁶ los profesores del mencionado centro educacional sostienen que una “orientación política y activista” distingue a la gerencia pública de la administración pública

tradicional. Alastair Roberts (1995) ofrece más evidencia apoyándose en March Moore (1983), quien sustenta:

“En las concepciones de la administración pública tradicional, la responsabilidad fundamental de los gerentes públicos es el desarrollo de programas eficientes como un medio para alcanzar objetivos bien definidos; mientras que la concepción de la gerencia pública añade responsabilidad por el establecimiento de metas y por la gerencia política a las responsabilidades tradicionales de la administración pública”.

Los partidarios de este enfoque se han apresurado a señalar que éste no debe confundirse con el “burocrático político”, que sería un enfoque más reduccionista. La perspectiva de la “gerencia política” es más amplia e incluye algo más que llegar a ciertas decisiones; pues requiere desarrollar una estrategia coherente.

c. *“Liberation Management”*

El término “Liberation Management” fue popularizado por Tom Peters (1992). El concepto de “Liberation Management” está guiado por la idea que los gerentes públicos son individuos altamente capacitados y comprometidos, que ya saben de antemano cómo deben gerenciar. En consecuencia, el desarrollo deficiente de las burocracias públicas no es el

resultado de una gerencia incompetente, sino que el resultado de un sistema lleno de reglas y regulaciones innecesarias. Por lo tanto, el enfoque de “Liberation Management” asume que los gerentes públicos son buenos gerentes atrapados en malos sistemas. Por ello para mejorar el desempeño de la burocracia pública, los gerentes públicos deben ser liberados de los procesos y procedimientos innecesarios y los políticos deben dejar a los gerentes que gerencien.

d. *Gerencia orientada al mercado*

Este enfoque está influenciado por dos ideas básicas.

- La primera de ellas es que la competencia está guiada por la creencia de la economía neoclásica en la eficiencia de los mercados. La competencia es considerada como una estrategia viable para mejorar el desempeño de las burocracias públicas puesto que rebaja los costos y aumenta la eficiencia. Los partidarios de este enfoque creen que los gerentes públicos mejorarán su desempeño si están expuestos a las fuerzas del mercado.
- La segunda se relaciona con el carácter universal o genérico de la gerencia de negocios. El fundamento de esta idea es la creencia que las prácticas y tecnologías del sector privado son superiores a las utilizadas en

el sector público. Y por lo tanto, de acuerdo a aquellos que preconizan el concepto "universalista" de la administración, su predicamento es que la "gerencia es gerencia" independientemente de que nos estemos refiriendo a la gerencia de organizaciones públicas, privadas o sin fines de lucro.

La Nueva Gerencia Pública

En la segunda mitad de la década de los noventa, ha surgido el movimiento de la "Nueva Gerencia Pública" (Charid & Rouillard, 1997, Anexo I), que dentro de las ideas expresadas anteriormente intenta integrar los principios de la administración de negocios con los de la administración pública, con el fin de establecer un sector público más eficiente, eficaz y responsable.

La Nueva Gerencia Pública etiqueta una serie de reformas del sector público, ocurridas al mismo tiempo y de apariencia similar en países cuyos sistemas económicos y políticos son distintos tales como: Australia, Brasil, Canadá, Corea, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Portugal y Suecia. Esta situación presenta una oportunidad para la investigación y la discusión académica, (L. Kaboolian, 1998). El rasgo común a los movimientos de reforma en todos los países mencionados es la economía de mercado,

la que es considerada como un modelo para las relaciones entre política y administración.

La Nueva Gerencia Pública tiene sus fundamentos en los conceptos de "rational choice" y "public choice" y contiene elementos de la Gerencia de Calidad Total (*Total Quality Management, TQM*). La Nueva Gerencia Pública busca ofrecer mecanismos más eficientes para la entrega de bienes y servicios y al mismo tiempo incrementar los niveles de desempeño gubernamentales. No hay duda que un objetivo como éste es digno de encomio y deseado por todos los ciudadanos. Si la Nueva Gerencia Pública puede tener un mayor control sobre los funcionarios y en consecuencia incrementar los niveles de "accountability"¹⁷ en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, debemos regocijarnos. Sin embargo, se plantea en esto un problema importante, y es que alcanzar el equilibrio social es difícil entre los que toman decisiones y más difícil aún entre ciudadanos-consumidores (R. Kelly, 1998). La Nueva Gerencia Pública proporciona a los académicos, tanto del campo de la administración pública como del campo de la gerencia pública, una extraordinaria oportunidad, para sobre bases empíricas desarrollar una teoría que cruza las fronteras de las disciplinas que han estudiado el sector público. Como sucede con todo enfoque nuevo, en el caso de la Nueva Gerencia Pública se da el fenómeno de considerar a ésta como una especie de "Nuevo Evangelio", si evitamos dicha tentación, la Nueva Gerencia Pública puede dar

17. "Dar cuenta de".

lugar a desarrollos que pueden tener un impacto importante en el campo de la administración y gerencia pública.

Algunos de los aspectos en los que la Nueva Gerencia Pública ha puesto mayor énfasis son los siguientes:

a. Eficiencia

La idea de la eficiencia, es un intento de hacer que el sector público se asimile en su búsqueda por la eficiencia al sector privado. Los críticos de este enfoque consideran como inapropiado adoptar modelos del sector privado acríticamente, sin tomar en cuenta las características de las organizaciones públicas.

b. Reducción del tamaño del sector público y su descentralización

A finales de la década de los setentas, los modelos organizacionales sufrieron importantes cambios, tanto en el sector público como en el privado. Las nuevas formas organizacionales buscaron ser más flexibles y las grandes organizaciones redujeron su tamaño. Al mismo tiempo, se desarrollaron todo tipo de

esfuerzos para impulsar procesos de descentralización.

c. Búsqueda de la excelencia

Está basado en el conocido libro de Peters y Waterman (1982). Consiste en la aplicación al sector público del enfoque de las relaciones humanas y su énfasis en la importancia de la cultura organizacional. Rechaza los análisis excesivamente racionalistas y pone el énfasis en los valores, la cultura y los símbolos. Se preocupa fundamentalmente del comportamiento de las personas en las organizaciones, y como éstas gerencian el cambio y la innovación.

d. Orientación hacia el servicio público

Se trata de inyectarle más energía al sector público, manteniendo siempre la misión distintiva del mismo, pero que al mismo tiempo sea compatible con una alta calidad gerencial, aplicando todo aquello que se pueda transferir del sector privado. La filosofía de este enfoque podría buscarse en el conocido libro "La Reinención del Gobierno" (Osborne y Gaebler, 1994).¹⁸

La Nueva Gerencia Pública representa la introducción de los principios de mercado en el mundo político. Un conocido autor (Lynn, 1998) sugiere que para entender las

18. Osborne, David y Gaebler, Ted (1994): *La Reinención del Gobierno*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

operaciones y efectos de los nuevos arreglos institucionales, la investigación empírica debe ser guiada tanto por la lógica del mercado como por la del gobierno.

Desde nuestro punto de vista, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública, puede dar origen a situaciones como las siguientes:

- Disminuir el grado de responsabilidad.
- Desencadenar crisis de legitimidad.
- Dar origen a políticas contradictorias y generar una pérdida de control sobre las unidades administrativas.
- Generar conflictos sociales reemplazando los valores sociales por valores de carácter económico.
- El proceso de transformación gerencial puede encontrarse con la resistencia del personal de la administración pública, creando serios conflictos.
- El éxito de la aplicación de algunos de los fundamentos de la "Nueva Gerencia Pública" dependerá en gran parte de la actitud de los funcionarios de la administración.

Es más probable que las situaciones anteriormente indicadas se

produzcan en países en desarrollo, en lo que los gobiernos se enfrentan con:

- Una creciente demanda de responsabilidad (*accountability*) política.
- La búsqueda por un mayor grado de legitimidad.
- La necesidad de una estrategia gubernamental coherente.
- La necesidad de mantener una administración pública unida y con una alta moral.
- La necesidad de mantener estabilidad política y armonía social.

Los años ochentas y el inicio de los noventas fueron testigos de la introducción de una serie de nuevas técnicas gerenciales en el sector público. La Nueva Gerencia Pública ha sido vista por algunos críticos como una especie de ideología basada en el mercado, que invade las organizaciones del sector público sin tomar en cuenta los valores culturales de estas organizaciones. Los partidarios de la Nueva Gerencia Pública la ven como un punto de quiebre en la gerencia del sector público, y por lo tanto de mucho mayor significado que una simple moda.

Interacción entre la política y la nueva gerencia pública

No hay duda que las áreas de la política y la gerencia, desde un punto

de vista didáctico, están claramente delimitadas. La política formula las grandes líneas de acción y la gerencia la implementa. Sin embargo, en términos prácticos será difícil establecer hasta dónde llega la política y dónde empieza la gestión, ya que la gerencia pública tiene interacción con los procesos políticos, las políticas públicas y los instrumentos de política. Cualquier decisión sobre instrumentos de política requerirá de una infraestructura institucional y de capacidades gerenciales de todos aquellos que participen en los procesos de implementación. Así por ejemplo en Chile, algunos miembros de la Comisión de Presupuesto del Congreso, conformada por senadores y diputados, han planteado en más de una oportunidad la necesidad de contar en el Parlamento con una Oficina de Presupuesto que maneje la misma información que la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, con el propósito de tener un debate inteligente sobre el proceso presupuestario. Al respecto en las

discusiones sobre el tema, se hace constante referencia a la Oficina del Presupuesto del Congreso norteamericano, (*Congressional Budget Office, CBO*). En efecto, en los Estados Unidos se estableció dicha oficina, con el fin de proporcionar apoyo de personal especializado a los comités encargados del presupuesto, y al mismo tiempo proporcionar al Congreso un contrapeso frente a la Oficina Presidencial de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget, OMB*). La CBO prepara sus propias proyecciones, estima los costos de la legislación y produce los informes que comparan las facturas pendientes con las metas establecidas en las correspondientes resoluciones (Fexler, James & Kettl, Donald, 1996).¹⁹ Como señala una conocida autora, “en los Estados Unidos las finanzas públicas constituyen el centro de la controversia sobre el Estado Administrativo” (Caiden, Naomi).²⁰ La situación de Chile se repite en casi todos los países de América Latina. Incluso en Europa también se presentan algunos problemas sobre el papel que juega el Poder Legislativo como mecanismo de control de las políticas públicas. Así, una encuesta realizada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa, OCDE, sobre el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario revela que en los países de la OCDE, en general los medios del control parlamentario sobre el proceso presupuestario no han experimentado cambios importantes y por lo tanto se consideran inapropiados (Ormond, 1998).²¹

-
19. Fexler, James W. & Kettl, Donald (1996): *The Politics of the Administrative Process*, Second Edition, Chatham, New Jersey: Chatham House Publisher.
 20. Caiden, Naomi: “Public Budgeting amidst Uncertainty and Instability” in: Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (1991): *Classics in Public Administration*, Third Edition, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing company
 21. Ormond, Derry: “New Public Management: What to Take and What to Leave”, Conferencia en III Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 14-17 de octubre de 1998.

La gerencia pública o si se quiere la Nueva Gerencia Pública puede jugar un papel importante en el establecimiento de vínculos entre la política y la gerencia, de tal forma que efectivamente se produzca una activa interacción entre ambas. Por supuesto que las políticas públicas primarán sobre la gerencia, pero éstas jugarán un importante papel en la retroalimentación del proceso de formulación, desarrollo e implementación de las políticas públicas. Así por ejemplo, aspectos como: a) énfasis en la eficiencia; b) descentralización del sector público; c) búsqueda de la excelencia; y d) orientación hacia el servicio público, serán elementos a tomar en cuenta en la interacción que debe existir entre la política y la gerencia pública.

Referencias

Bozeman, Barry. *Public management: The State of the Art*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.

Charid, Mohamed y Rouillard, Lucie. *The New Public Management*, Quebec: "Paper" presentado a la Mesa Redonda del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, julio 14-17, 1997.

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995.

Fayol, Henri. *Administración Industrial y General*, Buenos Aires: Librería "El Ateneo" Editorial, 1956.

Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fitzgerald; Luise; & Pettigrew, Andrew. *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press, 1997.

Gómez-Mejía, Luis; Balkin, David; & Cardy Robert. *Gestión de Recursos Humanos*, Madrid: Prentice Hall, 1998.

Gore, Albert. *The Gore Report on Reinventing Government*, New York: Random House, 1993.

Gulick, Luther "Notes on the Theory of Organization" en: Gulick, Luther y Urwick, Lyndall. *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937, pp. 3-45.

Kaboolian, Linda. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate" *PAR*, May-June, Vol. 58 N° 3, 1998, pp.189-193.

Kelly, Rita Mae. "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management", *PAR*, May-June, Vol. 58 N° 3, 1998, pp. 201-207.

Kester, Isaac-Henry, Painter, Chris & Barnes, Chris. *Management the Public Sector: Challenge and*

- Change*, London: International Thomson Business Press, 1993.
- Koontz, Harold. *Toward a Unified Theory of Management*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1964, pp. 2-17, 235-265.
- Lynn, Jr., Laurence E. *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers; Inc., 1996.
- _____. "The New Public Management: How to Transform the Theme into Legacy" *PAR* May-June. Vol.58, N° 3, 1998, pp. 231-236.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. *Recursos Humanos en el Sector Público*, Santiago de Chile: Dolmen Ediciones, 1999.
- Mintzberg, Henry. *La Naturaleza del Trabajo Directivo*, Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1991.
- _____. "Managing Government, Governing Management" *Harvard Business Review*, May-June, 1996.
- Moore, Marc. "A Conception of Public Management", Cambridge, MA: Kennedy School of Government, 1983.
- Pérez Salgado, Ignacio. "La Importancia de Establecer Claras Políticas de Selección" en *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, Santiago de Chile: Dolmen Ediciones, 1998.
- _____. "El Papel de la Cooperación Técnica Internacional en la Reforma y Democracia", N° 8, mayo de 1997.
- Peters, Thomas. *Liberation Management: Necessary Disorganization for the Nanosecond Nineties*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1992.
- Peters, Thomas & Waterman, Robert. *In Search of Excellence*, New York: Warner Book, 1982.
- Roberts, Alasdair. "Civic Discovery as a Rhetorical Strategy" *Journal of Policy Analysis and Management*, 1995, 14(2): 291-307.
- Sayles, Leonard R. *Managerial Behavior: Administration in Public Organizations*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1964.
- Shafritz, Jay M.; Ricucci, s.f, s.l.
- Simon, Herbert A. *El Comportamiento Administrativo*, Madrid: Aguilar, 1964

Lecciones de la modernización del Servicio Civil de la República Dominicana*

Donatila Germán Pérez**

ANALIZA LA EXPERIENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE SERVICIO CIVIL, SU REEVALUACIÓN Y ORIENTACIÓN HACIA LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE HOY, COMO FLEXIBILIDAD, MEJORA CONTINUA, CULTURA DE SERVICIO Y EFICIENCIA DE COSTOS.

Introducción

La implantación de la Carrera Administrativa en la República Dominicana ha sido un proceso innovador, renovador y promotor de la vigencia del Servicio Civil como estrategia para la modernización de las administraciones públicas. A conti-

nuación se resumen aquellas lecciones aprendidas que pudieran, con las adaptaciones a sus respectivas realidades, servir de referencia a los países que se encuentran impulsando esta importante reforma.

Lección 1. La concepción tradicional del Servicio Civil debe ser repensado a la luz de los procesos de cambio

A pesar de la importancia otorgada al Servicio Civil, varios factores han impedido su consolidación en la mayoría de los países de la región, pudiéndose citar, entre otros, el temor de que la Carrera Administrativa obstaculice la implementación de los programas de las políticas; la inexistencia de sistemas adecuados de evaluación que permitan desarrollar un sistema realmente meritocrático y,

* Conferencia presentada en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Ex-Directora Nacional de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, República Dominicana.

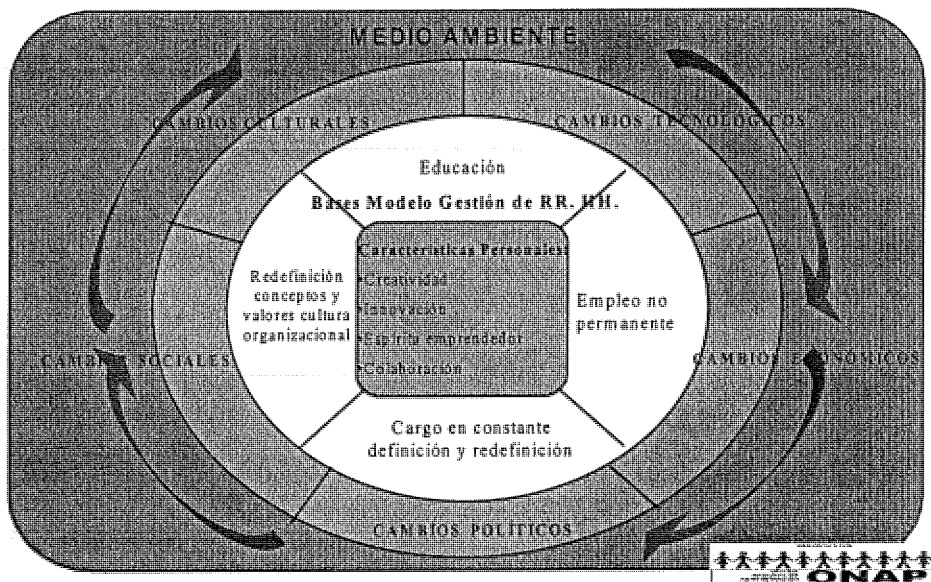
los diseños totalizadores en lugar de graduales y descentralizados.

Ante esta crisis de paradigmas y los retos que nos impone la turbulencia de los cambios tecnológicos, culturales, sociales, políticos y económicos, se hizo necesario reevaluar el Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa dominicano, con el fin de adecuarlo a las características de las organizaciones de hoy tales como flexibilidad, la mejora

continua, el servicio al ciudadano y la eficiencia en los costos.

Esta nueva concepción del Servicio Civil dominicano implicó necesariamente la reformulación de los conceptos y valores muy incorporados a la cultura de nuestras organizaciones burocráticas; el “cargo definitivo” y la “posición permanente” dieron paso a un cargo en constante definición y redefinición y al empleo no permanente.

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



Las estrategias de un Servicio Civil renovado fueron planteadas en el Decreto Presidencial N° 75-99, que declara de alto interés nacional la implantación con todo su rigor de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

- Declara de alto interés nacional, la implantación con todo su rigor de la Ley N° 14-91.
- Amplía el alcance, a 7 Secretarías de Estado.

- Prioriza los Grupos Ocupacionales III y IV.
- Incorpora a la Carrera a todos los Encargados de Personal.
- Dispone que todo nuevo órgano de derecho público quede incorporado a la Carrera.
- Diseño e implantación de los Subsistemas Técnicos de Gestión de Personal.
- Lanzamiento del Instituto Nacional de Administración Pública.

La difusión del contenido estratégico del decreto aludido y de la redefinición de la misión y visión institucional, representó el más claro mensaje para la clase política gubernamental sobre el “Nuevo Servicio Civil Dominicano”.

Lección 2. La implantación de la Carrera requiere de un buen equipo motivado que haga propios los objetivos del proceso

Cualquier proceso de cambio requiere de un equipo empoderado que asuma el liderazgo. Sin importar el alcance del proyecto de que se trate, es indispensable contar con un grupo de trabajo comprometido con el proceso; de este modo, cada miembro se convertirá en un agente de cambio dentro de éste.

Las primeras acciones que se realizaron para lograr la cohesión del equipo fueron:

Identificación del potencial de los recursos humanos (desconocidos o desperdiciados)

Además de las informaciones obtenidas a través de los medios formales de evaluación de personal, se realizaron actividades encaminadas a conocer las expectativas del personal en relación al proceso de implantación de la Carrera, tales como lluvia de ideas, jornadas de discusión sobre temas específicos dentro del contexto del Servicio Civil, lo que nos permitió, sobre la base de los requerimientos de los perfiles de los puestos, seleccionar internamente al personal que ocuparía las posiciones “clave” en el proceso.

Del equipo de seis Directores Departamentales, cinco fueron promovidos por sus méritos personales, lo que fue visto por el resto de la organización como un reconocimiento al mérito laboral, lográndose conformar un equipo competente esencialmente joven, dinámico, con más de cinco años al servicio de la Oficina.

La experiencia, a la luz de los resultados del proceso demostró que sí es posible encontrar y explotar nuevos valores que antes habrían sido pasados por alto.

Capacitación del equipo designado

Se llevó a cabo a través de viajes al exterior con el propósito de conocer otras experiencias en el área de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cursos de posgrado, misiones técnicas de expertos de otros países, asistencia a seminarios locales sobre Gestión de Recursos Humanos, etc.

Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo

Incremento salarial, compensaciones, equipamiento de oficinas, dotación de personal.

Participación activa en la redefinición de la misión institucional

Una de las estrategias que coadyuvó a la consolidación del equipo, fue su activa participación en la redefinición de la misión institucional a partir de un ejercicio de visión compartida.

Misión institucional ONAP (Con relación al Servicio Civil)

Fortalecer las capacidades de la administración pública dominicana para gestionar eficazmente sus polí-

ticas públicas a través de un plantel de funcionarios motivados, honestos, idóneos, encuadrados en un Sistema de Gestión de Personal de “Carrera Administrativa General” y de “Carreras Administrativas Especiales”, basado en el mérito, la capacidad y la productividad laboral, para satisfacer las necesidades apremiantes de la sociedad.

El equipo de trabajo de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, se constituyó con una mística y una forma de comunicación e interacción, que permitió el intercambio de ideas, siendo todas las opiniones importantes.

Lección 3. El Marco Jurídico-Normativo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa debe ser concebido de forma tal que permita su autorenovación permanente

Cualquiera que sea el marco normativo del Servicio Civil debe fomentar la integración social y la participación política, además de procurar la seguridad jurídica de los actos que se desprendan de su aplicación.

La República Dominicana cuenta con la Ley N° 14-91 de mayo de 1991, la cual tiene características de Ley “marco” o “cuadro”, estructurada con 46 artículos. Esta Ley declaratoria de principios establece todo un sistema integral de gestión de personal público.

De acuerdo a la Ley N° 14-91, el Poder Ejecutivo queda facultado para dictar los reglamentos requeridos para la aplicación y desarrollo de los diferentes sistemas, subsistemas y previsiones contenidos en la referida Ley.

En 1994 se dicta el Reglamento de Aplicación N° 81-94 con 169 artículos, el cual faculta a la ONAP (Órgano Central) a emitir los instructivos procedimentales que facilitan el desarrollo e implementación de los subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos, necesarios para la vigencia del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Se inició el plan de fortalecimiento del marco normativo con el diseño y edición de los instructivos procedimentales para la aplicación de los subsistemas técnicos de gestión de personal y los que fueron necesarios para orientar el proceso de implantación de la Carrera Administrativa, facultad como se dijo antes, atribuida a la ONAP por la Ley de Servicio Civil y su Reglamento de Aplicación. Se adoptó un formato ágil y sencillo, que garantizara la fácil comprensión a los usuarios:

Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa

Tiene como objetivo orientar las acciones de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, señalando con claridad y sen-

cillez el procedimiento que será aplicado por la ONAP y las oficinas de personal de las instituciones incorporadas.

Instructivo que aprueba el Manual para la Organización de las Oficinas de Personal del Sector Público

Creado para establecer la plataforma organizativa necesaria para dar vigencia a un modelo de gestión de personal de carrera basado en el mérito, la capacidad y la productividad laboral.

Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal Civil del Poder Ejecutivo

Elaborado para guiar el procedimiento utilizado para la comprobación del mérito y la eficiencia como requisitos indispensables para la estabilidad laboral de los servidores públicos.

Instructivo de Registro, Control e Información de Personal Público

Su objetivo es facilitar el conocimiento de la trayectoria de conducta de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, condición de vital importancia en el proceso de incorporación a la Carrera Administrativa. Está complementado por la "Guía para la Evaluación de

Méritos a los Empleados Incorporados a la Carrera Administrativa”.

Instructivo de Reclutamiento y Selección del Personal Ingresante a la Administración Pública, no comprendido en la Carrera Administrativa

Pretende facilitar la aplicación de los procedimientos que permitirán comprobar fehacientemente la idoneidad de los aspirantes a ocupar puestos en la administración pública centralizada.

Lección 4. La sensibilización de los funcionarios y empleados públicos en torno a la importancia de la Carrera Administrativa posibilitó el apoyo político activo en las ejecutorias del proceso

Las charlas de orientación sobre el Servicio Civil y Carrera Administrativa, dirigidas a los funcionarios y empleados públicos de las instituciones incorporadas, constituyen una de las principales estrategias del proceso de sensibilización sobre el impacto de la carrera en la administración pública y sobre los beneficios para los servidores públicos.

Los talleres de sensibilización celebrados con la gerencia media y altos funcionarios públicos del gobierno, permitieron que hicieran conciencia sobre las responsabilidades en el

proceso de implantación de la Carrera Administrativa.

Se diseñó un Plan de Difusión y Comunicación sobre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa con el objetivo de impactar a los funcionarios, empleados y a la sociedad en su conjunto. Otras actividades fueron: comparecencia en programas radiales y televisivos; edición y difusión masiva del material informativo, charlas en los centros docentes, y escuelas y programas de administración pública.

El apoyo político alcanzó su máxima expresión con la presencia de las autoridades gubernamentales en los actos de Incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa.

El compromiso político por parte de los titulares se formalizó con la firma de una Proclama en la cual se comprometían a apoyar decidida y firmemente el proceso.

Lección 5. El enfoque integral del proceso, hace de la Carrera Administrativa una verdadera herramienta de racionalización de las entidades públicas

La dimensión de integralidad se pone de manifiesto en el proceso previo a la incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, pues el Reglamento de Aplicación de la Ley y el Instructivo de Incorporación de Servidores a la Carrera Administrativa, disponen que las instituciones del sector público, deberán

realizar sus adecuaciones organizacionales como fase previa a la incorporación de su personal a la Carrera Administrativa, independientemente de las consideraciones técnicas y administrativas que demande la Carrera. Se realizó:

- La evaluación de la estructura organizativa en función de la revisión de la misión y objetivos institucionales.
- Redefinición de la estructura de Cargos de Carrera.
- La oficialización de los cambios mediante Órdenes Departamentales.

- Aplicación y desarrollo de los subsistemas técnicos de gestión de personal.

La integralidad del enfoque del proceso previo a la incorporación lo convierte en una estrategia que permite realizar el saneamiento de las organizaciones públicas, a la vez que promueve la consolidación y desarrollo de los sistemas de gestión de personal público.

Al tener como objetivo primario la racionalización estructural, nos vimos precisados a simplificar la estructura de Cargos Comunes Clasificados, contenidos en el Manual aprobado mediante Decreto Presidencial N° 586-96 de noviembre de 1996. De un total de 247 cargos comunes se redujeron a 80 clases de cargos.



Lección 6. La descentralización del proceso garantiza una mayor cobertura, promueve la participación y procura el compromiso de los actores

La Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, desarrolló un plan de fortalecimiento de las Oficinas de Personal, a partir de los resultados de la Auditoría de Gestión de Recursos Humanos que se realizó a principios de 1999.

Los puntos "clave" de este plan de fortalecimiento fueron:

- Incorporación a la Carrera Administrativa de los Encargados de Oficinas de Personal

Fue posible debido a que el Decreto N° 75-99 del 24 de febrero de 1999, que declaró de alto interés nacional la implementación de la Carrera Administrativa, incorporó a la misma los puestos de Encargados de Personal de todos los organismos del Gobierno Central. (Véase Artículo 6)

Ésta trajo como consecuencia la ejecución del proceso de evaluación de todos los Encargados de Oficinas de Personal para verificar si los mismos estaban aptos para ocupar los Cargos de Carrera.

Previo a la evaluación de los mismos se efectuó un plan de capacitación en relación al Sistema Integral de Servicio

Civil y Carrera Administrativa, llevado a cabo por la ONAP y el INAP.

- La conformación de una Comisión *Ad-Hoc* de Incorporación de los Encargados de Personal

Con la finalidad de dar vigencia a los principios orientadores de la misión institucional, con relación al Servicio Civil (transparencia, mérito, no discriminación y equidad) se creó, mediante Resolución N° 14-99 del Secretariado Técnico de la Presidencia, la Comisión *Ad-Hoc* de Incorporación de los Encargados de Personal, integrada por representantes de los principales gremios y asociaciones de profesionales en el área de la administración y recursos humanos; los rectores de las principales universidades del país; la Asociación de Trabajadores del Estado; representantes de los tres principales partidos políticos, Poder Judicial y del Legislativo.

Dicha Comisión actuó como veedora del proceso de incorporación de los Encargados de Personal.

- Elaboración del Manual de Organización para las Oficinas de Personal

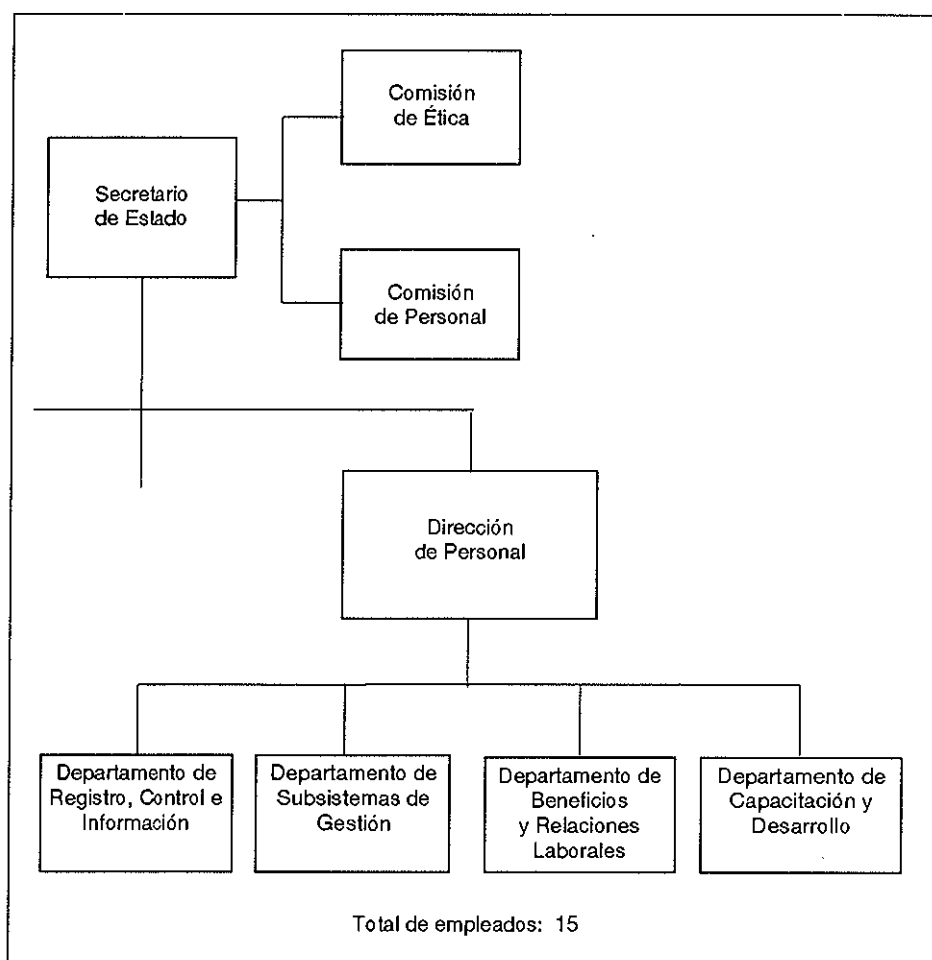
Con la edición de este Manual se procuró dotar a las Oficinas de Personal de una estructura orgánica capaz de asimilar los procesos de cambio, de desa-

rollar los Subsistemas Técnicos de Gestión y de contar con una plantilla de técnicos calificados según los perfiles de puestos definidos.

Se celebraron los talleres correspondientes para su efectiva implantación y la adopción de uno de los tres modelos básicos se hizo obligatoria mediante resolución.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE UNA DIRECCIÓN DE PERSONAL

"MODELO A"



- Desarrollo e implementación de los Subsistemas Técnicos de Gestión de Personal

La edición de los Instructivos Procedimentales desarrollados y aprobados por la ONAP, permitió la implantación de los Subsistemas Técnicos de Gestión en las diferentes Oficinas de Personal, facilitándoles el desarrollo de gran parte de las actividades del proceso de incorporación, citamos entre éstas: evaluación del desempeño, la conformación y evaluación de los expedientes, entre otras.

- Aprovechamiento de la capacidad Resolutoria de los Secretarios de Estado

Nuestro ordenamiento jurídico faculta a las Secretarías de Estado para que puedan emitir Resoluciones Administrativas u Órdenes Departamentales, con el objetivo de organizar los servicios a su cargo. En consecuencia todas las decisiones relacionadas a la modificación de estructuras orgánicas, de cargos y demás acciones relacionadas con la Carrera, fueron legalizadas a través de Resoluciones Administrativas.

- Capacitación a los Encargados de Personal

Con el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, se desarrolló un plan de capacitación encaminado a fortalecer los conocimientos teórico prác-

ticos de los Encargados de Personal incorporados a la Carrera Administrativa; algunos de los cursos impartidos fueron: Taller sobre Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Gestión Estratégica de Recursos Humanos, Principales Utilitarios de Computadoras para el Manejo de Programas de Gestión de Personal, etc.

Lección 7. El liderazgo y la buena imagen institucional determinan el éxito de cualquier proyecto en el sector público

Si no se cuenta con el liderazgo capaz de impulsar las acciones de reforma, no hay garantías de que las instituciones afectadas acaten las instrucciones y decisiones emanadas del órgano responsable.

Algunos de los hechos y acciones que contribuyeron a la consolidación del liderazgo e imagen institucional de la ONAP, son los siguientes:

- Necesidad de dar resultados correctos en un período relativamente breve.

Cuando se retomó la implantación de la Carrera Administrativa en el mes de marzo de 1999, sólo le quedaba 1 ½ año de la actual gestión presidencial, hecho que obligó a desarrollar estrategias que garantizaran la obtención de resultados en el breve plazo. Esto hizo que como

equipo de trabajo nos trazáramos metas concretas para fechas determinadas.

La innovación continua, el aprendizaje y la velocidad, fueron las estrategias que viabilizaron el afianzamiento de la imagen institucional.

El análisis y la reflexión son muy buenos pero no se llegará a ningún camino sin llevar los planes a la acción. En estos tiempos de cambio acelerado, más vale tener el 80% de la razón y ser rápido que tener el 100% y llegar tres meses más tarde.

- El rápido aprendizaje de la organización (ONAP) como consecuencia de la asistencia técnica recibida de organismos internacionales y gobiernos amigos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Fundación del Instituto Iberoamericano de Administración Pública de España, Fundación del Instituto Iberoamericano de Administración Pública de España, FIIAP, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI; Argentina, Taiwán, etc., y la capacitación recibida por el personal técnico de la Oficina.
- Presencia del titular de la ONAP en diferentes foros nacionales e internacionales

Con el auspicio de los referidos organismos y gobiernos amigos, el titular de la ONAP asistió a los cónclaves y reuniones más importantes donde se debatió el tema de la vigencia del Servicio Civil, pudiendo hacer propios del proceso las experiencias exitosas de países con regímenes avanzados en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

- Labor didáctica y editorial desarrollada por la ONAP.

Desde su fundación en 1965 se ha desarrollado una labor editorial con énfasis en obras de la rama del derecho administrativo, teniendo en su haber alrededor de 100 de ellas.

Por otro lado la ONAP, fue el primer ente público dominicano en desarrollar programas de capacitación dirigidos a los servidores públicos.

- Seguimiento y monitoreo del proceso

El seguimiento a las acciones es una cultura poco desarrollada en nuestro país, con frecuencia se inician proyectos interesantes para el sector público pero no se conoce de su impacto, por falta de seguimiento y evaluación.

Esta misma unidad da seguimiento a las acciones de implementación de la Carrera llevadas a cabo por las Oficinas de Personal y la ONAP.

Con este mecanismo procuramos afianzar la capacidad resolutoria y de órgano central normativo de la Oficina Nacional de Administración y Personal y lograr la implantación del mayor número de recomendaciones.

El seguimiento se efectúa presencialmente, y a través de los medios de comunicación telemáticos.

El Reglamento de Aplicación, dispone en su Artículo 14 que los Secretarios de Estado, Directores Generales y demás titulares, deberán acatar las instrucciones del órgano central de personal y de la Cámara de Cuentas en función del Tribunal Superior Administrativo.

- El desarrollo e implementación de proyectos colaterales.

En vista de que la ONAP, además de ser el órgano central de personal posee la atribución de promover y ejecutar estudios de racionalización administrativa en los organismos del sector público, haciendo uso de esta facultad, paralelamente al proceso de implantación de la Carrera, ejecutó proyectos importantes relacionados con la gestión de calidad de los servicios públicos, lo que logró captar el interés de otro sector importante del gobierno y la sociedad.

- Fortalecimiento del Régimen de Servicio Civil.

Como puede interpretarse al analizar las características del sistema de personal público dominicano, el Régimen de Servicio Civil cubre a todos los servidores públicos, por tanto, el impacto de los aspectos que abarca, tiene efectos notorios en la comunidad de servidores públicos. A partir de esta aseveración, se considera pertinente desarrollar acciones tendentes a su implantación, como medio de ganar credibilidad y procurar confianza en el Sistema, por parte de los funcionarios y servidores públicos.

Como punto de partida, se fortaleció la Unidad de Relaciones Laborales y con ello se logró:

- Atender consultas sobre la aplicación de la Ley, puntualmente.
- Constituir y celebrar un gran número de comisiones de personal (instancias de conciliación laboral).
- Opinar y dar seguimiento al pago de indemnizaciones económicas.
- Fortalecer la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con el fortalecimiento del Régimen de Servicio Civil logramos elevar la imagen y fortalecer el liderazgo institucional, además de afianzar la Carrera Administrativa, pues nuestros servidores públicos empezaron a creer en el proyecto como una realidad ◊

ANEXO

LEONEL FERNÁNDEZ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

DECRETO N° 75-99

CONSIDERANDO: Que el Gobierno Constitucional ha iniciado un proceso de Reforma y Modernización del Estado y de su Administración Pública, y uno de los elementos básicos para la aplicación y sostenibilidad de dicho proceso es la necesaria implantación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa N° 14-91 del 20 de mayo de 1991 y su Reglamento de Aplicación N° 81-94 del 29 de marzo de 1994, a fin de promover el desarrollo y motivación de sus recursos humanos, así como la profesionalización de la Administración Pública;

CONSIDERANDO: Que aún cuando el Art. 3 de la citada Ley instituye a la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias como el sector prioritario para la implantación de la Carrera Administrativa, el mismo texto faculta al Poder Ejecutivo para establecer otras Carreras y un orden de incorporación a dichas Carreras de las instituciones de la Administración Pública;

CONSIDERANDO: Que de otra parte, dada la experiencia acumulada en la implantación del sistema integral de Servicio Civil y el tiempo transcurrido desde su vigencia y los nuevos avances logrados en la gestión de recursos humanos, resulta perentoria la actualización del ya referido Reglamento de aplicación de la Ley;

VISTOS: La Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo de 1991, el Reglamento N° 81-94 de Aplicación de la referida Ley, del 29 de marzo de 1994, y el Decreto N° 586-96 del 19 de noviembre de 1996, que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo;

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República, dicto el siguiente:

DECRETO N° 24-2000

Que establece el Régimen de Selección del personal ingresante a la Administración Pública no comprendido en la Carrera Administrativa.

CONSIDERANDO: Que la implantación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa N° 14-91 del 20 de mayo de 1991 y su Reglamento de Aplicación N° 81-94 del 29 de mayo de 1994, son los elementos básicos para la aplicación y sostenibilidad del proceso de Reforma y Modernización del Estado y de la Administración Pública;

CONSIDERANDO: Que la vigencia de un sistema integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa constituye la respuesta a la demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública debido a las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial;

CONSIDERANDO: Que la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece en su artículo 19 como requisitos de ingreso al Servicio Civil, poseer capacidad para el buen desempeño del cargo y haber observado una buena conducta pública y privada, entre otros;

CONSIDERANDO: Que un sistema selectivo de funcionarios públicos es el punto básico de partida para definir el nuevo perfil del funcionario público que requiere una moderna administración.

VISTOS: La Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 20 de mayo de 1991; el Reglamento N° 81-94 de Aplicación de la referida Ley, del 29 de marzo de 1994; el Decreto N° 586 del 19 de noviembre de 1996, que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, y la Resolución N° 13-99 de fecha 31 de agosto de 1999, que aprueba el Instructivo de Registro, Control e Información de Personal.

DESCRIBE LAS DESIGUALDADES QUE SE PRESENTAN EN LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO DE NICARAGUA, ESTUDIO REALIZADO EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NICARAGÜENSE.

Antecedentes

Los últimos diez años de la historia de Nicaragua han marcado una década de cambios profundos en el ámbito económico, político y social, lo que implicó desarrollar lo que llamamos una triple transición. La primera, salir de un sistema eco-

nómico centralmente planificado y controlado por el Estado a un sistema de libre mercado; la segunda, de un sistema político dictatorial y militarizado hacia una democracia; la tercera, el paso de una situación bélica prevaleciente a un proceso de pacificación. Estos cambios, con un significado estratégico han implicado de alguna manera una reforma profunda del aparato estatal convirtiéndose en lo que podemos llamar una primera etapa de Reforma del Estado. Esta etapa implicó también, la redefinición del papel del Estado ante la sociedad y sentó las bases necesarias para dar paso al proceso de Reforma y Modernización del Sector Público, adaptando a las instituciones a su nuevo rol frente a las exigencias de una sociedad inmersa en un mundo globalizado.

Con base a lo expuesto, se aplicaron distintas acciones tendentes

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

a reducir en primer orden, el déficit fiscal que conlleva una reducción sustancial del tamaño del sector público; privatizar empresas, desregular la economía, desmonopolizar la banca y los seguros, reducir y profesionalizar las fuerzas armadas y mejorar el clima para la democratización del país, todo ello enmarcado en un programa de estabilización económica y ajuste estructural de la economía impulsado por el gobierno.

Posterior a esta primera etapa de reforma, el gobierno actual ha avanzado en un Programa de Modernización con el objeto de atacar los males estructurales del sector público y potenciar un mayor contenido de modernización, incorporando el tema de la prestación de los servicios públicos, ante lo cual se ha decidido elevar el tema de la Reforma y Modernización del Sector Público a un nivel estratégico en la agenda de los funcionarios principales, ubicando la instancia responsable de su ejecución en la Vicepresidencia de la República.

Esta segunda etapa del programa pretende constituir un esfuerzo integrado coherente y de largo plazo, con el objetivo de crear un sector público pequeño, fuerte, eficiente, facilitador, transparente y tecnológicamente capaz de proveer servicios de calidad, lo que constituye una labor compleja por la variedad de aspectos involucrados.

Para cumplir con este objetivo, el Programa de Modernización del Sector Público que el Gobierno de

la República de Nicaragua está ejecutando demanda de reformas profundas, tanto en el ámbito macroestructural, como a nivel institucional.

La Reforma Macroinstitucional significó consolidar la nueva visión del rol del Estado y, con base a ello profundizar en el marco legal existente y ajustarlo a ese nuevo rol, dando lugar a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, a través de la cual, se reduce el universo institucional, se crean instancias estratégicas y se fortalece sustancialmente la coordinación de las acciones del gobierno; asimismo, se crean áreas claves para la formulación de la política económica y social, así como el planeamiento en el sector público y la redefinición de roles en materia de administración de la deuda externa y de la cooperación internacional reorganizando las instituciones, eliminando duplicidades y redundancias, ajustando las organizaciones al nuevo mandato legal, procurando de esta manera el mejoramiento de los niveles de eficiencia y efectividad.

Con estas reformas se persigue mejorar los niveles de servicios al cliente y fortalecer las instituciones, para que tengan mayor capacidad para formular y ejecutar políticas públicas y promover la integridad y la transparencia a través de los sistemas modernos de administración de la gestión pública, también se da la creación de un Consejo Nacional de Integridad que permite la participación de la sociedad civil.

El Gobierno de la República, en el marco del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, también introduce entre sus componentes dos sistemas importantes para lograr el éxito: la Reforma y Modernización del Servicio Civil y el Sistema de Evaluación de Servicios. El primero, orientado a regular la relación entre el Estado y sus servidores dando lugar a la creación de un Sistema de Servicio Civil con base en el criterio del mérito y que tiene como objetivo la creación en el servidor público de una cultura que fortalezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad, así como el fortalecimiento de los principios de probidad y responsabilidad en la prestación del servicio público; el segundo, como una herramienta de apoyo institucional cuyo objetivo es medir el impacto y grado de avance del proceso de modernización institucional a través de revisiones periódicas en el desempeño institucional, respecto a la calidad y capacidad de entrega de los servicios, permitiendo de esta manera establecer una base de referencia y análisis para la redefinición y modificación de las acciones de reforma y modernización, brindando información sobre la efectividad del programa.

Con esta nueva visión, la modernización del sector público, incorpora el tema de la equidad y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, promoviendo una orientación al ciudadano como cliente, e introduce el enfoque de género como una categoría de diferenciación importante a tener en cuenta en las decisiones públicas.

Tratando de incrementar la equidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, se vincula el enfoque de género al Programa de Reforma y Modernización del Sector Público. Cabe señalar que la inquietud no surgió internamente del programa, sino, desde el Proyecto de Promoción de Políticas de Género en Nicaragua, auspiciado por la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica, GTZ. Este enfoque no formó parte del programa desde su diseño original, sino que se incorporó sobre la marcha, en dos componentes fundamentales: Modernización del Servicio Civil y Sistema de Evaluación de Servicios, SES, bajo la hipótesis de que existen sesgos de género en la formulación de las políticas públicas que impiden o limitan de alguna manera la eficiencia institucional, por tanto el objetivo fundamental de la introducción del enfoque de género, es el de identificar esos sesgos ocultos y recomendar medidas para su disminución o eliminación.

¿Por qué género en el Programa de Reforma y Modernización, PRM?

El primer contacto del Programa de Reforma del Sector Público con el tema de género se dio a finales de 1996 y se decidió realizar un diagnóstico de género del programa, de carácter exploratorio, tomando como insumos los resultados de las evaluaciones realizadas para algunos servicios. Este diagnóstico buscaba deter-

minar la pertinencia y relevancia del enfoque de género en los contenidos y objetivos del programa.

Los resultados de este primer diagnóstico permitieron un acercamiento a las implicaciones que la organización social de género tenía para el éxito del programa, así:

- El estudio, diferenciado por género, de los resultados de las evaluaciones realizadas sobre el servicio de transporte urbano colectivo de Managua, permitió constatar que la ciudadanía, el “cliente externo” de las instituciones públicas, no es estándar u homogéneo sino diferenciada, también por género y la no consideración de estas diferencias puede incidir en el logro efectivo de la calidad integral de los servicios públicos.
- El estudio de las estadísticas agregadas del empleo público, por su parte, permitió evidenciar que tampoco el personal, el “cliente interno” de las instituciones públicas era estándar u homogéneo desde el punto de vista de género.

Resulta evidente, que el “enfoque de género” puede constituir una herramienta útil, tanto para visualizar la realidad específica de los hombres y mujeres inmersos en el sector público como para, a partir de ella, determinar las acciones necesarias que aseguren la optimización de éstos de cara al cambio buscado en la administración pública.

Como resultado de los estudios preliminares se identificaron dos grandes aspectos con implicaciones importantes en los que las diferencias de género podían incidir, limitando o dificultando el proceso de cambio y/o su éxito.

1. *El cambio “hacia afuera”.* Se enfoca hacia la “clientela externa” dependerá en mucho, de la evolución que se logre en la “clientela interna” de las instituciones públicas. Los sesgos de género al interior de las instituciones limitan la capacidad no sólo de atender las demandas específicas de las mujeres y hombres que conforman su clientela externa, sino también de percibir o “ver” estas demandas y/o necesidades diferenciadas.
- La misión de las instituciones públicas, puede ser mejor cumplida y sus objetivos estratégicos mejor logrados, si su personal refleja la diversidad de su población cliente. Ejemplo: la Policía Nacional frente al problema de la violencia que afecta a las mujeres nicaragüenses; el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria frente a la demanda de servicios de las mujeres productoras y en donde el referente sigue siendo el productor, minimizando la importancia de las mujeres en la economía del campo. En los dos ejem-

plos, muy probablemente una presencia mayor de mujeres en estas áreas de trabajo contribuiría a un avance más efectivo hacia una atención más adecuada de las necesidades de las mujeres abusadas y las productoras.

- La legitimidad de las instituciones públicas, depende de la atención adecuada a las necesidades de la población en su conjunto.

2. *El cambio "hacia adentro".* El avance hacia un sistema de gestión del Servicio Civil basado en el mérito, que asegure igualdad en el acceso al mismo y desarrollo de carrera, exige la superación de cualquier tipo y/o mecanismo de discriminación. Las diferencias de género tienen manifestaciones específicas en la esfera laboral, determinando desigualdades en las condiciones de inserción y desarrollo de la vida laboral y limitando así, el cumplimiento de los principios de equidad implícitos en el Sistema de Gestión que se quiere implantar. Estas desigualdades pueden limitar la eficiencia en el uso de los recursos humanos inmersos en la institucionalidad pública de muy diversas maneras; limitando el ingreso de mujeres u hombres a determinados tipos de cargos o esferas de acción; limitando las posibilidades de aporte efectivo de las o los empleados al

funcionamiento y/o desarrollo de las instituciones; restringiendo las posibilidades de desarrollo del potencial de las o los funcionarios; determinando ambientes inadecuados de trabajo que producen insatisfacción entre los mismos. Todas estas limitaciones, en definitiva, tienen su impacto en la calidad de la gestión institucional cuyo mejoramiento es un objetivo central del proceso de modernización.

El enfoque de género es de nuevo una herramienta útil para conocer esta realidad y actuar en consecuencia de forma tal que se eviten conscientemente los sesgos de género en la gestión de los recursos humanos del sector público. Por tanto, si no conocemos y manejamos esta realidad, no seremos capaces de optimizar el diseño y aplicación de los instrumentos de reforma y modernización, ya que las diferencias de género, pueden convertirse en barreras importantes para el logro de los objetivos centrales del accionar público.

Lo que sabemos sobre diferencias de género en el Servicio Civil nicaragüense

Tomando como base los resultados del diagnóstico exploratorio en el Programa de Reforma y Modernización, específicamente en el Servicio Civil, se decidió que era valedero profundizar en el análisis sobre la situación que daba origen a las

diferencias y que nos permitiera acercarnos a los factores que normalmente justifican el comportamiento de las variables estudiadas, así como, identificar la presencia de factores subjetivos, sociales y culturales que pudieran influir de alguna manera en la reproducción de los sesgos de género.

Principales resultados encontrados

Características generales del empleo público

La composición del empleo público en Nicaragua, es mayoritariamente femenina. Las mujeres son

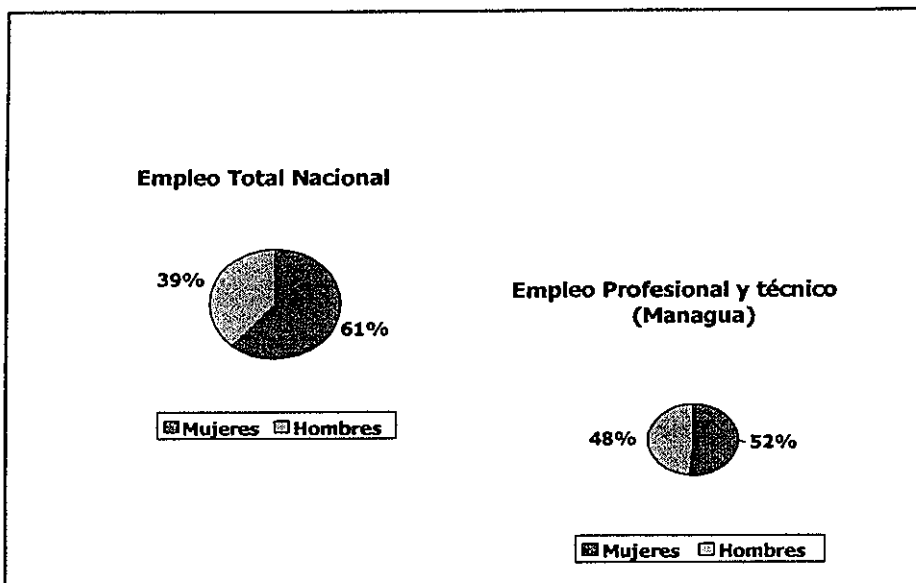
la mayoría en el empleo público, representan un 61% a escala nacional, con una proporción masculina del 39%.

El personal en cargos profesionales y técnicos en Managua tiene la misma tendencia, un 48% masculino y un 52% femenino.

Otro hallazgo importante es la distribución del personal femenino en las instituciones, las mujeres están en ocupaciones ligadas a servicio y cuidado de la salud como el Ministerio de Salud con un 70% de personal femenino, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes con un 76% y la Procuraduría General de Justicia, cuya función requiere solución de conflictos en que las mujeres tienen mayor habilidad con un 78%.

GRÁFICO 1

COMPOSICIÓN POR GÉNERO DEL EMPLEO PÚBLICO NICARAGÜENSE



Por su lado los hombres están en la mayoría de las actividades de seguridad y defensa con un 78% del personal, lo que nos lleva a preguntarnos si las ocupaciones tienen sexo.

Al analizar el perfil de trabajo de las instituciones, apreciamos existencia de sesgos de género vinculados a los estereotipos que orientan a mujeres y hombres a determinadas ocupaciones. Las mujeres enlazadas a roles asignados socialmente, como son las tareas reproductivas en la familia; ligadas a educación y salud. En los hombres, la fuerza física, la capacidad de mando y valor, por lo que se dice "estos son trabajos de hombres."

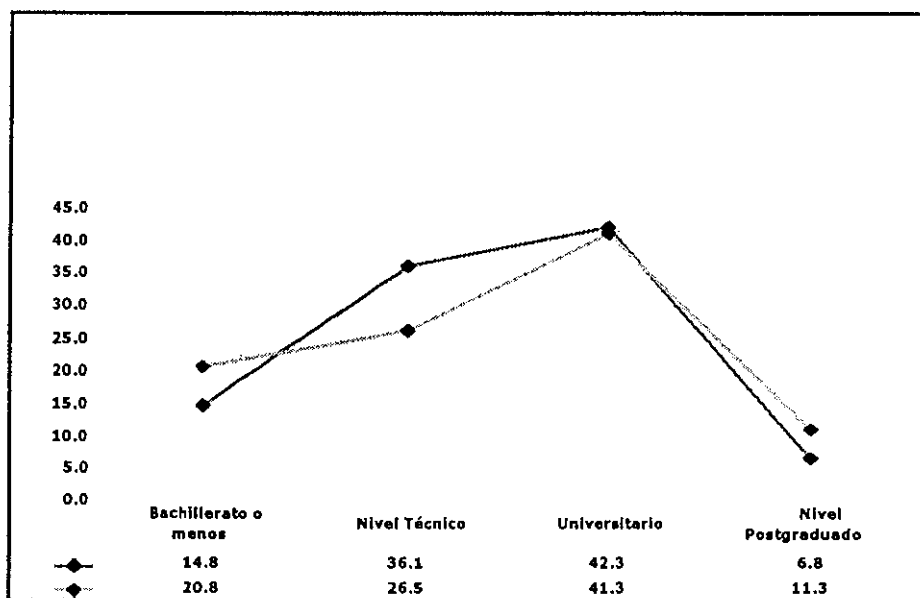
Otra característica del empleo público obtenida a través de información de la encuesta, es que hombres y mujeres se concentran en su mayoría en niveles académicos técnicos y universitarios.

Como se aprecia en el gráfico siguiente, el porcentaje del personal encuestado con formación universitaria es casi similar para ambos sexos.

La proporción del personal masculino con nivel de posgrado es mayor que en el personal femenino, pero también hay más hombres que mujeres sin ninguna formación profesional.

GRÁFICO 2

**PERSONAL ENCUESTADO POR NIVEL ACADÉMICO
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR GÉNERO**



A través de la encuesta se obtuvo información sobre la antigüedad en la institución. Encontramos que las mujeres tienen más antigüedad en la institución que laboran, un 25% se concentran en el rango de 9 a 14 años, frente a un 12% masculino; este dato corresponde a la época de la guerra en que los hombres se incorporaron al conflicto bélico o se marcharon al exilio y un mayor número de mujeres ingresó al empleo público.

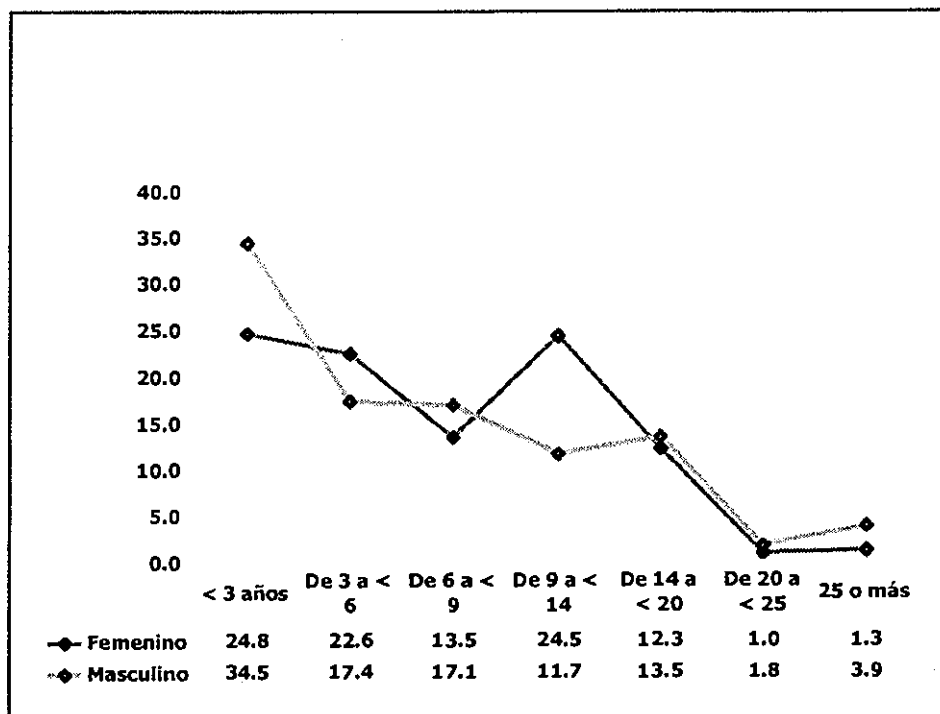
Aunque en los últimos años, existe la tendencia de mayor propor-

ción de ingreso masculino, nos surge la pregunta si esto significa una tendencia a la masculinización del empleo público, o si los hombres son más inestables que las mujeres.

Otro dato obtenido a través de la encuesta es la antigüedad en el sector público, expresada en años de servicio. Los resultados nos indican que la experiencia es bastante similar entre hombres y mujeres, en las que estas últimas superan a los hombres en el rango de 9 a 14 años.

GRÁFICO 3

PERSONAL ENCUESTADO POR RANGO DE ANTIGÜEDAD EN LA INSTITUCIÓN ACTUAL ESTRUCTURA PORCENTUAL POR GÉNERO



Los sesgos de género identificados

Aunque las mujeres son la mayoría en el empleo público, son minoría en cargos de dirección. Del personal profesional y técnico de Managua en cargos de dirección, las mujeres ocupan el 4% como dirigentes de nivel 1¹ y el 10% en el nivel 2²; en cambio los hombres ocupan un 12% en el nivel 1 y un 14% en el nivel 2.

Por cada mujer, hay tres hombres en cargos de dirección de nivel 1. La comparación de estos datos, evidencia que el empleo masculino tiende a tener una mayor participación en este tipo de cargos, en la gran mayoría de las instituciones. Esto lleva a afirmar que existe segregación horizontal y vertical; horizontal por la presencia femenina mayoritaria en esferas y tipos de trabajos considerados socialmente aptos para mujeres, y vertical por la presencia mayoritaria masculina en niveles jerárquicos y de autoridad, expresados en afirmaciones tales como: "las mujeres no pueden mandar, no tienen don de mando".

No importa el peso que las mujeres tengan en el empleo de las instituciones, los hombres ocupan

siempre los cargos de dirección. Tal parece que tanto la feminidad y/o masculinidad del empleo público, no representan restricciones para el acceso de hombres a cargos de dirección.

En instituciones de composición altamente femenina, los hombres tienen mayor acceso a cargos de dirección y sucede de la misma manera en las que tienen empleo mayormente masculino. La Procuraduría General de Justicia es un buen ejemplo, con un 78% de personal femenino, sin embargo, solamente 3.4% ocupan cargos de dirección; en el Instituto de Juventud y Deportes donde el empleo es más masculino, las mujeres no participan en ningún cargo de nivel 1.

Hasta ahora los datos revelan que las mujeres son la mayoría en el empleo público, no existen diferencias relevantes entre hombres y mujeres en el nivel académico, la antigüedad en la institución y la experiencia en el sector público es muy similar.

Sin embargo, el criterio de Nivel Académico, no funciona igual para hombres y mujeres cuando se trata de acceder a cargos de dirección, la siguiente tabla es ilustrativa al respecto:

1. Incluye los cargos desde el nivel de Dirección/División específica o de área hacia arriba.

2. Incluye cargos desde el nivel de Departamento/Oficina hacia abajo.

Nivel 1		Calificación	Nivel 2	
Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres
-	-	Bachillerato	9%	10%
-	3%	Nivel técnico	5%	12%
12%	17%	Universitario	21%	20%
29%	31%	Posgraduado	24%	25%

En general la calificación, experiencia y antigüedad son determinantes en el empleo público así como la posición en cargos de dirección y la remuneración; sin embargo, las cosas no suceden de esta manera para las mujeres.

En cualquier nivel académico, la probabilidad que un hombre acceda a cargos de dirección en general y a cargos de nivel 1, es mayor a que una mujer lo haga, esta diferencia se agudiza en los niveles técnicos en que se concentra la mayoría del personal encuestado: nivel técnico y universitario. En cualquier nivel de dirección, los hombres con menores niveles académicos, tienen mayores probabilidades de ocupar estos cargos que mujeres con niveles académicos superiores. Estos resultados nos indican la existencia de sesgos discrimi-

minatorios de género en el empleo público.

Las brechas salariales de género en el empleo público

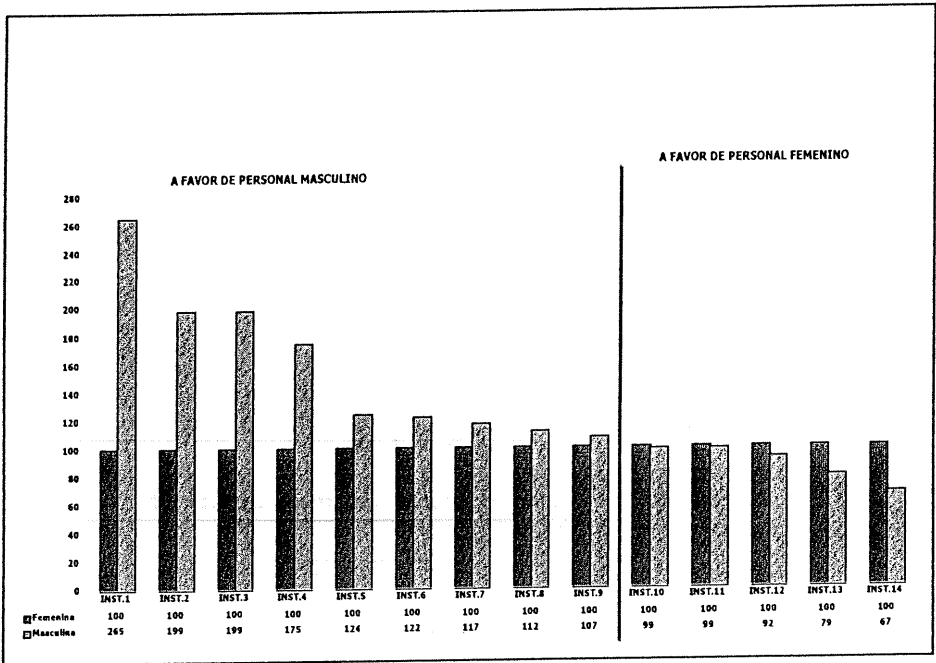
Al igual que en el acceso a cargos, existen brechas en la remuneración. A través del Registro de Cargos y Trabajadores del Estado, RECTE, se obtuvo información de la nómina fiscal. Los resultados indican que en casi todas las categorías ocupacionales la remuneración masculina es superior a la femenina.

Si tomamos como ejemplo de remuneración femenina 100 córdobas, el promedio de la remuneración masculina es de 158 córdobas en las ocho grandes categorías ocupacionales.³ Al analizar las veintiséis subcategorías ocupacionales en dieciséis de éstas se encontraron brechas importantes a favor de los hombres que duplican en algunos casos la remuneración femenina.

3. Docentes, Seguridad y Defensa, Salud, Cargos Científico Técnicos, Administración, Servicios Generales, Dirección, Producción.

GRÁFICO 4

FRECUENCIA DE IGUALDAD/DESIGUALDAD EN LA REMUNERACIÓN PROMEDIO ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL CARGO RESPONSABLE DE DIRECCIÓN I EN 14 INSTITUCIONES PÚBLICAS



Analizando los cargos, se cree que si hombres y mujeres realizan la misma función, similares actividades en la misma oficina y en la capital, Managua, el salario debería ser el mismo, es decir, a igual cargo igual salario.

El gráfico 4 muestra el Cargo de Responsable de Dirección I, analizado en 14 instituciones. En siete de ellas, los hombres ganaban C\$157 por cada C\$100 devengado por mujeres. En tres instituciones se duplicaba y hasta triplicaba el salario femenino; solamente en cinco instituciones existían brechas mínimas a favor de mujeres,

por cada C\$100 que ganaba una mujer, un hombre devengaba C\$87, y esto ocurría en ocupaciones no bien retribuidas como educación y salud.

La realidad indica que trabajando en un mismo cargo, con la misma responsabilidad, la remuneración no es igual para hombres y mujeres. Estos resultados nos indican que las brechas salariales por razones de género son una realidad en el empleo público nicaragüense, y se refuerza con las expresiones de personal entrevistado quienes adujeron que las mujeres ganaban menos salario porque tenían menos prepa-

ración que los hombres; sin embargo, los datos de nivel académico contradicen estas afirmaciones.

Existencia y vigencia de esquemas y estereotipos de género en el empleo público

El acceso de hombres y mujeres a la capacitación que brindan las instituciones

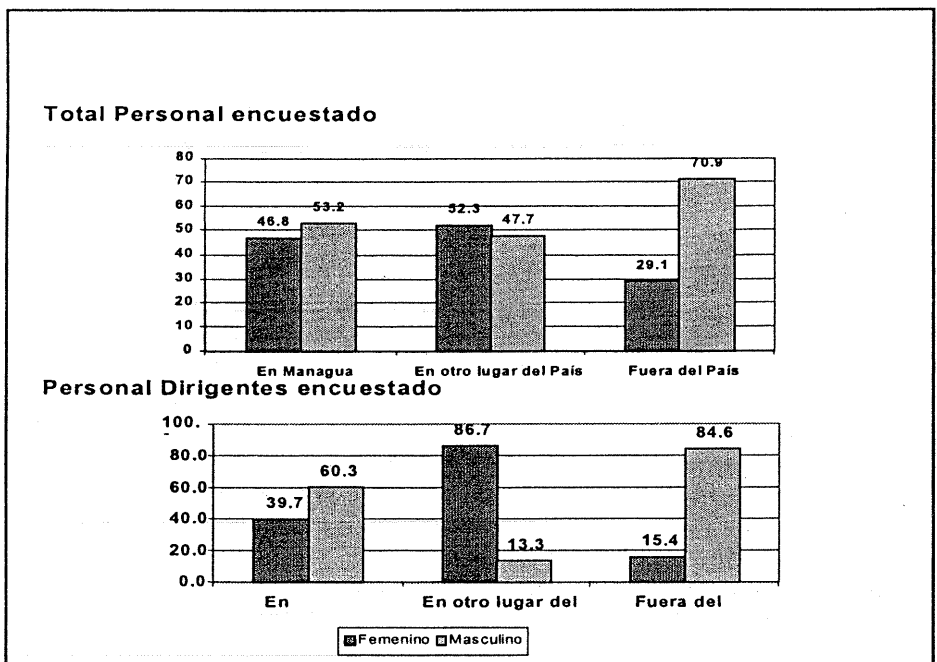
Otro sesgo de género es la participación en actividades de capa-

citación. Éstas en general son de corta duración, un 71% fue de menos de un mes. Del total de encuestados, más hombres que mujeres participaron en capacitaciones en Managua, más mujeres que hombres asistieron a eventos fuera de Managua, y menos mujeres que hombres se capacitaron fuera del país.

La situación se agudiza en el caso de los dirigentes donde gran parte de las mujeres (87%) salen fuera de Managua y en casi igual proporción (85%) los hombres viajan al exterior.

GRÁFICO 5

ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN POR GÉNERO Y LUGAR DE CAPACITACIÓN (ESTRUCTURA PORCENTUAL)



Esto nos muestra la vigencia de estereotipos de género en el empleo público. Al entrevistar a los dirigentes, éstos explicaban que una de las limitaciones de las mujeres para acceder a cargos de dirección es que sus carreras eran muy planas porque no sabían mandar; además, tenían restricciones de salir de sus casas por sus responsabilidades familiares; sin embargo, la participación en las actividades de capacitación indica lo contrario, las mujeres no tienen impedimentos para salir fuera de Managua y adiestrarse.

En resumen, son pocas las actividades de capacitación, y pese a que las mujeres son la mayoría en el empleo público, son las que menos oportunidades tienen.

Hay vigencia de esquemas y estereotipos de género en el empleo

público. No existen razones lógicas para que las mujeres devenguen menos salario.

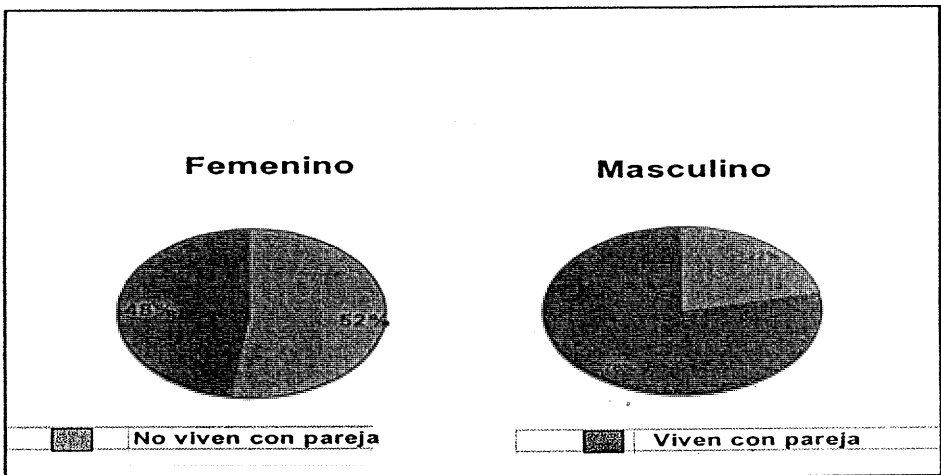
En las entrevistas a los dirigentes y en las encuestas, los hombres dijeron que:

“ los ingresos de las mujeres no son importantes, las mujeres aceptan los salarios más bajos y se asume que el hombre es el principal proveedor de la familia”.

La realidad nos indica que casi la mitad de las mujeres encuestadas viven con pareja y un poco más de la mitad no viven con pareja, de estas últimas, 48% tienen hijos e hijas y viven con ellos, por esto su ingreso sí es importante para la familia. Los hombres por su parte, un 78% viven con pareja y un 22% sin pareja, de éstos últimos, ninguno vive con hijos.

GRÁFICO 6

PERSONAL ENCUESTADO SEGÚN VIVE O NO CON PAREJA ESTRUCTURA PORCENTUAL POR GÉNERO

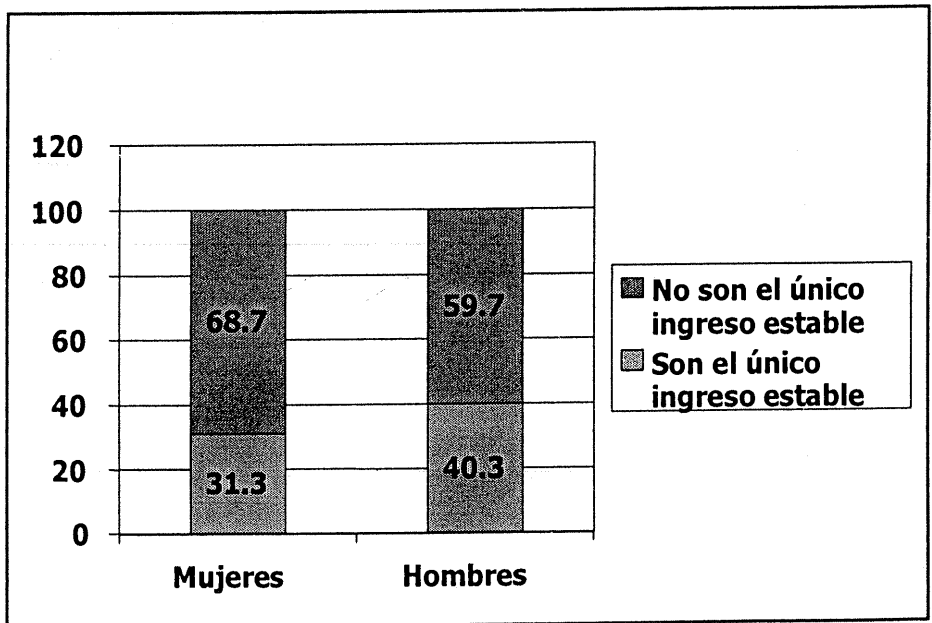


Para un 31% de mujeres y un 40% de hombres, su ingreso es el único estable en la familia, lo que nos indica que para casi un tercio de las

mujeres en cargos profesionales y técnicos en Managua, su ingreso representa el sostenimiento de su hogar, por lo tanto éste sí es importante.

GRÁFICO 7

CONDICIÓN DE ÚNICO INGRESO ESTABLE DE SU GRUPO FAMILIAR ESTRUCTURA PORCENTUAL POR GÉNERO



Conclusiones

Los resultados del diagnóstico, analizados a la fecha, confirman que en el empleo público nicaragüense existen sesgos discriminatorios de género, en franca desventaja para las mujeres, a pesar de su condición mayoritariamente femenina.

Estos sesgos se manifiestan tanto en la gerencia de los recursos humanos como en la gerencia institucional en general. La heterogeneidad de políticas, normas, sistemas de funcionamiento que caracteriza la gerencia de recursos humanos en las instituciones públicas, se convierte en casi homogeneidad total, cuando se trata del accionar de esquemas sociales de género en este ámbito:

- El género es un criterio vigente para determinar el acceso de las personas a los diferentes cargos y niveles.
- Determina barreras artificiales a la libre movilidad, horizontal y vertical, del personal y diferentes accesos a las oportunidades de desarrollo profesional del personal.
- El género influye en la retribución salarial, monetaria y no monetaria del personal y origina relaciones humanas y laborales diferenciadas.

Esta situación tiene efectos sobre las personas y también sobre

las instituciones, en especial, sobre las posibilidades de éstas para incrementar la calidad integral de su gestión.

¿Qué se está haciendo frente a esta situación?

Se ha incluido el enfoque de género en el Servicio Civil, condición necesaria para prevenir la influencia negativa de la existencia de sesgos discriminatorios de género, que impiden alcanzar un aparato público eficiente y eficaz, centrado en la ciudadanía como clientela de los servicios públicos que brindan las instituciones.

Para esto se está avanzando en un nuevo sistema de Servicio Civil basado en el criterio del mérito, que permita asegurar la igualdad en la promoción y el ingreso, la objetividad en los procesos de decisión relacionado con el manejo de recursos humanos, sobre la base de criterios técnicos de selección, evaluación del desempeño, promoción y desarrollo de carrera y gestión salarial.

Se han desarrollado propuestas de un modelo de función pública, un anteproyecto de ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento, una metodología de clasificación de cargos, sistema de provisión de cargos y de gestión al desempeño.

Nos planteamos divulgar este diagnóstico y promover el cono-

cimiento sobre la situación de género en el empleo público, para evidenciar la situación de discriminación y sus implicaciones para el éxito de la reforma y modernización de las instituciones y del nuevo sistema del Servicio Civil, con el fin de generar espacios y el respaldo necesario para avanzar en la modificación de esta situación.

Asimismo, estamos haciendo análisis y mejoramiento de los marcos conceptuales y jurídicos, así como de los sistemas de gestión diseñados en la primera etapa de Reforma y Modernización del Servicio Civil, con la finalidad de fortalecer su capacidad para prevenir, reducir y eliminar los sesgos de género vigentes y lograr que la inducción del enfoque del Programa de Reforma, pueda generar beneficios a la población en cuanto a:

- Una mejor orientación al cliente diferenciado.
- Una mejor atención a las demandas y por ende, una mayor legitimidad.
- Un mayor aporte a la democratización del sector público y del país, promoviendo la equidad hacia adentro y afuera.
- Un uso más eficiente de los recursos del sector público.

Asegurando también con la implantación del nuevo sistema de Servicio Civil basado en el mérito:

- La igualdad en el ingreso al Servicio Civil y en la promoción dentro del sistema.
- La objetividad, basada en criterios técnicos establecidos, en los procesos de decisión relacionados con el manejo de los recursos humanos (selección de personal, evaluación del desempeño, promoción, etc.).
- Una evaluación de desempeño rigurosa con objetivos de retribuir, capacitar, promocionar y/o sancionar.
- Promoción basada en el desempeño individual y/o en pruebas que garanticen el ascenso por mérito.
- Profesionalización del personal mediante capacitación continua que responda al interés/necesidades de mejoramiento de la administración.
- Equidad retributiva, en correspondencia al nivel de responsabilidad del cargo.

Referencias bibliográficas

El enfoque de género, la modernización del sector público y el Servicio Civil, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ, 1998. Managua.

Equidad de género en las políticas públicas: un nuevo desafío para

la Reforma y Modernización del Sector Público, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ, 2000. Managua.

Pobreza, Política Económica y Género. Algunas reflexiones, Proyecto de Promoción de Políticas de Género/GTZ, 1998. Managua ◊

La desconcentración de la Dirección General de Servicio Civil del Gobierno de Costa Rica*

Dirección General de Servicio Civil**

Rica*

PLANTEA UN MODELO DE DESCONCENTRACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DELEGACIÓN TRANSITORIA, ESTABLECIDA EN UN MOMENTO DADO Y CIRCUNSCRITA A QUE EL ÓRGANO SUPERIOR DELEGUE SÓLO CIERTAS ACTIVIDADES DE SU COMPETENCIA, CONSERVANDO SUS OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES.

Introducción

Iniciar una disertación acerca de la desconcentración de la Dirección

General de Servicio Civil, DGSC, implica emprender la descripción de una serie de acontecimientos y cambios dentro del sector público costarricense.

Para empezar se debe identificar que la desconcentración realizada, difiere de lo que jurídicamente se define y entiende con este término, por lo que se hará un comentario al respecto.

Se describirán los pasos que se realizaron dentro de este proceso para llevar a cabo la desconcentración de la Dirección General de Servicio Civil, los antecedentes históricos, las influencias del medio y las nuevas teorías que permitieron el grado de avance que tenemos al respecto.

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia adscrita al Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica.

Esta situación fue acompañada de una serie de medidas parecidas en el sistema de pagos del Gobierno Central, la presupuestación en las instituciones y en la adquisición de bienes materiales; todas estas situaciones fueron comandadas por el Ministerio de Hacienda. Cabe destacar que la Dirección General de Servicio Civil en Costa Rica, depende del Ministerio de la Presidencia y no del Ministerio de Hacienda, por lo que las actividades de coordinación en la ejecución de los planes de desconcentración ha merecido un mayor esfuerzo.

Asimismo, merece una explicación aparte dentro de este trabajo, el visualizar cuál ha sido el esfuerzo y las interrupciones en los plazos establecidos para que las instituciones de gobierno, cuenten con un respaldo técnico especializado en las direcciones de: Servicio Civil, Presupuesto Nacional, Autoridad Presupuestaria y Proveeduría Nacional.

Con vista en lo anterior, se fijarán las ventajas y desventajas de este nuevo sistema de trabajo con las instituciones que bajo esta égida, deben comenzar a administrar sus recursos humanos, materiales y financieros, bajo un marco de rendición de cuentas, establecido ya en forma constitucional y del cual también se aportarán los esfuerzos

que como institución debemos desarrollar en este marco, con las consecuencias que visualizamos en el corto y mediano plazo.

Presentación jurídica de la delegación

Es imperante dentro de este trabajo, citar la afección jurídica de las delegaciones, que rigen el ordenamiento de nuestro medio, debido a que es innegable el hecho, de que dentro de la desconcentración se enfrentan diferentes tipos de delegación.

De hecho, "...interesa aquella que tiene que ver con la cesión de atribuciones, que la doctrina predominante define como Delegación de Competencia y que es muy propia del Derecho Administrativo, por lo que resulta indispensable analizarla en su contenido y limitaciones". "La decisión de transferir la competencia administrativa tiene que ser una decisión soberana y marcada por el grado de jerarquía del órgano, es decir, el órgano administrativo otorga la competencia a un inferior en grado, con el fin exclusivo de que le sustituya temporalmente en la ejecución y desarrollo de una competencia que le es propia."¹

Se encuentra entonces una delegación de atribuciones de un ente jerárquico, en este caso, la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, que la Ley N° 1581 del Estatuto de Servicio

1. Rodríguez Solís, Ennio. La Delegación. *Revista de Servicio Civil No. 3*. Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica. Julio, 1995.

Civil, le establece en su Artículo 13 una serie de atribuciones a su Director General, las cuales, desde 1953, cuando comienza a regir la Ley, se realizan desde una sola organización y para ese entonces, administrando solamente 4000 empleados públicos.

Desde esta perspectiva, la delegación tiene que ser transitoria, debido a que se establece en un momento dado, con circunstancias que responden a una situación en particular, está circunscrita a que el órgano superior delegue sólo aquellas competencias que le son propias; deben ser actividades determinadas; el órgano superior conserva sus obligaciones y responsabilidades con respecto a lo que delega y requiere que se realice la delegación en una forma muy bien analizada, que permita un mejor cumplimiento de la función pública.

En la Ley General de Administración Pública, su Artículo 83 establece que la desconcentración opera por ley o por reglamento, lo que genera entonces que el órgano inferior en que se desconcentra una competencia de un superior la asume como propia.

2. Carvajal V., Juan C.; Chacón Hernández, Ana Y. y Soto Calderón, Maritza. *Diagnóstico del Proceso de Desconcentración de Funciones del Núcleo de Dotación de Personal, del Área de Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicio Civil*. Tesis de Grado. Universidad Nacional. Heredia, 1997.

El aumento en el número de los servidores públicos, aplicándoles exactamente los mismos procedimientos y la ley establecida, genera un crecimiento importante del número de funcionarios en la Dirección General, pero el crecimiento en funcionalidad y organización de los entes del Gobierno Central, provocan que cada vez la respuesta a sus necesidades sea menos eficiente, creándose a la vez unidades dentro de sus instituciones que solamente realizan trámites que la Dirección General aprueba.

Para 1970, se crea una unidad en el Ministerio de Educación Pública, que administraría lo concerniente al Título II del Estatuto de Servicio Civil (Ley 4565 del 4 de mayo de 1970). Se podría generalizar como la primera unidad desconcentrada, atendiendo la definición jurídica que se expuso.

La desconcentración administrativa

Ahora bien, una definición de desconcentración, un poco más administrativista se refiere "... como una forma de organización administrativa, en la cual, se confieren una serie de facultades, entre ellas la de decisión, a fin de descongestionar el órgano central de la administración pública, para que se manejen con mayor agilidad las decisiones, siendo éstas más rápidas y oportunas."²

Con las perspectivas de esta definición es que se inicia entonces un

modelo de gestión dentro de la organización, que parte del hecho de que la población a cubrir con las políticas de administración de recursos humanos es mayor y que la respuesta no es crear una organización de grandes dimensiones, sino una mejor manera de llegar a la satisfacción de las necesidades de las instituciones.

Claro está que en ese momento estaba de boga la especialización y realmente se contaba en la institución con muchos funcionarios empíricos, que quizá podían visualizar los pasos del cambio, pero que no contaban con las herramientas suficientes para generarlo.

Aún con esta situación, se comienza a operar el cambio, tanto en la forma de hacer las cosas, como en el inicio también, de una orientación hacia la profesionalización del personal, se realizan gestiones a efecto de buscar una mejor remuneración que permita mantener a los especialistas dentro de la organización.

La desconcentración de la Dirección General de Servicio Civil

Finalizando la década de los setentas, la administración centralizada se vuelve cada vez más ineficiente, la capacidad de respuesta es muy lenta, de manera que se hace necesario comenzar un proceso denominado de "oficinas desconcen-

tradas", el cual consistía en la ubicación de funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil, en determinados ministerios para realizar las competencias dentro de esas instituciones.

Este modelo se fue generalizando, de manera que se crearon siete oficinas que cubrían la totalidad de los ministerios, instituciones y los entes adscritos a las mismas.

La evolución de diferentes teorías administrativas y el hecho de que se seguían manteniendo atrasos en los procesos de administración de los recursos humanos, comenzaron a generar un cambio que ya en ese entonces, cubría a las unidades de recursos humanos de los diferentes ministerios e instituciones. Se inicia un proceso para capacitar a los funcionarios de estas oficinas, de manera que en el corto plazo, se transformarían de simples tramitadoras a ejecutoras de la gestión de recursos humanos de sus instituciones.

Para ese momento las oficinas desconcentradas se van transformando en oficinas de asesoría y control, de manera que se asegurara el cumplimiento de las competencias de la Dirección, según los lineamientos que ésta emanaba.

Iniciando la década de los noventas, encontramos entonces una serie de oficinas de personal, ya no sólo tramitando los documentos que se generaban en las diferentes instancias de la DGSC, sino también realizando la clasificación de los

puestos, pero bajo el control y supervisión de las oficinas de asesoría y control.

Esta situación en lugar de solucionar los problemas, estaba creando mayores consecuencias, los tiempos de atención no disminuían en la cantidad considerada como suficiente para brindar un buen servicio y se comienza a tratar el tema de que la Dirección General debe convertirse en un ente normativo, rector de toda la gestión del recurso humano, eliminando para ello las actividades de ejecución y de control estricto sobre todos los procesos.

Se centra entonces la atención, en crear oficinas de recursos humanos mucho más ejecutivas y que los funcionarios de las oficinas de asesoría y control, que en vista del nuevo modelo estaban disminuyendo, reforzaran unos, los procesos de las oficinas de recursos humanos y otros los procesos de la Dirección General, ya que la transformación era inminente y necesitaba de un gran esfuerzo.

Se respalda todo este accionar con el cambio del Artículo 8 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, en el que se habla del Sistema de Recursos Humanos y se incluye a las oficinas de recursos humanos, estableciéndose también que la dependencia de los jefes de estas últimas correspondía en la parte técnica a la DGSC.

Ya en la mitad de la década de los noventas se crea la figura del

destacado, sea éste un funcionario de la Dirección, que ejerce labores de jefatura departamental o media en los diferentes departamentos de recursos humanos. Para este momento, las oficinas de asesoría y control prácticamente no existían y se identificaban si acaso, cuatro oficinas de servicio civil, que veían todos los actos en que necesariamente se debía dar el aval a un documento por parte de la Dirección General de Servicio Civil; de manera que se asegurara que los procedimientos habían sido correctamente realizados.

Toda esta situación seguía sin generar los frutos deseados en cuanto a mejoras sustantivas en los procedimientos y el actuar con respecto a la administración de los recursos humanos.

Los procesos de modernización y la globalización que afectaban al país requerían de cambios más profundos, de una estructura que permitiera dar respuestas certeras y oportunas a los diferentes ministerios e instituciones, lo que provoca el primer análisis de estructura organizacional y ocupacional dentro de la institución.

El recurso humano sigue siendo el más importante de cualquier empresa, sobre todo de las públicas, que generan un servicio en el cual el pago por este insumo representa por lo menos un 80% del valor del mismo, y esto requiere entonces especial atención dentro de los procesos de transformaciones institucionales. Las empresas públicas serán tan efi-

cientes como lo sean las personas que realizan los diferentes procesos.

Todas las acusaciones de ineficiencia administrativa se señalaban como responsabilidad de la Dirección General de Servicio Civil, por no impulsar la desconcentración de funciones de una manera más agresiva.

Análisis e investigaciones de ese momento arrojaban problemas de falta de funcionarios capacitados y con las destrezas y habilidades necesarias para desarrollar en los ministerios e instituciones, toda la actividad de la gestión de recursos humanos.

Semejante crisis solamente permitía el que se leyera entre líneas de los discursos de algunos políticos, el inminente cierre de la Dirección General, debido principalmente a la incapacidad de respuestas rápidas y oportunas.

Dentro de este ambiente se genera una nueva figura, los facultados, que serán aquellos jefes de recursos humanos, que cuentan con un departamento o unidad organizacional que puede llevar a cabo todos los procesos hasta ese momento desconcentrados: la clasificación de puestos, la capacitación del personal y la aprobación de acciones de personal, a la vez que podían ir generando actividades de desarrollo de personal y de planificación del mismo, para recibir luego el proceso de reclutamiento y selección.

Esta última figura permitió un cambio mayor en el Artículo 8, adicionando un *bis*, que creaba la Asamblea de Jefes de Recursos Humanos y el Consejo Técnico Consultivo, organismos que permitirían un mayor desarrollo de las oficinas de recursos humanos y que de alguna manera podrían retroalimentar el actuar de la Dirección General, con miras a consolidar un modelo de administración del recurso humano gerencial, que coadyuve al logro de los objetivos institucionales y genere mayor éxito de los proyectos emprendidos.

La nueva concepción de unidades de recursos humanos en el ámbito público va hacia gerencias que brinden apoyo y consejo a los órganos directivos, que incursionen en nuevas tecnologías y en desarrollos cada vez más de punta hacia el logro de visiones institucionales, dándoles a los usuarios o clientes, el servicio que realmente merecen por el precio que pagan.

Regir un sistema como el que se está planteando requiere de esta Dirección General un esfuerzo importantísimo, un cambio que lleva gestándose varios años, que provocó una reestructuración organizacional y que necesariamente va orientando otra.

Aunado a lo anterior, es necesario hacer un punto y aparte para introducir un comentario acerca de la desconcentración del Gobierno Central, en la atención de los problemas sociales, hacia un fortalecimiento de los gobiernos locales,

tipificados en el Plan Nacional de Desarrollo de esta administración dentro de la creación del triángulo de la solidaridad, como un mecanismo de ejecución que promueve la integración y participación solidaria en la identificación y la solución de los problemas locales.

En vista de esto, las municipalidades o gobiernos locales recibieron un cambio en la legislación que los cubre, en el cual la Dirección General participó en los foros que se crearon para su estudio y aprobación, con funcionarios de esos entes.

En esta iniciativa, en el nuevo código municipal se escribe una colaboración más directa con las municipalidades por parte de esta Dirección General; así las cosas, se establece un proceso denominado Unidad de Apoyo al Sector Descentralizado, quienes se abocan en este momento a crear los instrumentos para la administración de los recursos humanos de los gobiernos locales.

Se inició el proceso con una participación más activa, ya que en el anterior código se establecía para la creación de manuales, una posibilidad de solicitar asesoría de la Dirección General y algunas de las municipalidades habían solicitado estudios para crear una estructura organizacional y ocupacional que les permitiera cumplir con las atribuciones que a ese momento atendían, de manera que no es nuevo el apoyo a las municipalidades. En este momento, al incrementarse la responsabilidad de

estos entes y crearse los mecanismos del triángulo de solidaridad, con una participación ciudadana más activa, es necesario crear un régimen de carrera municipal, así como orientar las políticas de manejo de personal, lo que sí exige por parte de esta Dirección un apoyo mayor al que se venía brindando.

Este apoyo debe también orientarse con las políticas generales de desconcentración de funciones que se han establecido para las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, sean éstas de crear unidades especializadas de recursos humanos que administren todos los procesos propios y que a la vez den apoyo y asesoría a las jerarquías municipales, de manera que los servicios que se prestan alcancen la excelencia y calidad que se requiere.

Hay que introducir ya a estas alturas, los esfuerzos de desconcentración de las Direcciones de Informática, Presupuesto Nacional y Autoridad Presupuestaria, que en conjunto con la de la Dirección General de Servicio Civil, permitirán una administración más racional y responsable de los recursos de las instituciones.

La desconcentración de otras direcciones relacionadas

Manejar el recurso humano de las instituciones, siendo éste el que representa el mayor costo en una

empresa de servicio, que es en la que se vuelven la mayoría de las instituciones estatales, significa un manejo diferenciado que debe ser explicado.

Dentro de la organización del Gobierno de Costa Rica, la Dirección de Presupuesto Nacional se encarga de aprobar y crear la ley que regula los diferentes pagos que se generan para administrar y desarrollar las instituciones. Dentro de ese centralismo que se vivió por mucho tiempo, esta Dirección también estuvo involucrada entre otros, en el manejo de las planillas estatales, de manera que en este momento, la Relación de Puestos, RP, es manejada por funcionarios de esta Dirección, en donde lo que les interesa es su comportamiento desde el punto del gasto que representan dentro del presupuesto institucional. En la mayoría de las instituciones, representa más de la mitad de su presupuesto, situación que en algo explica el hecho de que la administración de la RP recayera sobre la Dirección General de Presupuesto Nacional y no sobre la Dirección General de Servicio Civil.

Los pagos a los funcionarios se generan desde la actual Dirección General de Informática, antes Oficina Técnica Mecanizada, la cual también de alguna manera orientada por el centralismo y/o la especialización, así como la poca capacidad de las oficinas de recursos humanos, ha cumplido un papel de gestora de pagos a los funcionarios de gobierno.

Por otra parte, la Autoridad Presupuestaria es el órgano que rige las políticas en cuanto a la actividad presupuestaria de las instituciones, creada con la Ley 6821 que tiene asignadas la formulación de las directrices de la política presupuestaria del sector público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios; el velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno y controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público.

Dentro de la nueva corriente, estas instituciones están regresando al rescate de sus misiones y se han abocado a impulsar procesos de desconcentración de las funciones que actualmente realizan y que de alguna manera las han atado para cumplir realmente con la función para la que fueron creadas.

En su orden, la Dirección General de Presupuesto Nacional, emitió un decreto mediante el cual crea la figura del Oficial Presupuestal, sea aquel funcionario encargado de realizar y aprobar todos los trámites necesarios a efecto de realizar las erogaciones de cada institución, administrando realmente los recursos financieros asignados. Es el asesor en materia financiera para los jefes de las instituciones y por ello deberá trabajar en forma muy coordinada con los jefes de recursos humanos y materiales, para que se logren con

todo el apoyo administrativo oportuno, los proyectos institucionales.

Dentro de este esfuerzo, la Dirección General de Servicio Civil ha trabajado en forma muy estrecha con la Dirección de Presupuesto, de manera que se aproveche por un lado, la experiencia dentro del proceso de desconcentración y por otra, realizando estudios que les ayuden a constituir las Oficialías Presupuestales, con el recurso humano que mejor logre cumplir los objetivos propuestos.

La Dirección General de Informática por su parte, ya no es el órgano encargado de realizar los pagos de las instituciones de gobierno, sino más bien busca desarrollar tecnología que permita realizar estos trámites y generar información que coadyuve al logro de los objetivos de los gobernantes, mediante la comparación real de los datos de ingreso y egreso, así como las proyecciones que permitan conocer cuáles son las posibilidades de inversión a futuro.

En un esfuerzo por eliminar tareas que no les permiten ese desarrollo, se ha dado un impulso para que cada institución genere su planilla y realice los trámites que esto conlleva. Actualmente la Dirección General de Informática, con esta Dirección General, desarrolla un proyecto informático que permite a cada institución realizar su planilla a través del sistema bancario y ser responsable por las erogaciones que se dé a cada uno de sus funcionarios.

Para ello se pretende adaptar el Sistema de Recursos Humanos y Planillas donado por el Banco Central de Costa Rica, de manera que sea el nuevo modelo de operación de los recursos humanos para el Gobierno Central.

En este proyecto, que involucra sistematizar una serie de procedimientos que tienen su propia legislación y de los cuales algunos son potestades de la Dirección General de Servicio Civil y otros de algunas entidades del Ministerio de Hacienda, se está trabajando en forma muy coordinada, de hecho hay tres profesionales en el grupo de contraparte que tendrá como objetivo, aprobar los resultados e informes que se generen en el proyecto y una vez consolidado y probado el mismo, será administrado por esta Dirección General.

Este sistema permitirá a cada organización realizar sus propios movimientos de personal y serán auditados los procedimientos que se sigan, de manera que se pueda establecer si las fallas que se presentan son de capacitación o si por el contrario, representan una violación al ordenamiento.

Es oportuno indicar que dentro de los proyectos estratégicos de esta Dirección General, también se está realizando un programa para elaborar auditorías a las instituciones, que permita con *software* especializado, realizar investigaciones partiendo de los datos que se pueden generar dentro de los sistemas, de manera que

se incremente la información analizada para la toma de decisiones.

Siguiendo esta línea, la Autoridad Presupuestaria de alguna manera, también ha generado una desconcentración en tanto que ha orientado su misión a la emisión de políticas y la evaluación de las mismas, que en el aprobar y autorizar una serie de procedimientos a las instituciones descentralizadas del sector público.

Esta incursión ha formado una estrecha coordinación con esta institución, en tanto que se les ha brindado apoyo en cuanto a asesoría en clasificación y valoración de los puestos de esas instituciones; sobre todo cuando se generan figuras nuevas dentro de la administración de los recursos humanos. Así también, se revisan en conjunto las Directrices Generales de Política Salarial y Regulaciones en Materia de Empleo y Clasificación de Puestos para los ministerios, demás órganos según corresponda y entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

Ventajas y desventajas encontradas en el proceso de desconcentración

Evidentemente, el tamaño de las organizaciones, la complejidad de la administración de los recursos humanos, factor de tanta importancia, sobre todo cuando el negocio son los

servicios, presentan situaciones en algunos casos favorables y en otros desfavorables con respecto a un modelo específico.

En la desconcentración de funciones se encuentran ventajas o elementos favorables como los siguientes:

- Cada organización debe velar por un número reducido de funcionarios, a los que conoce y de alguna manera puede tener más control en cuanto a cambios, lo que genera menor tiempo en la atención de los asuntos.
- La normativa si bien es la misma para todos, en algunos casos ciertas condiciones organizacionales permiten una interpretación diferente, que sí se puede aplicar al tener que cubrir un número reducido de funcionarios.
- Situaciones específicas a la hora de analizar y clasificar un puesto, son más conocidas por funcionarios de la misma organización que por funcionarios externos.
- El aprender a manejar los procedimientos, cómo se hacen y para qué se hacen permite que los usuarios clientes, aporten mejores formas de hacerlos, lo que redundará además en la motivación de ese personal y en un ambiente de creatividad muy oportuno para el desarrollo organizacional.

- El facultado de la Oficina de Recursos Humanos, si maneja bien la legislación existente, conociendo los procedimientos, puede asesorar a las autoridades sobre lo más conveniente, a la hora de la movilización del personal.
- Para la Dirección General, el hecho de que ya muchas actividades operativas sean realizadas en las unidades de recursos humanos, representa una gran ventaja para cumplir mejor la planeación, coordinación y control de los sistemas y procesos que se crean para la administración.

Estos hechos favorables, también tienen su parte negativa, que podríamos citar como desventajas del proceso:

- Si bien la delegación de competencia que se da en los facultados, puede ser temporal, el hecho de que se hace a una persona en particular, si ésta resulta respaldada por las autoridades ministeriales, en el caso en que incurra en faltas, puede provocar que sea difícil su desfacultación.
- El controlar una serie de procedimientos se vuelve cada vez más difícil, de manera que se debe generar una serie de instrumentos, en una forma muy rápida, que puede provocar errores caros a la organización.
- No siempre se cuenta con personal idóneo en las oficinas o departamentos ministeriales, que permita un período de aprendizaje acelerado y esto puede provocar desmotivación, tanto de los funcionarios como de los superiores.
- Aún cuando se cuente con personal con ciertas cualidades, a veces, la premura de algunos jercas hace que se desconcentren funciones para las que no se está preparado a asumir, lo que provoca fallas y descontento general.
- Al estar acostumbrados a un régimen totalmente estandarizado, cuando en la desconcentración se comienza a sentir diferencias en algunos ministerios, provoca malestar en el resto de las organizaciones.
- El hecho de que la administración del recurso humano del gobierno implica la concurrencia dentro del proceso de varias instituciones, el que no se pueda lograr una perfecta comunicación y coordinación para la puesta en marcha del proceso de desconcentración operativa total, genera también frustración y desmotivación, tanto en los funcionarios de la Dirección General como en los de las oficinas de recursos humanos ministeriales.

Hasta aquí se han desarrollado los esfuerzos realizados dentro de un

marco amplio de desconcentración de funciones, citando lo que hemos considerado positivo y negativo de las mismas, punto aparte requiere la nueva política de rendición de cuentas, que también puede convertirse en una herramienta de apoyo a los procesos de desconcentración.

La rendición de cuentas de los funcionarios públicos

La globalización y el ambiente anti corrupción, producto de la pérdida de credibilidad en los gobernantes, que no cumplen las promesas y que no buscan y apoyan medidas que generen un servicio público eficiente, ha favorecido paralelamente a las transformaciones descritas fruto del interés del actual gobierno, un buen ambiente para un cambio constitucional, que reformó a partir del 8 de junio del año 2000, el Artículo 11 de la Constitución Política, el que actualmente se lee:

“Artículo 11: Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La administración pública en sentido amplio, estará sometida

a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

Este nuevo mandato constitucional unido al inciso c) del Estatuto de Servicio Civil, “Establecer en la Administración del Personal del Estado los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia, tales como la calificación periódica de cada empleado por sus jefes, el expediente personal y prontuario de cada empleado y otros formularios de utilidad técnica”, han permitido que se establecieran proyectos estratégicos relacionados con esta temática, entre los que se pueden citar: “Sistema de Fiscalización para la Gestión de los Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil” y “Tipificación de Delitos e Identificación y Creación de Mecanismos para Prevenir y Combatir la Corrupción en la Función Pública”, los cuales se están desarrollando actualmente.

También en procura de servir de ejemplo a las instituciones, así como adquirir experiencia que permita enriquecer nuestro accionar, se ha firmado un compromiso de gestión con el Sistema Nacional de Evaluación, en el que se han implantado cuatro proyectos estratégicos, con

metas a cumplir en tiempo y con productos determinados, que permitan establecer una calificación del desempeño de la organización y se devuelva con ello la credibilidad de los usuarios-clientes.

Todo esto porque estamos convencidos de que si se quiere lograr un servicio público eficiente, es mediante el rescate del principio de responsabilidad en la función pública, el cual también estamos fortaleciendo con esfuerzos importantes para promocionar y rescatar los valores del servidor público (otro proyecto también en ejecución), para continuar siendo el ente rector que guíe los esfuerzos de las otras instituciones en procura de que los recursos humanos generen los cambios que se requieren para ello.

Un apoyo importante para cumplir con lo anterior, es comprometiendo una gestión institucional que a la vez que mantiene los sistemas actuales, se moderniza y facilita los cambios, con instrumentos probados, flexibles y exitosos.

Todo esto para responder como se debe, es una tarea que se realiza en un aprender haciendo, que además impulse cambios a lo interno de las organizaciones, en tanto los instrumentos que se crean permitan una mejor o por lo menos, una calificación más objetiva del desempeño, por una parte institucional y por otra individual. Calificación que a la postre puede servir para crear incentivos aplicados a una productividad de servicios, que cada vez más va perfilando pará-

metros de medición a los que la competencia generalmente obliga.

Afirmamos esto, en el entendido de que la rendición de cuentas va a establecer parámetros de lo que se debe hacer, que deben ir muy de la mano en la forma en que se hacen.

La desconcentración de los entes que administran el gasto también va a generar que se pueda medir mejor el costo de los servicios que se brinda, de manera que se le pueda definir a la ciudadanía el valor de cada servicio que recibe.

Todas estas medidas también apoyan un accionar con transparencia por parte de las instituciones públicas, debido a que deben presentarse informaciones y datos específicos de su gestión, los cuales al ser reforzados con plataformas informáticas adecuadas, permitirán generar documentos con datos y estadísticas reales de las situaciones a que se enfrentan y de los servicios y productos que se están brindando; a la vez que con estos medios, se puede obtener la opinión de los ciudadanos, facilitándose así el mismo objetivo de evaluación de la calidad de servicios ofrecida.

Los ciudadanos deben conocer las organizaciones que llenan los servicios por los que ellos pagan y darse a conocer como institución no es ya una cuestión de simple publicidad, es ganarse una posición de buen servicio en la percepción del contribuyente, que al fin y al cabo es quien paga nuestros salarios ◇

Resultados de la implementación del Sistema Informático

Ministerio de Hacienda
y Secretaría Técnica

de la Presidencia de la República

de Recursos Humanos
en El Salvador*

PRESENTA LOS RESULTADOS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL RECURSO HUMANO EN EL SALVADOR, SEÑALANDO LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO QUE INCLUYA ADMINISTRACIÓN DE ESTRUCTURAS DE PERSONAL, ANÁLISIS SALARIAL, PLANILLAS, PRESUPUESTO DE RECURSOS HUMANOS, CLASIFICACIÓN DE PUESTOS, ETC., PARA LA TOMA DE DECISIONES GERENCIALES Y LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS EN ESTE CAMPO.

Antecedentes

- Necesidad del Gobierno de la República de El Salvador de conocer, acerca de las características de los empleados del

sector público, como por ejemplo:

- ¿Cuántos son?
- ¿Dónde están?
- ¿Qué hacen?
- ¿Cuánto ganan?

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

- El Gobierno de la República no contaba con una herramienta eficaz para resolver las preguntas anteriores, debido a que no existía una base de datos central actualizada.
- No existía en las instituciones del Estado un sistema informático que integrara en un mismo sistema y además congruen-

temente, las diferentes actividades del área de Recursos Humanos, RR.HH.

- Pobre papel del área de RR.HH. en la generación oportuna de información sobre los empleados de su institución para los niveles gerenciales.
- Generalmente eran las áreas financieras las que contaban con información real sobre el estado del personal en la institución, debido a que ellas elaboraban las planillas de pago.
- Desconocimiento en las instituciones del Estado de técnicas modernas de gestión de RR.HH. basadas en aplicaciones informáticas.
- Desconfianza en la capacidad de las unidades de recursos humanos, para asumir responsabilidades que antes eran exclusivas de las unidades financieras o de planificación.

Objetivos del Sistema Informático de Recursos Humanos, SIRH

- Crear una Base de Datos Central de los Recursos Humanos del sector público.
- Facilitar una herramienta técnica para la gestión de recursos humanos del sector público.

Estrategia de desarrollo

- Se elaboró un diseño conceptual básico del sistema requerido, por técnicos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, bajo un proyecto de cooperación con la Comunidad Europea.
- Contratación de empresa extranjera especializada en el área de RR.HH. para el diseño del sistema informático.
- Contratación de técnicos informáticos nacionales como contraparte de la empresa consultora.
- El sistema fue desarrollado en un lenguaje de programación barato y muy conocido, además, basado en un prototipo coherente con el diseño conceptual básico, que ya había sido probado en algunos países suramericanos, el cual contaba con un sistema central y uno institucional.
- El lenguaje elegido para el desarrollo del sistema, FoxPro, permitiría instalarlo en computadoras con características mínimas para esa época (386 con 8 MB de memoria RAM).
- Adquisición de las licencias del *software* necesario para permitir al personal de contraparte, darle mantenimiento a la aplicación institucional y central.

- Obtención del equipo necesario para desarrollar la base de datos central, así como para darle mantenimiento al sistema institucional.
- Transferencia tecnológica por parte de la empresa consultora al personal de contraparte nacional.

Sistemas desarrollados

- SIRH-C, para llevar el inventario de los empleados de todas las instituciones del sector público en una base de datos central.
- SIRH-I, para ayudar técnicamente en la gestión de recursos humanos en cada una de las instituciones.

Enfoque conceptual del SIRH

- Basado en la definición de las estructuras organizativas de las instituciones, además de cada uno de los puestos de trabajo que la componen.
- Asentado en un Régimen de Recursos Humanos.
- Apoyado en una estructura de salarios definida y la cual puede ser dimensionada de acuerdo

con las características de los puestos de trabajo.

- Pero sobre todo, se basa en la persona, como elemento fundamental de las organizaciones.

Módulos del SIRH-I

- Adquiridos
 - Administración de Estructuras
 - Administración de Personal
 - Emisión de Planillas
 - Análisis Salarial
 - Consultas Gerenciales
- Desarrollados
 - Clasificación de Puestos
 - Presupuesto de RR.HH
 - Control de Asistencia
 - Interfases con la Aplicación SAFI

Beneficios del SIRH-I

- Gestión integrada de recursos humanos.
- Información actualizada sobre estructuras organizativas.

- Acceso a datos individuales de personas.
- Elaboración de planillas de pago.
- Análisis salarial.
- Control de la asistencia del personal basado en la normativa vigente.
- Generación de información sobre la composición funcional de las instituciones.
- Generación de información para el Sistema SAFI (Presupuesto de RR.HH y Planillas de Pago).
- Información gerencial
- Acceso a datos individuales y salariales de personas de cualquier institución.
- Determinación del crecimiento o reducción del personal de las instituciones.
- Valorización real de las instituciones (datos de planilla).
- Información puntual para la generación de políticas de recursos humanos y salariales.
- Control del múltiple empleo.
- Información gerencial.

Módulos del SIRH-C

- Adquiridos
 - Auditoría
 - Consultas
- Desarrollados
 - Estadísticas

Beneficios del SIRH-CENTRAL

- Información actualizada sobre estructuras organizativas de todo el sector público.

Estrategia de implantación

- Se hicieron presentaciones a los titulares y a los encargados de la administración de los recursos humanos en las instituciones del Estado, sobre las bondades del sistema institucional.
- Se levantó la información de los empleados en un Módulo de Recolección Institucional, MRI, en el cual era muy fácil la digitación de los datos.
- Se instaló el Sistema SIRH-Institucional en aquellas instituciones que ya contaban con datos actualizados en el MRI.
- Se equipó un aula del Departamento de Capacitación del

Ministerio de Hacienda, para impartir las capacitaciones del Sistema.

- Se adiestró a por lo menos 3 personas por institución, en la operación de cada uno de los módulos desarrollados.
- Se dotó de equipo a algunas instituciones que no contaban con el adecuado, para la operación del sistema.

Niveles de implantación del SIRH

- SIRH-I, en unidades desconcentradas de RR.HH de las instituciones.
- SIRH-IC, en unidades de RR.HH institucionales.
- SIRH-C, en el Ministerio de Hacienda.

Estrategia para la sostenibilidad

- Mantenimiento del sistema institucional, de acuerdo a la realidad de nuestras instituciones y a cambios ocurridos en las normativas que rigen los RR.HH, por parte del equipo informático nacional encargado de la administración del SIRH en el Ministerio de Hacienda.

- Asistencia técnica permanente en sitio y en forma remota a las instituciones usuarias del sistema, en el uso de la aplicación informática.

- Elaboración de guías rápidas para la mejor comprensión de los módulos del sistema.

- Impulso del uso del módulo de "Emisión de Planillas", lo que permite mantener las bases de datos actualizadas.

- Incorporación de nuevas opciones para intercambiar información con otros sistemas como SAFI, Banca Privada, AFP's, INPEP, Seguro Social.

- Inversión complementaria para fortalecer la capacidad institucional, en capacitación constante y dotación de nuevo equipo.

- Integración con SAFI.

¿Qué es SAFI ?

Es el Sistema de Administración Financiera Integrada del gobierno de El Salvador, e incluye las actividades de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público; y está siendo ejecutado por el Ministerio de Hacienda, a través del Proyecto SAFI. Para esto se ha diseñado un sistema informático que se ha instalado en

todas las instituciones del gobierno. Además, se han contratado los servicios de una empresa de telecomunicaciones para proveer el servicio de conexión en línea de todas las instituciones con el Ministerio de Hacienda, a través de una red de fibra óptica.

Relación del SIRH con SAFI

- Presupuesto de recursos humanos
- Planillas de pago

Integración con SAFI

- En febrero de 1999, el componente informático de la reforma de recursos humanos en El Salvador, pasa a formar parte del Proyecto SAFI, del Ministerio de Hacienda.
- Se creó un plan de integración entre ambos sistemas que contemplaba lo siguiente:
 - Instalación del sistema SIRH-I en el servidor de las UFI's.
 - Incorporación de los equipos de RR.HH a la red informática de las UFI's.
 - En algunos casos integración de redes internas con las de las UFI's.

- Flujo automático de datos entre los sistemas.

Beneficios de la integración

- Generación de cultura de trabajo en equipo entre las unidades de RR.HH. y las unidades financieras.
- Mayor oportunidad para las URHI's de conectar equipos adicionales a la red, según la demanda o el volumen de información a procesar.
- Se generará automáticamente información de plazas para el presupuesto de RR.HH y de planillas de pago para la Contabilidad, desde el Sistema SIRH hacia el SAFI.
- Se recibirá automáticamente desde el Sistema SAFI, la Ley de Salarios que servirá para la refrenda y/o reorganización automática de plazas del año siguiente.
- Mejor e inmediata comunicación con las instituciones, a través de la red de comunicaciones del SAFI, lo que agilizará la atención de los requerimientos de los usuarios.
- Se aprovechará la red de comunicaciones del SAFI para centralizar la información de

RR.HH. de las instituciones del sector público y para dar soporte remoto a las aplicaciones desde el Ministerio de Hacienda.

- Se aprovechará el Sistema de *Help Desk* implementado por SAFI, para la atención de los requerimientos de las instituciones, en cuanto a problemas de equipos, redes y capacitación.
- Se podrán aprovechar las 3 salas equipadas tanto para la capacitación del Sistema SAFI, como para el SIRH.

Resultados cuantitativos

- Se cuenta con ciento ochenta y cinco instalaciones del sistema en ochenta y seis instituciones del sector público.
- Cincuenta y dos instalaciones de treinta y dos instituciones están elaborando las planillas de pago con el Sistema SIRH-I.
- Se cuenta con la información actualizada de setenta y cuatro instituciones, que hacen el 75% de los empleados públicos. Más de tres mil personas han sido capacitadas en el uso de los diferentes módulos del SIRH.
- Se cuenta con el 80% de las URHI's conectadas a la red de

las UFI's en las instituciones del sector público.

Resultados cualitativos

- Se ha roto el mito de que las unidades de recursos humanos eran unas simples oficinas para papeles.
- Mayor protagonismo y eficacia de las unidades de RR.HH en la generación de información acerca de los empleados de sus instituciones.
- Se ha elevado el nivel de credibilidad de las URHI's, al compartir responsabilidades que antes eran exclusivas de las unidades financieras.
- Se ha logrado determinar claramente los puntos de convergencia entre los Sistemas SIRH y SAFI (Presupuesto de RR.HH y Planillas de Pago).

Equipo de soporte del SIRH en el Ministerio de Hacienda

- Un coordinador
- Cinco técnicos informáticos

Dándole mantenimiento a los Sistemas SIRH-I y SIRH-C, y atendiendo ciento tres instituciones del sector público, con el

apoyo de las demás áreas del Proyecto SAFI: Soporte Técnico, Comunicaciones, Servicio al Cliente y Capacitación.

Factores de éxito

- Contratación de firma consultora.
- Contratación de personal nacional de contraparte.
- Lenguaje de programación accesible, barato y que no utiliza muchos recursos de *hardware*.
- Estrategia de implantación y seguimiento.
- Integración con SAFI.

Nuevos proyectos

- Desarrollo de una aplicación central de consultas gerenciales, en ambiente *windows*.
- Publicación de una página en Internet con información del SIRH.
- Publicación de una página en Internet con información estadística sobre el empleo público en El Salvador.
- Nuevos módulos conforme a demandas de implementación del nuevo modelo de gestión de RR.HH que apruebe el Gobierno de la República ◇

Información estadística de los funcionarios públicos del Istmo Centroamericano

Rethelny Figueroa de Jain*

PRESENTA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL ISTMO CENTROAMERICANO CON RESPECTO AL NÚMERO DE CARGOS, SU DISTRIBUCIÓN POR SECTOR, INSTITUCIONES, MONTO SALARIAL, OCUPACIÓN, ETC.

Introducción

La necesidad de contar con información actualizada concerniente a los recursos humanos del sector público, como base para la definición y operacionalización de políticas en este campo en particular y sus incidencias en otras materias en general, es de carácter imperativo.

Algunas razones que justifican este requerimiento son entre otras, las siguientes:

- Los nuevos roles del Estado.

- La redefinición de las competencias de la administración pública de la Región.
- La modernización de las instancias a cargo del Régimen de Servicio Civil, en el Istmo Centroamericano.
- El rediseño funcional del aparato administrativo del Estado.
- La recomposición de las características de los recursos humanos del sector público.

Por tal motivo y con el propósito de coadyuvar a solventar esta deficiencia, a continuación se presenta información estadística de los funcionarios públicos centroamericanos bajo el Régimen de Servicio Civil ◇

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

CUADRO 1

GUATEMALA
NÚMERO DE PUESTOS SEGÚN RELACIÓN LABORAL,
POR MINISTERIO Y SECRETARÍAS DEL ORGANISMO EJECUTIVO
1995 - 1999

Ministerio y Secretaría	1995			1996			1997			1998			1999		
	Total	O11	O22	Total	O11	O22	Total	O11	O22	Total	O11	O22	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
Presidencia	3,046	2,996	50	2,615	2,590	25	295	257	38	93	93	0	95	95	0
Relaciones Exteriores	554	554	0	522	522	0	523	523	0	527	527	0	527	527	0
Gobernación	18,713	18,713	0	19,019	19,019	0	24,702	24,702	0	24,726	24,726	0	25,286	25,286	0
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
Educación	77,884	77,301	583	80,318	79,734	584	83,820	83,236	584	87,344	86,758	586	87,146	86,749	397
Salud Pública y A. S.	21,339	21,066	273	21,236	20,963	273	20,634	20,597	37	20,626	20,589	37	20,586	20,549	37
Trabajo y P. S.	631	631	0	554	554	0	615	615	0	612	612	0	636	636	0
Economía	321	298	23	259	237	22	204	204	0	188	188	0	187	187	0
Agricultura G. 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
Comunicaciones Inf. y Viv.	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
Energía y Minas	313	313	0	303	303	0	303	303	0	303	303	0	303	303	0
Cultura y Deportes	1,077	1,016	61	1,012	960	52	1,011	961	50	1,020	970	50	1,015	965	50
Secretarías y otros depend.	0	0	0	0	0	0	2,351	2,331	20	1,993	1,933	60	1,993	1,929	64
Ministerio de la Defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Procuraduría General	153	153	0	153	153	0	153	153	0	153	153	0	148	148	0

Nota: Incluye puestos de tiempo completo y parcial de los renglones 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 empieza a reportar a partir de 1999. En años anteriores este Ministerio sí contaba con puestos, pero la información no se reporta por no encontrarse en nuestros registros.

Fuente: Registros Estadísticos de la Oficina Nacional de Servicio Civil y Dirección Técnica del Ministerio de Finanzas Públicas, a diciembre de cada año.

CUADRO 2

GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
QUE ADMINISTRA LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL
NÚMERO DE PUESTOS SEGÚN RELACIÓN LABORAL,
POR ENTIDAD
1995 - 1999

Entidad	1994		1995		1996		1997		1998		1999			
	Total	O11	O22	O41	Total	O11	O22	Total	O11	O22	Total	O11	O22	
TOTAL	7,060	5,993	348	719	6,304	5,878	426	4,788	4,679	109	4,688	4,231	4,151	80
Consejo Nac. Prot. Amigua	127	49	4	74	53	49	4	53	49	4	53	49	4	1
Cuerpo Voluntario de Bomberos	257	257	0	0	257	257	0	295	257	38	294	256	38	38
ICTA	1,178	527	90	561	617	527	90	204	170	34	0	0	0	37
INDECA	796	796	0	0	186	186	0	186	186	0	186	186	0	21
INE	407	407	0	0	407	407	0	266	266	0	266	266	0	263
INGECOP	164	164	0	0	164	164	0	155	155	0	155	155	0	156
INTA	1,200	896	254	50	1,154	900	254	646	627	19	642	625	17	0
INTECAP	867	845	0	22	845	845	0	845	845	0	854	854	0	854
ZOLIC	111	111	0	0	111	111	0	112	110	2	112	110	2	110
INFOM	484	472	0	12	473	473	0	206	206	0	309	309	0	472
Contraloría General de Cuentas	902	902	0	0	903	903	0	902	902	0	927	927	0	907
INAP	86	86	0	0	86	86	0	85	85	0	85	85	0	60
INACOP	318	318	0	0	318	318	0	305	305	0	305	305	0	290
CDAG	163	163	0	0	163	163	0	501	489	12	489	489	0	415
Plan Prestaciones Empleado Muni.	0	0	0	0	30	30	0	27	27	0	11	11	0	30
FEUGA					537	459	78		0	0	0	0	0	4

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.

Fuente: Registros estadísticos de la Oficina Nacional de Servicio Civil y Dirección Técnica del Presupuesto, a diciembre de cada año.

CUADRO 3
GUATEMALA
ESTADÍSTICAS DE PERSONAL PÚBLICO
GOBIERNO CENTRAL
NÚMERO DE PUESTOS Y COSTO EN EL
GRUPO "0" SUELDOS Y SALARIOS
1995 - 1999

Año	Número de Puestos	Monto de salarios en millones de Q.
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	4,196.6

NOTA: La información del número de puestos corresponde al cuadro 1 y cuadro 2.
El monto de salarios corresponde al Organismo Ejecutivo, Legislativo y entidades descentralizadas que administra la ONSEC.

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 4
GUATEMALA
NÚMERO DE PUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
POR NIVEL ACADÉMICO
1999

Nivel académico	Número de puestos
TOTAL	175,500
Doctorado (Doctorado, Maestrías, etc.)	4095
Profesional (Graduado Universitario)	2870
Bachillerato (Nivel Técnico Universidad)	28322
Secundaria (Sólo Nivel Medio)	96537
Primaria	43666

Nota: Incluye puestos cubiertos y no cubiertos por el Plan de Clasificación de tiempo completo y parcial del renglón 011 y 022.
No se incluyen puestos de las entidades descentralizadas que administra la Oficina Nacional de Servicio Civil.
Incluye puestos del Magisterio Nacional, Ministerio de la Defensa, Procuraduría General de la Nación, Cuerpos de Seguridad y Relaciones Exteriores.

Fuente: Registros estadísticos del Departamento de Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas.

CUADRO 5
GUATEMALA
ORGANISMO EJECUTIVO
NÚMERO DE PUESTOS POR ESTRATO
1995 - 1999

Estrato	Años									
	1995		1996		1997		1998		1999	
	No. Puestos	Porcentaje	No. Puestos	Porcentaje	No. Puestos	Porcentaje	No. Puestos	Porcentaje	No. Puestos	Porcentaje
TOTAL	151,615	100	148,346	100	154,371	100	156,294	100	179,731	100
Directivo (Alto Nivel)	431	0.28	346	0.23	319	0.21	317	0.20	293	0.16
Ejecutivo	209	0.14	337	0.23	414	0.27	607	0.39	565	0.31
Técnico	17,713	11.68	17,135	11.55	16,790	10.88	16,544	10.59	11,279	6.28
Administración y de Apoyo	32,957	21.74	28,173	18.99	26,423	17.12	25,145	16.09	22,760	12.66
Profesional	3,702	2.44	3,617	2.44	3,439	2.23	3,267	2.09	2,870	1.60
Servicio Diplomático	260	0.17	251	0.17	252	0.16	255	0.16	255	0.14
Personal de Seguridad	17,221	11.36	17,601	11.86	23,292	15.09	23,319	14.92	23,884	13.29
Educación	72,665	47.93	75,027	50.58	78,501	50.85	81,999	52.46	82,023	45.64
Procuraduría de la Nación	153	0.10	153	0.10	153	0.10	153	0.10	148	0.08
Defensa Nacional	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	31,423	17.48
Entidades Descentralizadas	6304	4.2	5706	3.8	4788	3.1	4688	3.0	4231	2.4

Fuente: Cuadro 1 y cuadro 2 y archivos sobre número de puestos clasificados por estrato, tabulados por el Departamento de Administración de Puestos.

CUADRO 6
GUATEMALA
NÚMERO DE PUESTOS POR RÉGIMEN
1995 - 1999

Régimen	No. de puestos por año				
	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL	166,646	161,222	163,071	161,071	184,744
Puestos No Cubiertos por El Plan de Clasificación	431	346	319	317	293
Puestos Cubiertos por el Plan de Clasificación	54,581	49,262	47,066	45,563	37,474
Personal de Gobernación	17,221	17,601	23,292	23,319	23,884
Servicio Diplomático y Consular	260	251	252	255	255
Defensa Nacional	0	0	0	0	31,423
Magisterio Nacional	72,665	75,027	78,501	81,999	82,023
Procuraduría General de la Nación	153	153	153	153	148
Entidades Descentralizadas que Administra ONSEC	6,304	5,706	4,788	4,688	4,231
Personal por Planilla	15,031	12,876	8,700	5,013	5,013

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 sólo del año 1999.

Fuente: *Elaboración propia del Departamento de Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas, tomando como base archivos de información de varios años.*

CUADRO 7

GUATEMALA

NÚMERO DE PERSONAS OCUPADAS POR SEXO, SEGÚN MINISTERIO
1999 - 2000

Ministerio	1999		2000			
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
TOTAL	94,299	44,423	49,876	103,605	45,720	57,885
Presidencia de la República	83	30	53	88	23	65
Relaciones Exteriores	316	151	165	283	135	148
Gobernación	15,905	2,733	13,172	20,005	1,890	18,115
Finanzas Públicas	699	272	427	705	274	431
Educación	50,615	28,575	22,040	55,522	31,013	24,509
Salud Pública y Asistencia Social	18,008	10,261	7,747	18,597	10,012	8,585
Trabajo y Previsión Social	428	164	264	511	195	316
Economía	148	82	66	114	63	51
Agricultura, Ganadería y Alimentación	515	182	333	479	113	366
Comunicaciones, Inf. y Vivienda	3,911	339	3,572	3,382	277	3,105
Energía y Minas	249	90	159	268	91	177
Cultura y Deportes	825	220	605	793	212	581
Secretarías y Otras Dependencias	1,595	932	663	1,867	1,028	839
Contraloría de Cuentas	859	327	532	845	334	511
Procuraduría General de la Nación	143	65	78	145	60	86

Nota: - La información está actualizada a mayo del 2000.

- El dato se refiere a personas ocupadas en los renglones 011 y 022.

Fuente: Información suministrada por la Unidad de Cómputo, tomando como base la copia de la nómina de pago que mes a mes proporciona la Dirección Técnica de Informática del Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO 8

EL SALVADOR
GOBIERNO CENTRAL
CANTIDAD DE PLAZAS A TIEMPO COMPLETO EN EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
Y MONTOS SALARIALES POR SISTEMA DE PAGO
2000

Unidades primarias de organización	Sistema de pago						Totales	
	Lev de salarios			Contratos			Jornales	
	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)
0100 Órgano Legislativo	329	54,775,680	217	15,771,060	-	-	546	70,546,740
0200 Corte de Cuentas de la República	333	18,482,720	741	81,159,900	-	-	1,074	99,622,620
0300 Tribunal Supremo Electoral	211	15,598,900	1,124	45,634,885	-	-	1,335	61,233,785
0400 Tribunal de Servicio Civil	18	640,660	-	-	-	-	18	640,660
0500 Presidencia de la República	495	25,998,180	194	22,150,740	-	-	689	48,148,920
0700 Ramo de Hacienda	2,256	128,410,860	1,300	128,534,580	-	-	3,556	257,005,440
0800 Ramo de Relaciones Exteriores	508	89,963,360	250	32,542,440	-	-	758	122,496,000
0900 Ramo de la Defensa Nacional	349	16,302,240	-	-	-	-	349	16,302,240
1500 Consejo Nacional de la Judicatura	119	16,825,080	41	3,680,440	-	-	160	20,705,520
1600 Órgano Judicial	7,023	553,585,700	1,212	86,650,140	-	-	8,235	640,245,840
1700 Fiscalía General de la República	617	54,176,160	801	76,979,940	-	-	1,518	131,156,100
1800 Procuraduría General de la República	417	30,431,460	619	53,076,040	-	-	1,036	83,507,500
1900 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	319	16,004,940	79	5,693,260	-	-	398	21,698,200
2000 Ramo del Interior	3,944	108,419,760	1,808	60,237,720	461	14,209,260	5,413	182,866,730
2100 Ramo de Seguridad Pública y Justicia	22,428	925,017,560	1,734	71,055,080	6	151,815	24,168	996,234,855
3100 Ramo de Educación	32,892	1,516,838,720	1,144	86,423,340	-	-	34,076	1,603,262,060
3200 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	6,445	379,127,525	6	878,960	-	-	6,451	380,006,485
3300 Ramo de Trabajo y Previsión Social	366	20,500,860	44	2,895,640	-	-	410	23,396,500
3400 Ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano	173	7,094,220	113	8,894,060	23	634,49	315	16,722,770
4100 Ramo de Economía	366	18,867,360	312	24,019,140	7	210,35	685	43,117,060
4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	487	20,188,620	579	35,268,280	649	18,301,165	1,715	73,696,065
4300 Ramo de Obras Públicas	1,509	57,204,720	535	40,974,060	5,594	147,775,395	7,638	245,954,195
4400 Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	9	832,080	89	11,835,500	-	-	108	12,667,580
4500 Ramo de Transporte	189	7,234,740	282	16,916,700	92	2,469,650	563	26,621,090
TOTAL	81,281	4,082,682,925	13,134	911,475,045	6,838	184,062,125	101,253	5,179,213,995

Fuente: Ley de Presupuesto 2000.

CUADRO 9

EL SALVADOR
 INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS
 CANTIDAD DE PLAZAS A TIEMPO COMPLETO EN EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
 Y MONTOS SALARIALES POR SISTEMA DE PAGO
 2000

Institución	Sistema de pago						Total	
	Ley de salarios		Contratos		Jornales		Plazas	Montos (¢)
	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)		
DESCENTRALIZADAS								
0300 Tribunal Supremo Electoral	1	381,600	117	9,984,000	-	-	118	10,365,600
0500 Presidencia de la República	1,123	40,998,540	966	58,255,140	49	1,259,065	2,138	100,512,745
2000 Ramo del Interior	7	256,860	90	6,514,440	-	-	97	6,771,300
2100 Ramo de Segur. Pública y Justicia	429	29,442,540	148	11,653,140	30	797,160	607	41,892,840
3100 Ramo de Educación	2,694	148,384,380	20	1,512,180	8	208,110	2,722	150,104,670
3200 Ramo de Salud Públ. Y Asis. Social	11,387	662,531,365	11	966,050	-	-	11,398	663,497,415
3300 Ramo de Trabajo y Previs. Social	72	2,669,400	104	10,004,220	5	158,455	181	12,832,075
4100 Ramo de Economía	178	5,763,540	1,587	128,286,080	287	8,154,055	2,052	142,203,675
4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	902	47,061,870	325	16,835,645	220	5,707,925	1,447	69,605,440
T O T A L	16,793	937,490,095	3,368	244,010,895	599	16,284,770	20,760	1,197,785,760
AUTÓNOMAS								
Empresas Públicas	2,448	105,150,380	1,368	122,566,910			6,701	330,128,635
Instituciones de Seguridad Social	5,461	328,120,625	5,420	299,431,120	2,885	102,411,345	10,881	627,551,745
T O T A L	7,909	433,271,005	6,788	421,998,030	2,885	102,411,345	17,582	957,680,380

Fuente: Ley de Presupuesto 2000.

CUADRO 10

EL SALVADOR
GOBIERNO CENTRAL
CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL POR NIVELES OCUPACIONALES
EN EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
2000

Clasificación por tipos de puesto	Ley de Salarios		Contratos		Jornales		Totales	
	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)	Plazas	Montos (¢)
Personal de Gobierno	222	71,067,710	4	1,284,840			226	72,352,550
Personal Ejecutivo	235	60,933,635	389	67,697,460			624	128,631,095
Personal Técnico	62,624	3,093,297,565	6,395	511,096,735	1,294	40,397,860	70,313	3,644,792,160
Personal Administrativo y de Apoyo	18,200	857,384,015	6,346	331,399,010	5,544	143,654,265	30,090	1,332,437,290
T O T A L	81,281	4,082,682,925	13,134	911,478,045	6,838	184,052,125	101,253	5,178,213,095

Fuente: Ley de Presupuesto 2000.

CUADRO 11

EL SALVADOR
 INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS Y AUTÓNOMAS
 CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL POR NIVELES OCUPACIONALES
 EN EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
 2000

Clasificación	Ley de Salarios		Contrato		Jornales		Totales	
	Plazas	Monito (¢)	Plazas	Monito (¢)	Plazas	Monito (¢)	Plazas	Monito (¢)
DESCENTRALIZADAS								
Personal de Gobierno	4	969,360	6	2,528,160	-	-	10	3,497,520
Personal Ejecutivo	89	12,902,465	92	19,230,300	-	-	181	32,132,765
Personal Técnico	10,240	632,294,830	1,753	136,686,685	32	1,025,760	12,025	770,007,275
Personal Administrativo y de Apoyo	6,460	291,323,440	1,517	85,565,750	567	15,259,010	8,544	392,148,200
T O T A L	16,793	937,490,095	3,368	244,010,895	599	16,284,770	20,760	1,197,785,760
AUTÓNOMAS								
Personal de Gobierno	1	496,345	5	2,242,140	-	-	6	2,738,485
Personal Ejecutivo	64	6,787,000	54	13,363,840	-	-	118	20,150,840
Personal Técnico	2,397	145,329,430	3,429	238,255,730	807	29,182,195	6,633	412,767,355
Personal Administrativo y de Apoyo	5,447	280,658,230	3,300	168,136,320	2,078	73,229,150	10,825	522,023,700
T O T A L	7,909	433,271,005	6,788	421,998,030	2,885	102,411,345	17,582	957,680,380

Fuente: Ley de Presupuesto 2000.

CUADRO 12

EL SALVADOR RECURSOS HUMANOS SEGÚN EL RÉGIMEN QUE LOS REGULA 2000

Régimen	Plazas	Monto (¢)
Docente	29,321	1,389,791,875
Policial	18,284	750,829,800
Diplomático y Consular	143	4,231,467
Código de Trabajo (Jornales y Contratación Colectiva)	16,509	708,461,500
Contrato Individual de Trabajo	20,760	1,197,785,760
Otros*	54,576	3,282,578,853
TOTAL	139,593	5,870,156,488

*Incluye personal en puestos políticos, Carrera Administrativa y otros excluidos por ley de Carrera Administrativa.

Fuente: Ley de Presupuesto 2000.

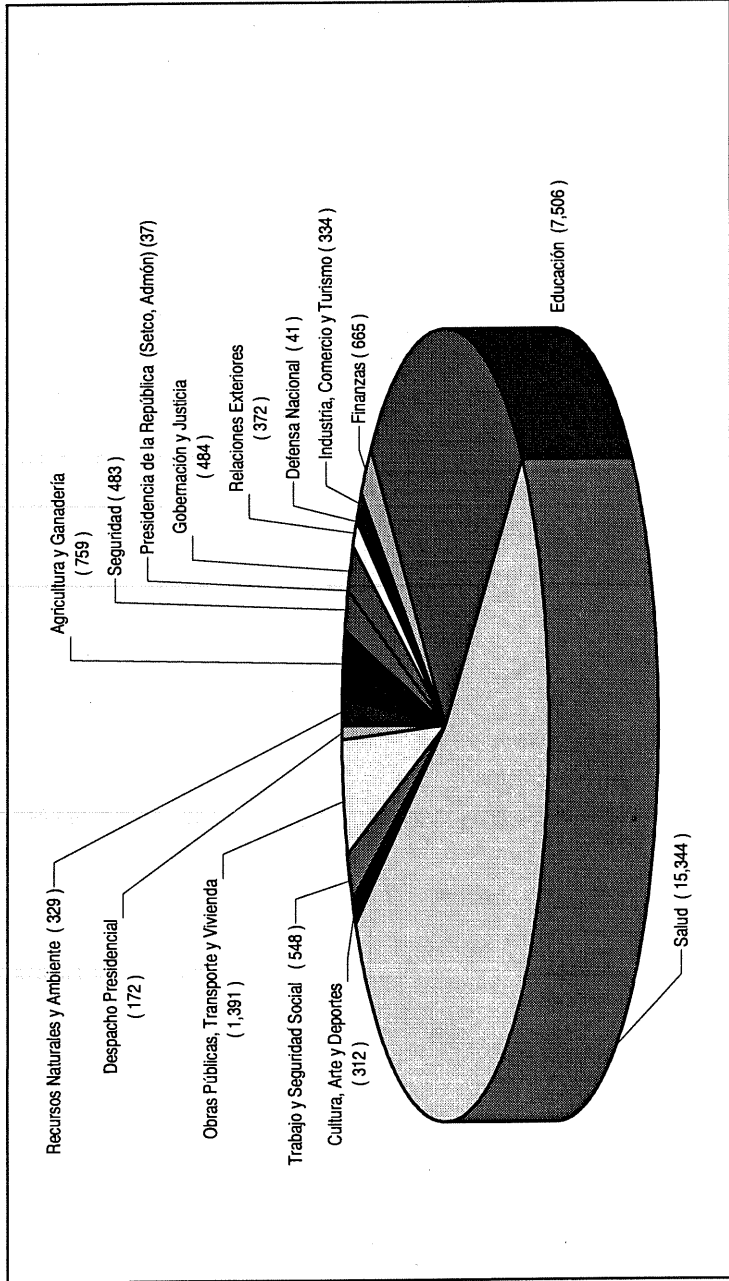
CUADRO 13

**HONDURAS
CUADRO CONSOLIDADO DEL NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS
Y TOTAL DE SUELDOS ANUALES PAGADOS
POR SECRETARÍA DE ESTADO
2000**

Secretaría	Recursos Humanos		Sueldos Anuales	
	Número	%	En lempiras	%
Presidencia de la República (Setco., Admón)	37	0.10	4,513,404.00	0.20
Gobernación y Justicia	484	1.70	26,176,487.65	1.50
Relaciones Exteriores	372	1.30	32,662,538.09	1.80
Defensa Nacional	41	0.10	3,877,073.00	0.20
Industria, Comercio y Turismo	334	1.20	22,281,528.47	1.20
Finanzas	665	2.30	54,700,186.33	3.00
Educación	7,506	26.10	339,550,616.00	18.80
Salud	15,344	53.30	1,088,510,336.73	60.30
Cultura, Arte y Deportes	312	1.10	17,336,486.00	1.00
Trabajo y Seguridad Social	548	1.90	29,125,684.00	1.60
Obras Públicas, Transporte y Vivienda	1,391	4.80	76,571,641.73	4.30
Despacho Presidencial	172	0.60	14,548,030.00	0.80
Recursos Naturales y Ambiente	329	1.20	23,938,978.00	1.30
Agricultura y Ganadería	759	2.60	43,681,610.00	2.40
Seguridad	483	1.70	28,126,938.00	1.60
TOTALES	26,777	100.0	1,805,601,533.00	100.00

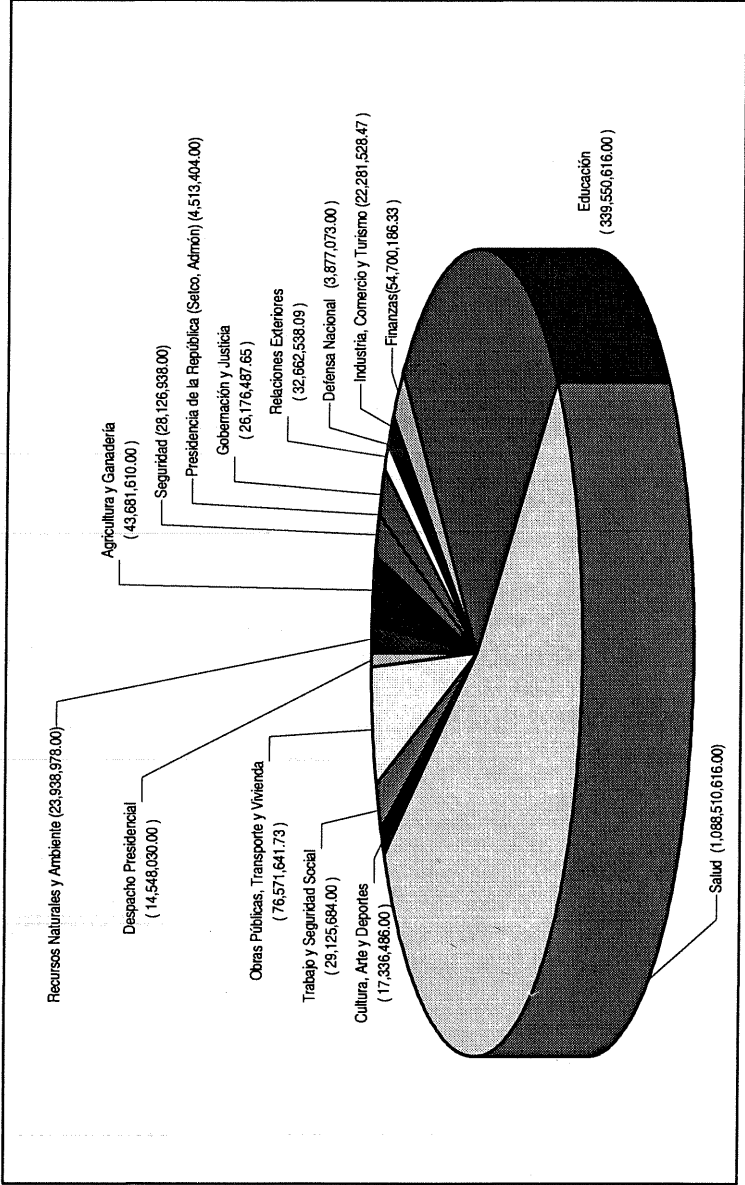
Fuente: Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de Honduras.

GRÁFICO 1
HONDURAS
2000
NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS DISTRIBUIDOS POR SECRETARÍA



Fuente: *Idem Cuadro 13.*

GRÁFICO 2
HONDURAS
TOTAL SALARIOS ANUALES DISTRIBUIDOS POR SECRETARÍA
2000



Fuente: Idem Cuadro 13.

CUADRO 14
HONDURAS
CONSOLIDADO DEL NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS
Y TOTAL DE SUELDOS ANUALES PAGADOS,
DISTRIBUIDOS POR TIPO DE PUESTO
2000

Tipos de puestos	Salarios anuales	
	En lempiras	Porcentaje
Directivos	32,490,313.68	1.8
Ejecutivos	37,800,338.61	2.1
Técnicos	760,481,075.57	42.1
Administrativos y de apoyo	974,829,810.14	54.0
TOTAL	1,805,601,538.00	100.0

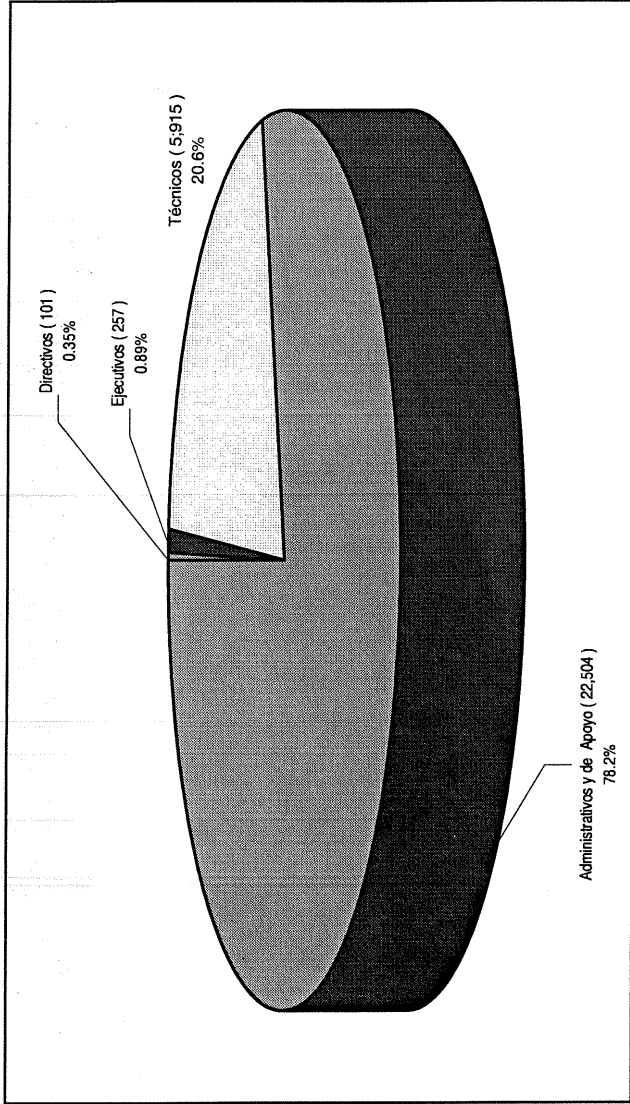
Fuente: Idem Cuadro 13.

CUADRO 15
HONDURAS
CUADRO CONSOLIDADO DEL NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS
Y TOTAL DE SUELDOS ANUALES PAGADOS,
DISTRIBUIDOS POR NIVEL ACADÉMICO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2000

Nivel académico	Recursos humanos		Salarios anuales	
	Número	Porcentaje	En lempiras	Porcentaje
Doctorado	1,987	6.90	438,133,500.00	24.27
Maestría	74	0.26	10,360,000.00	0.57
Licenciatura	1,910	6.64	205,030,588.00	11.36
Secundaria	12,263	42.61	596,083,058.34	33.01
Primaria (completa e incompleta)	12,543	43.59	555,994,391.66	40.79
TOTAL	28,777	100.00	1,805,601,538.00	100.00

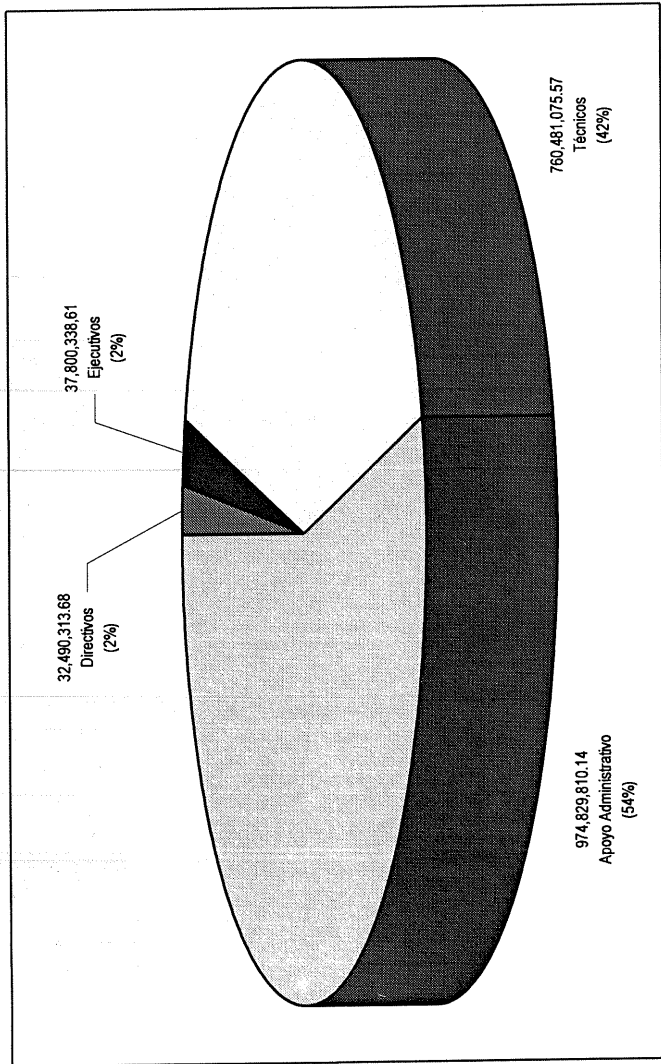
Fuente: Idem Cuadro 13.

GRÁFICO 3
HONDURAS
CONSOLIDADO DEL NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS
DISTRIBUIDOS POR TIPO DE PUESTO
2000



Fuente: *Idem Cuadro 13.*

GRÁFICO 4
HONDURAS
CONSOLIDADO DE SUELDOS ANUALES
DISTRIBUIDOS POR TIPO DE PUESTO
2000



Fuente: Idem Cuadro 13.

CUADRO 16

HONDURAS
CUADRO CONSOLIDADO DEL NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS
Y TOTAL DE SUELDOS ANUALES PAGADOS,
DISTRIBUIDOS POR RÉGIMEN O LEGISLACIÓN
POR LA CUAL SON REGULADOS
2000

Tipo de legislación por la cual son regulados	Recursos humanos		Salarios anuales	
	Número	%	En lempiras	%
1. Ley de Servicio Civil y su Reglamento	21,785	27.49	1,006,107,751.60	21.77
2. Estatutos Profesionales (Estatuto del Docente)	46,922	59.21	2,697,300,000.00	58.36
3. Por Ley de Servicio Civil y Estatutos Profesionales	3,084	3.89	525,499,189.60	11.37
4. Personal excluido (no se rige por ningún sistema)	3,908	4.93	273,944,596.80	5.93
5. Por contrato	1,064	1.34	57,366,332.00	1.24
6. Por jornada	2,488	3.14	61,493,982.00	1.33
TOTAL	28,777	100.00	4,621,711,852.00	100.00

Fuente: *Idem Cuadro 13.*

CUADRO 17

HONDURAS
 SERIE HISTÓRICA DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS
 Y MONTO TOTAL ANUAL DE SALARIOS
 EN MILLONES DE LEMPIRAS
 1991-2000

Años	Régimen del Servicio Civil		Estatuto del Docente		Total	
	Nº Recursos Humanos	Salarios anual Millones de LPS	Nº Recursos Humanos	Salarios anual Millones de LPS	Nº Recursos Humanos	Salarios Anual Millones de LPS
1991	34,767	358.9	31,052	440.5	65,819	799.4
1992	35,369	407.3	31,580	520.9	66,949	928.2
1993	33,847	459.6	34,109	622.8	67,956	1,082.4
1994	34,165	566.7	35,755	780.3	69,920	1,347.0
1995	32,685	662.7	38,284	968.6	70,969	1,631.3
1996	31,205	758.7	39,755	1,079.3	70,960	1,838.0
1997	32,096	922.6	41,719	1,486.5	73,815	2,409.1
1998	29,305	1,123.4	42,264	1,835.3	71,569	2,958.7
1999	28,761	1,410.8	44,593	2,429.8	73,354	3,840.6
2000	28,777	1,805.6	46,922	2,697.3	75,699	4,502.9

Fuente: Ídem Cuadro 13.

CUADRO 18
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
COMPORTAMIENTO DE LA OCUPACIÓN
Y LOS SALARIOS POR ORGANISMOS
EN DÓLARES
1990-2000

Organismos	1990		1991	
	Ocupados	Salario US\$	Ocupados	Salario US\$
Asamblea Nacional	308	185.569.117	275	126.725.91
Corte Suprema de Justicia	1.277	195.702.700	1.284	284.978.43
Consejo Supremo Electoral	332	54.395.139	245	53.994.83
Contraloría General de la República	263	52.319.199	185	50.766.21
Presidencia de la República	757	145.357.779	468	121.280.25
Ministerio del Trabajo	509	126.201.365	447	75.517.30
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.705	317.100.110	1.913	357.044.04
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	493	92.073.268	251	60.797.02
Ministerio de Transporte e Infraestructura	833	188.604.639	650	129.619.32
Ministerio de Cooperación Externa ^{1/}				
Ministerio de Agricultura y Forestal	1.896	239.663.910	1.157	189.150.63
Ministerio de Relaciones Exteriores	379	103.430.236	216	53.801.04
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	499	100.069.749	420	69.697.24
Ministerio de la Familia				
Procuraduría General de Justicia	248	57.877.821	179	45.889.48
Ministerio de Acción Social ^{1/}				
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ^{1/}		101.085.029		
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	72	39.441.651	89	27.063.70
Instituto Nicaragüense de Cultura	340	59.655.989	268	37.681.97
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	657	145.681.967	410	70.272.78
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	134	20.141.075	90	21.503.21
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	327	48.530.907	208	24.217.82
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes			10	3.730.20
Instituto Nicaragüense de la Mujer				
Comisión Nacional de Energía				
Ministerio de Turismo ^{1/}				
Consejos y Gobiernos	218	73.725.136	190	44.112.13
Instituto Nicaragüense de Desarrollo Regionales Autónomas	42	22.871.103	65	20.476.88
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^{2/}	506	54.641.607	194	19.795.15
Instituto Nicaragüense de Repatriación ^{3/}	61	31.853.112	51	17.183.60
Radio Nicaragua 2	148	28.072.522	82	12.980.38
Teatro Nacional	54	14.798.707	53	8.678.12
Instituto Ecuestre ^{2/}	17	6.871.776		
Comisión Nacional Pro-Derechos Humanos ^{2/}	27	3.170.781		
Instituto Historia de Nicaragua ^{2/}	61	3.261.468		
Sub-Total	13.163	2.512.167.865	9.400	1.926.957.63
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	32.216	3.073.131.777	30.985	3.100.265.78
Ministerio de Salud	23.011	2.227.314.940	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

sigue...

...viene

Organismos	1992		1993	
	Ocupados	Salario US\$	Ocupados	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 Regionales 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 Pro-Derechos 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	7.926.986.01

sigue...

...viene

Organismos	1994		1995	
	Ocupados	Salario US\$	Ocupados	Salario US\$
Asamblea Nacional	311	105.009.84	317	95.872.47
Corte Suprema de Justicia	1.316	265.715.96	1.337	247.224.08
Consejo Supremo Electoral	260	75.613.86	258	81.959.08
Contraloría General de la República	132	34.849.36	134	33.431.94
Presidencia de la República	262	75.419.40	245	65.796.52
Ministerio del Trabajo	1.544	193.599.59	1.508	174.034.92
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.804	332.793.64	1.776	304.798.54
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	277	64.192.66	286	61.510.35
Ministerio de Transporte e Infraestructura	1.011	151.198.43	548	79.652.94
Ministerio de Cooperación Externa ^v	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 ^v	143	40.362.04	86	24.597.89
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ^v	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 ^v	114	29.049.16	105	26.461.08
Consejos y Gobiernos			182	33.432.57
Instituto Nicaragüense de Desarrollo Regionales Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^x				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ^v				
Radio Nicaragua 2				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ^v				
Comisión Nacional Pro-Derechos Humanos ^v				
Instituto Historia de Nicaragua ^x				
Sub-Total	9.527	1.852.147.31	9.241	1.700.377.77
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	25.963	2.350.864.28	21.066	1.885.022.64
Ministerio de Salud	21.296	2.095.604.40	22.129	2.012.011.03
Ministerio de Gobernación	9.676	1.021.683.99	9.411	1.015.145.55
Ministerio de Defensa	1.976	359.723.04	14.083	1.005.673.41
TOTAL	68.438	7.680.023.02	75.930	7.618.230.40

...viene

Organismos	1996		1997	
	Ocupados	Salario US\$	Ocupados	Salario US\$
Asamblea Nacional	323	87.933.65	318	78.491.42
Corte Suprema de Justicia	1.561	437.023.88	1.632	516.152.68
Consejo Supremo Electoral	224	57.937.10	142	54.788.18
Contraloría General de la República	132	30.287.50	133	27.589.23
Presidencia de la República	235	63.891.90	276	134.014.52
Ministerio del Trabajo	1.486	155.635.35	322	58.398.36
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.679	266.759.51	1.635	258.685.49
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	268	55.543.33	226	44.099.82
Ministerio de Transporte e Infraestructura	481	67.712.15	397	52.512.38
Ministerio de Cooperación Externa ^v	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 ^v	84	22.150.27	54	14.056.15
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ^v	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	6.718.68
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 ^v	70	18.986.94	69	17.425.48
Consejos y Gobiernos	180	30.043.19		
Instituto Nicaragüense de Desarrollo Regionales Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ^v				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ^v				
Radio Nicaragua 2				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ^v				
Comisión Nacional Pro-Derechos Humanos ^v				
Instituto Historia de Nicaragua ^v				
Sub-Total	9.048	1.732.164.37	7.128	1.625.274.92
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	6.591.849.27

sigue...

...viene

Organismos	1998		1999	
	Ocupados	Salario US\$	Ocupados	Salario US\$
Asamblea Nacional	381	162.869.06	378	162.496.08
Corte Suprema de Justicia	1.685	606.756.96	1.790	713.834.98
Consejo Supremo Electoral	185	61.856.02	204	63.907.55
Contraloría General de la República	277	148.185.81	264	129.048.95
Presidencia de la República	357	277.534.14	506	372.409.08
Ministerio del Trabajo	321	57.181.59	313	57.917.34
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.691	360.355.19	1.712	391.423.69
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	156	75.528.69	174	75.026.80
Ministerio de Transporte e Infraestructura	366	63.638.68	330	58.110.95
Ministerio de Cooperación Externa ¹				
Ministerio de Agricultura y Forestal	497	118.986.94	378	93.546.31
Ministerio de Relaciones Exteriores	271	122.034.43	254	111.036.66
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	122	48.610.46	163	53.848.40
Ministerio de la Familia	17	12.650.65	397	73.434.12
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 Regionales Autónomas				
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²				
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²				
Radio Nicaragua 2				
Teatro Nacional				
Instituto Ecuestre ²				
Comisión Nacional Pro-Derechos Humanos ²				
Instituto Historia de Nicaragua ²				
Sub-Total	7.327	2.346.023.40	7.834	2.584.885.87
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	18.195	1.520.717.07	14.615	1.290.126.26
Ministerio de Salud	22.359	2.946.786.22	21.541	3.060.715.47
Ministerio de Gobernación	8.802	959.514.23	8.798	1.101.405.09
Ministerio de Defensa	14.134	789.213.13	12.303	571.716.77
TOTAL	70.817	8.562.254.05	65.091	8.608.849.45

sigue...

Organismos	2000	
	Ocupados	Salario US\$
Asamblea Nacional	385	170.256.10
Corte Suprema de Justicia	2.103	965.781.89
Consejo Supremo Electoral	203	67.884.53
Contraloría General de la República	308	162.320.13
Presidencia de la República	472	363.964.68
Ministerio del Trabajo	312	56.856.04
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.732	396.959.78
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio	267	128.634.45
Ministerio de Transporte e Infraestructura	333	94.869.19
Ministerio de Cooperación Externa ¹		
Ministerio de Agricultura y Forestal	374	94.279.39
Ministerio de Relaciones Exteriores	318	139.044.93
Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales	161	59.710.88
Ministerio de la Familia	385	80.501.04
Procuraduría General de Justicia	187	60.545.13
Ministerio de Acción Social ¹		
Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria ¹		
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal	100	23.529.63
Instituto Nicaragüense de Cultura	234	35.679.23
Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales	266	61.030.00
Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos	46	7.978.28
Instituto Nicaragüense de Juventud y Deportes	86	15.693.74
Instituto Nicaragüense de la Mujer	25	11.285.89
Comisión Nacional de Energía	7	6.974.44
Ministerio de Turismo ¹		
Consejos y Gobiernos		
Instituto Nicaragüense de Desarrollo Regionales Autónomas		
Comisión Nacional de Apoyo al Combatiente ²		
Instituto Nicaragüense de Repatriación ²		
Radio Nicaragua 2		
Teatro Nacional		
Instituto Ecuestre ²		
Comisión Nacional Pro-Derechos Humanos ²		
Instituto Historia de Nicaragua ²		
Sub-Total	8.304	3.003.779.37
Ministerio de Educación, Cultura y Deportes	14.901	1.399.933.31
Ministerio de Salud	21.570	3.171.497.19
Ministerio de Gobernación	8.508	1.042.360.93
Ministerio de Defensa	12.301	552.052.09
TOTAL	65.584	9.169.022.90

1/ Se eliminan con Ley 290 Junio 98.

2/ Se eliminan como parte del proceso de Reforma del Estado.

Notas:

1) Cifras a diciembre de cada año, para Junio 2000.

2) No se incluye Personal Diplomático.

3) Ejército incluye cargos totales, no incluye total de salarios.

4) De 1990-1999 se tomó el tipo de cambio promedio a diciembre de cada año, en el 2000 tipo de cambio promedio de Junio de acuerdo a indicadores del B.C.N.

5) Incluye Salario Neto y Otros Devengados.

Fuente: Dirección de la Función Pública. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Nicaragua, 2000.

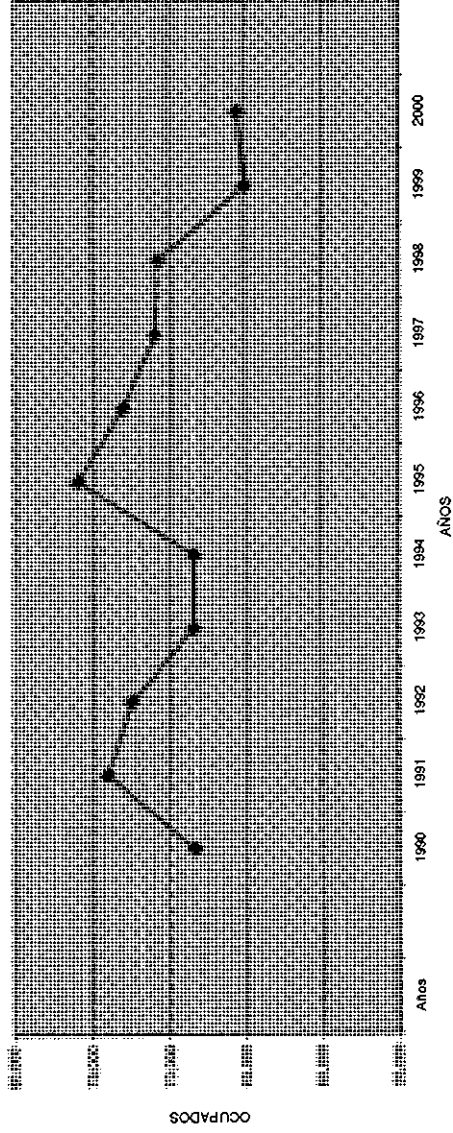
CUADRO 19
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
OCUPACIÓN Y SALARIO BRUTO PROMEDIO
DIC./90-99 - JUNIO 2000
EN DÓLARES

Años	Total ocupación	Salario bruto
1990	68.390	114
1991	74.018	128
1992	72.469	140
1993	68.483	116
1994	68.438	112
1995	75.930	101
1996	73.022	95
1997	70.972	93
1998	70.817	121
1999	65.091	132
2000	65.584	140

Fuente: Idem Cuadro 18.

GRÁFICO 5

NICARAGUA GOBIERNO CENTRAL EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN 1990-2000*

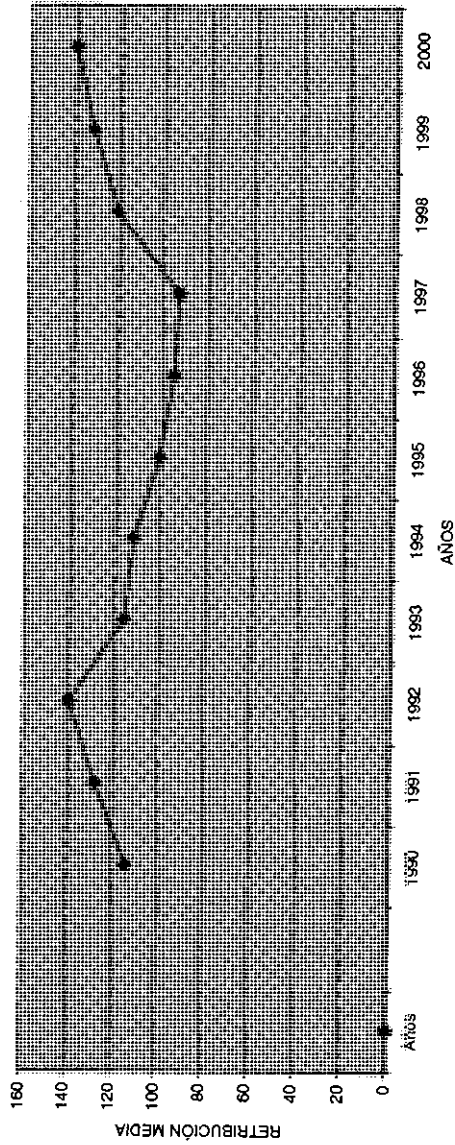


* Base Diciembre 1990-1999 - Junio 2000.

Fuente: *Idem Cuadro 18.*

GRÁFICO 6

NICARAGUA GOBIERNO CENTRAL EVOLUCIÓN DEL SALARIO BRUTO PROMEDIO 1990-2000* EN DÓLARES



* Idem Gráfico 5.
Fuente: Idem Cuadro 18.

CUADRO 20
NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DE LA OCUPACIÓN
Y SALARIO TOTAL POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES*
EN DÓLARES

Años	Dirección		Serv. Administrativos		Técnico Científicos		Docencia1/		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	331.490.76	4.491	1.196.994.33	30.610	3.041.088.41	5.653	443.466.86
1993	6.342	1.795.316.26	2.679	303.359.74	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	252.823.18	4.329	716.096.17	17.583	1.406.570.77	6.897	373.203.50
1997	5.567	1.235.295.85	2.891	276.304.80	4.576	727.336.32	16.702	1.159.542.76	7.614	426.937.61
1998	5.631	1.739.879.59	3.029	441.364.18	4.470	936.076.38	16.355	1.347.466.21	7.715	611.624.44
1999	5.907	2.051.012.26	3.254	496.738.17	5.532	998.720.91	12.827	1.045.714.89	6.540	602.292.83
2000	5.801	2.021.443.91	3.396	572.924.11	5.738	1.249.178.71	13.125	1.187.701.01	6.700	666.583.97

sigue...

...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	12.594	1.354.300.93	N.D	N.D	68.390	7.812.614.58
1991	633	62.111.33	11.822	1.146.262.28	13.769	2.312.470.91	74.018	9.474.890.64
1992	614	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	1.202.551.71	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	569	52.115.06	13.247	1.824.694.47	17.008	1.594.381.66	65.584	9.169.022.90

Nota:

No incluye Personal Diplomático.

Tipo de Cambio Promedio de Diciembre de cada año para 90/99 - 2000 a Junio de acuerdo a indicadores del B.C.N.

1/ No incluye personal docente bajo modalidad de Centros Autónomos, Municipios Descentralizados y Subvencionados.

* 1990 no hay datos disponibles, a partir de 1991 se incorpora progresivamente información al Registro Central de Cargos y Empleados.

Fuente: Diciembre/1990 - Junio/2000.

Nota: Idem Cuadro 18.

CUADRO 21

**NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL**

**OCUPADOS TOTALES Y SALARIO BRUTO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL
JUNIO 2000
EN DÓLARES**

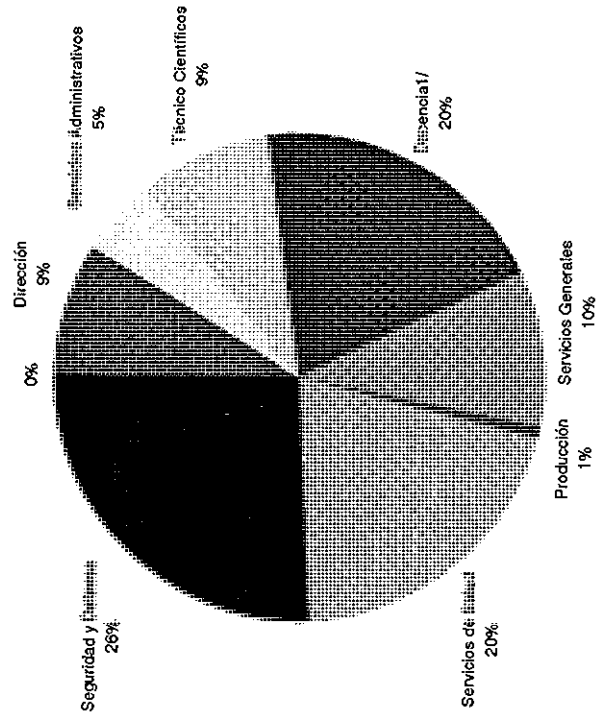
Categorías	Ocupación	%	Salario US\$	%
Dirección	5.801	9	2.021.443.91	22
Servicios Administrativos	3.396	5	572.924.11	6
Técnico Científicos	5.738	9	1.249.178.71	14
Docencia1/	13.125	20	1.187.701.01	13
Servicios Generales	6.700	10	666.583.97	7
Producción	569	1	52.115.06	1
Servicios de Salud	13.247	20	1.824.694.47	20
Seguridad y Defensa	17.008	26	1.594.381.66	17
TOTAL	65.584	100	9.169.022.90	100

1/ No incluye personal docente bajo modalidad de Centros Autónomos, Municipios Descentralizados y Subvencionados.
Fuente: *Idem Cuadro 18.*

GRÁFICO 7

NICARAGUA GOBIERNO CENTRAL COMPOSICIÓN DEL EMPLEO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL

JUNIO 2000

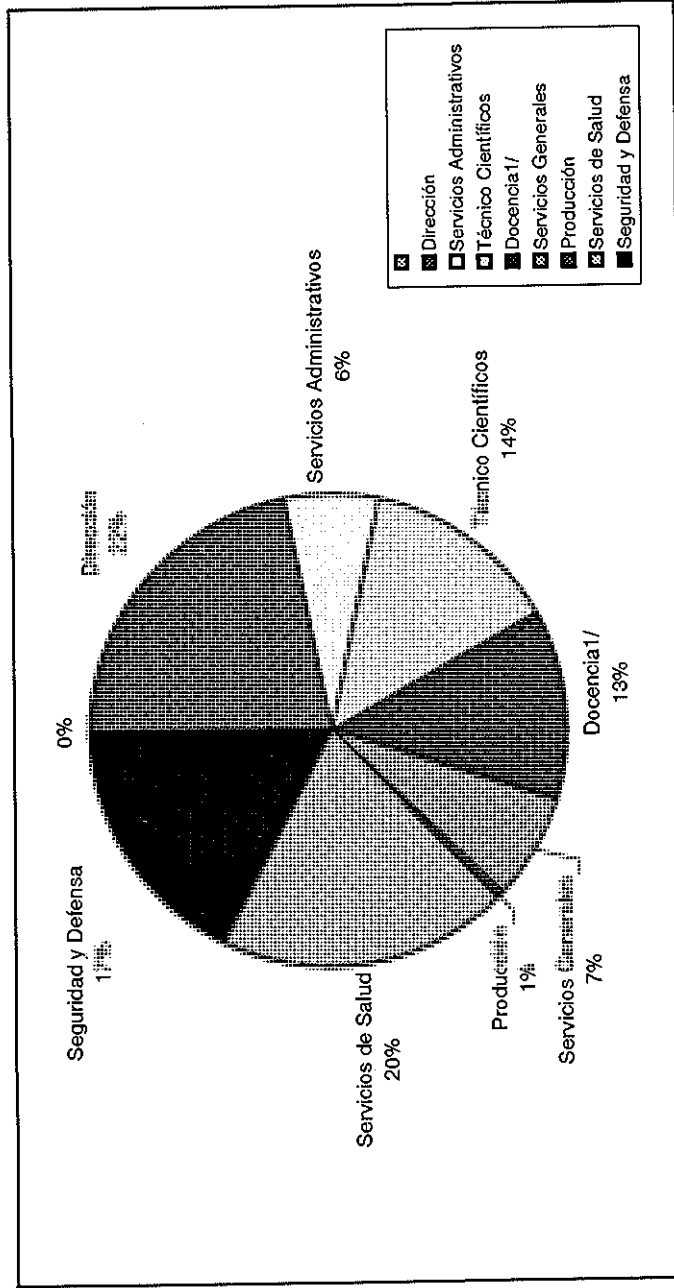


1/ No incluye personal docente bajo modalidad de Centros Autónomos, Municipios Descentralizados y Subvencionados.
Fuente: Ídem Cuadro 18.

GRÁFICO 8

NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL
DISTRIBUCIÓN DEL SALARIO BRUTO POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES

JUNIO 2000



1/ Idem Gráfico 7.
Fuente: Idem Cuadro 18.

CUADRO 22

NICARAGUA
GOBIERNO CENTRAL

COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN POR SEXO Y CATEGORÍA OCUPACIONAL
JUNIO 2000

Categoría	Hombres	%	Mujeres	%	Total	% Total
Directivo	2.556	9	3.245	9	5.801	9
Administrativo	552	2	2.844	8	3.396	5
Técnico Científico	2.147	7	3.591	10	5.738	9
Docencia	2.836	10	10.289	28	13.125	20
Servicios Generales	3.403	12	3.297	9	6.700	10
Producción	265	1	304	1	569	1
Servicios de Salud	3.643	13	9.604	26	13.247	20
Seguridad y Defensa	13.330	46	3.678	10	17.008	26
Total	28.730	100	36.854	100	65.584	100
	46		54		100	

Fuente: *Idem Cuadro 18.*

CUADRO 23

COSTA RICA

NÚMERO DE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO

Categoría/año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999(2)
1. Poder Ejecutivo										
1.1 Administración Central	65649	65752	65368	65540	68284	69184	67889	68333	70630	71880
sub total 1.1	65649	65752	65368	65540	68284	69184	67889	68333	70630	71880
1.2 Administr. Descentralizada	58501	58955	56806	56585	60453	58142	55671	57607	55975	57394
1.2.1 Organismos descentralizados o autónomos	6325	5598	5464	5132	4856	3509	3401	3362	3362	3421
1.2.2 Empresas Públicas	64826	62553	62270	61717	65309	61651	59072	60969	59337	60815
sub total 1.2										
1.3 Administración Territorial										
1.3.1 Regional, provincial, estatal o departamental	6158	6993	7345	9260	7808	7169	7169	9872	7536	7509
1.3.2 Local o municipal (1)	6158	6993	7345	9260	7808	7169	7169	9872	7536	7509
sub total 1.3	136633	135298	134983	136517	141401	138004	134130	139174	137503	140204
Sub total 1										
2. Poder Legislativo	501	501	501	676	778	772	852	856	883	897
2.1 Nacional	501	501	501	676	778	772	852	856	883	897
3. Poder Judicial	3673	3812	3884	4010	4500	4500	5016	5865	5865	5911
3.1 Nacional	3673	3812	3884	4010	4500	4500	5016	5865	5865	5911
4. Otros (especifique)										
4.1 Contraloría General de la República	493	616	616	627	627	625	625	625	625	625
4.2 Tribunal Supremo de Elecciones	591	589	589	704	808	598	632	632	608	652
4.3 Defensoría de los Habitantes de la República	1084	1205	1205	1403	1510	1306	1343	1343	97	105
Sub total 4.	141891	140816	139388	142606	148189	144582	141341	147238	145581	148394
TOTAL										

(1) Los datos de esta columna se tomaron de: Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo, Julio de 1994 y Julio 1998. San José, Costa Rica

El resto de los datos se tomaron de: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Cuadros de información referente a número de plazas en instituciones bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. San José, Costa Rica.

(2) Datos presupuestados.

Fuente: Dirección General de Servicio Civil. Ministerio de la Presidencia. Costa Rica, 2000.

CUADRO 24

COSTA RICA
COMPARACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
Y LOS EMPLEADOS PÚBLICOS CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN
DE SERVICIO CIVIL Y BAJO EL ÁMBITO DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA
1995-1999

Descripción/Año	1995	1996	1997	1998	1999
PEA	1168055	1155021	1227333	1300005	1300146
Población total	3136020	3202440	3270700	3340909	3412613
Total empleados públicos	144582	141341	147238	145581	148394
Porcentaje con respecto a la PEA	12.38	12.24	12.00	11.20	11.41
Porcentaje con respecto a población total	4.61	4.41	4.50	4.36	4.35

Fuente: Datos del cuadro del Número de Empleados del Sector Público y de la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

CUADRO 25
COSTA RICA
RECURSO HUMANO PÚBLICO POR TIPO DE PUESTO
1994-1999

Tipos de puestos/Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Superior	180	148	132	154	180	179
Ejecutivo	73	70	69	69	69	63
Administrativo	7803	7876	7055	6895	5569	4991
Profesional Universitario	5362	5918	5040	5495	6090	6440
Técnico	9910	9930	9159	8816	9236	8773
Docente	30392	31731	33158	34964	37053	39307
Policial	9753	10189	10148	10094	9892	9829
De servicio	11599	9900	10339	9910	10619	10488
Total	75072	75762	75100	76397	78708	80070

Fuente: Resumen de las leyes de presupuesto de cada año, comparando los datos con los cuadros consolidados de información de la Autoridad Presupuestaria para cada año, comprendiendo únicamente el recurso humano de la Administración Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones y Defensoría de los Habitantes de la República.

CUADRO 26
COSTA RICA
GASTO EN PAGO DE PLANILLAS DEL SECTOR PÚBLICO EN MILLONES DE COLONES
1990-1999

Categoría/Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999(2)
1. Poder Ejecutivo	27279.7	33808.6	41288	51877.2	69076.2	81277.9	95915.3	112627.6	135326.7	162392
1.1 Administración Central(1)	51360.6	64220.3	77931.9	98002.3	117664.8	127683.2	142807.9	171602.5	207701.8	251319.2
1.2 Administraciones descentralizadas o autónomas	3969.1	4705.6	5795.5	7093.3	8802.6	9014.4	9959	10918.1	12913.6	15238
1.2.1 Organismos descentralizados o autónomos	55329.7	68925.9	83727.4	105101.6	126467.4	136697.6	152566.9	182520.6	220615.4	266557.2
1.2.2 Empresas Públicas										
Sub. Total 1.2										
1.3 Administración Territorial	2032.7	2557.2	3200.2	3819.9	4809.7	5828.3	7349.2	8896.5	10875.4	12810.5
1.3.1 Regional, provincial, estatal o departamental	2032.7	2557.2	3200.7	3819.9	4809.7	5828.3	7349.2	8896.5	10675.4	12810.5
1.3.2 Local o Municipal	84642.1	105291.7	128216.1	160798.7	200353.3	223803.8	255831.4	304044.7	366617.5	441759.7
Sub total 1.3										
Sub total 1	393.7	398	720.3	949.7	1449	1742.6	2043.8	2571.9	3135.3	3825.1
2. Poder Legislativo										
2.1 Nacional	393.7	398	720.3	949.7	1449	1742.6	2043.8	2571.9	3135.3	3825.1
2.2 Estatal										
2.3 Local										
Sub total 2	393.7	398	720.3	949.7	1449	1742.6	2043.8	2571.9	3135.3	3825.1
3. Poder Judicial										
3.1 Nacional	2531	3230	3880.2	5017.6	7065.3	8794	10511.3	13056	17079.4	21349.3
3.2 Estatal										
3.3 Local										
Sub total 3	2531	3230	3880.2	5017.6	7065.3	8794	10511.3	13056	17079.4	21349.3
TOTAL	87566.8	108919.7	132816.6	166766	208867.6	234340.4	268366.5	319572.6	386832.2	466934.1

(1) Este dato incluye el gasto de Contraloría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones y Defensoría de los Habitantes.

(2) Dato aproximado porque la información consolidada estará lista después del 30 de julio.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Prasuquestaria, Cuadro Consolidación del Gobierno Central, Ingresos, Gastos y Financiamiento para 1999 en millones de colones corrientes y el rubro que se tomó fue el de sueldos y salarios por lo que no se incluye la cuota patronal de la CCSS (15%) ni el patronal del Banco Popular (0.5%) y Memorias Anuales de la Contraloría General de la República, de los cuadros de gastos según rubro consignándose directamente lo registrado como remuneraciones y que a su vez está compuesto por: Sueldos por cargos fijos, Jornales fijos, Jornales ocasionales, Sobresueldos, Horas extras, Recargo de Funciones, Dietas, Servicios Especiales, Honorarios, Cuota Patronal CCSS, Cuota Patronal Banco Popular.

CUADRO 27
PANAMÁ
NÚMERO DE RECURSOS HUMANOS
Y MONTO TOTAL DE SALARIOS ANUALES PAGADOS
1998-1999

	1998		1999	
	Empleados	Monto	Empleados	Monto
Entidades Autónomas y Semi-Autónomas	55.296	398.748.864	50.362	368.767.512
Municipios	6.168	24.139.140	5.621	23.870.556
Gobierno Central	94.748	593.368.140	94.456	535.916.508
Total	156.212	1.016.256.144	150.439	928.554.576

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa. Presidencia de la República de Panamá. Panamá, 2000.

CUADRO 28
PANAMÁ
NÚMERO DE EMPLEADOS Y MONTO TOTAL
DE SALARIOS ANUALES PAGADOS, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN
1999

Institución	Sexo				Totales	
	Hombres		Mujeres		Empleados	Monto
	Empleados	Monto	Empleados	Monto		
Entidades Autónomas y Semi-Autónomas	24.302	188.309.832	26.060	180.457.680	50.362	368.767.512
Municipios	3.166	13.376.472	2.455	10.494.084	5.621	23.870.556
Gobierno Central	47.011	271.137.192	47.445	264.779.316	94.456	535.916.508
Total	74.479	472.823.496	75.960	455.731.080	150.439	928.554.576

Fuente: Idem Cuadro 27.

CUADRO 29

PANAMÁ

SALARIO PROMEDIO MENSUAL EN EL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN SEXO E INSTITUCIÓN

1999

Institución	Salario promedio mensual	
	Hombres	Mujeres
Entidades Autónomas y Semi-Autónomas	645,73	577,06
Municipios	352,09	356,21
Gobierno Central	480,63	465,06
Total	529,03	499,97

Fuente: *Idem Cuadro 27.*

documentos

La función pública y sus reformas: el Proyecto de Ley de Empleo

Justo Aguilar Fong*

Público de Costa Rica

ANALIZA LOS PROBLEMAS RELEVANTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE 1993 CON LA LEY DE EMPLEO PÚBLICO DE 1998, EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA.

Antecedentes de la Reforma de la Función Pública

Durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994) se planteó la necesidad de modificar el Régimen de Servicio Civil y establecer un marco legal claro y definido de gestión de la función pública para el sector descentralizado. Como elemento central de las reformas se

consideró que la restricción a resolver era el principio de la inamovilidad del funcionario que solo puede removerse por falta de fondos o de reorganización institucional. Se diseñaron dos componentes en esta reforma:

- La formulación de un proyecto de ley de reforma al Régimen de Servicio Civil para incorporar los lineamientos que sobre función pública había planteado la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, COREC; y la inclusión de un conjunto de indicadores de eficiencia laboral que sirvieran de base a la determinación de aumentos salariales y de eventuales sanciones a los funcionarios públicos.

* **Doctor en Economía con especialidad en Finanzas Públicas y Organización Industrial. Ex-Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Costa Rica. Director del Instituto de Investigación en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.**

- La incorporación y operacionabilidad del concepto de “estabilidad” del funcionario, propia de un sistema de méritos, en sustitución del concepto de “inamovilidad”.

El programa se propuso el logro de tres productos: un proyecto de ley sobre el empleo público; una revisión integral de las bases del empleo público para reducir los excesos de personal; y finalmente, un diagnóstico detallado sobre la situación de los recursos humanos en el sector público y una propuesta de reforma para el Régimen de Servicio Civil.

La función pública y sus problemas relevantes

El Sistema de Administración de Recursos Humanos del sector público se inició con la creación de la Dirección General de Servicio Civil (Acuerdo Ejecutivo No 41), en 1953. Sin embargo, su cobertura fue limitada únicamente a las instituciones del Poder Ejecutivo; situación que obligó a los entes del sector descentralizado a desarrollar sus propias unidades de recursos humanos y procedimientos conexos de la gestión de personal.

El estudio de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, COREC, señaló en su diagnóstico que la Administración del Estado comprendía seis administraciones de personal en 1987 (Gobierno Central, instituciones de servicio, empresas públicas no financieras, financieras,

sociedades anónimas y gobiernos locales), las cuales emplearon 159.411 funcionarios, es decir, un 16,4% de la fuerza laboral del país. El empleo del Gobierno Central representó un 42% del empleo público, en ese mismo año.

Los problemas relevantes y áreas críticas del Régimen de Servicio Civil apuntados por la COREC, todavía se mantienen y pueden resumirse de la siguiente forma:

- Mayor atención de factores que favorecen la estabilidad del funcionario y su eficiencia en el desempeño.
- La fijación de salarios e incentivos no considera el rendimiento del funcionario al adolecer de una efectiva evaluación de su desempeño.
- No hay criterios claros y precisos para la movilidad del personal al interior de la administración centralizada o hacia la administración descentralizada.
- La subordinación del Director General de Servicio Civil al Presidente de la República ha influido negativamente en la toma de decisiones del Régimen.
- El Régimen no ha mostrado el dinamismo esperado para aumentar su cobertura al resto de las administraciones de personal.
- El marco multilateral que define las políticas salariales del sector

público ha impedido un uso significativo de los criterios técnicos bajo la responsabilidad del Servicio Civil.

- Anquilosamiento del Régimen ante la pérdida de su misión frente a la expansión y aumento de la complejidad del desarrollo institucional público costarricense. Fracaso de la desconcentración promovida por el Servicio Civil en los años ochentas.
- Se adolece de una estructura salarial uniforme en las diferentes administraciones de personal. Los funcionarios devengan remuneraciones irregulares que no dependen de una base salarial, sino que comprenden otros componentes (pasos, anualidades, carrera, zonajes, recargos de funciones, sobresueldos y otros reconocimientos) que se aplican sin criterios comunes y que presentan problemas de claridad en las normas. No existe una legislación única que provea criterios uniformes en la fijación de los salarios públicos.
- La dificultad que tiene la administración para negociar conflictos colectivos, y que se resuelven por la vía judicial, para lo cual, los Tribunales de Justicia de Trabajo ignoran la normativa administrativa vigente, así como las políticas y directrices públicas.

Las preocupaciones para mejorar la gestión de la función pública

fueron relacionadas con el mejor desempeño de la gerencia pública, la eficiencia en la actuación de los funcionarios, métodos flexibles para compensar un mejor desempeño en el cumplimiento de las tareas de los servidores, sistemas de evaluación de mayor equidad, el papel de la capacitación en el desarrollo institucional, un mayor incremento de los sistemas de información y el fortalecimiento del proceso de cambio en las organizaciones.

En un estudio realizado en 1994, por el Dr. Klingner (UCR/Servicio Civil) se propuso el enfoque conocido como Análisis de Dilemas Complejos (en sustitución del Enfoque de Problemas Básicos) para analizar la función pública. En ese contexto, la gestión de los recursos humanos fue analizada desde la perspectiva de la legislación, la estructura y los procedimientos, por medio del balance apropiado de tres equilibrios básicos: primero, un marco de ley único o fragmentado; segundo, una estructura responsable por la administración de los recursos humanos que puede ser centralizada o descentralizada; y finalmente, un proceso de gestión que puede ser rígido o flexible.

Las conclusiones de este estudio en relación con el marco jurídico, fueron las siguientes:

- El Estado no cuenta con una ley marco de empleo público, que provea las normas para regular las relaciones entre el Estado y sus empleados (en materia de contratación, salarios, beneficios, derechos, deberes, y nego-

ciaciones colectivas) sin hacer diferencia si se trata del nivel central o del sector descentralizado. El Estatuto de Servicio Civil, en su forma actual, regula a los funcionarios del Poder Central, pero no cubre al personal de las municipalidades o de instituciones del sector descentralizado, los cuales son cubiertos por el Código de Trabajo.

- La Dirección General de Servicio Civil es responsable por una gestión centralizada de los recursos humanos en las instituciones del Poder Ejecutivo. Sin embargo, sus competencias son fundamentalmente de trámite en las áreas de reclutamiento, selección, clasificación y valoración. A su vez, las instituciones del sector descentralizado tienen sus propias unidades de gestión de los recursos humanos, y las gerencias tienen la responsabilidad de negociar esas mismas competencias directamente con los sindicatos de sus trabajadores.
- La Dirección General de Servicio Civil, a su vez, depende de la Presidencia de la República, lo que la hace vulnerable a las influencias políticas de la administración de turno. A ello debe agregarse la ausencia de una organización única que se responsabilice por el desarrollo de funciones importantes en la gestión de la función pública, tales como la capacitación, las

investigaciones administrativas y de asesoría.

Sobre lo segundo, el estudio señala la ausencia de una organización única con la responsabilidad de orientar la selección, actuación, movilidad y eficiencia del empleo público; sino que por el contrario existen instancias en varios niveles del sector público, las cuales operan en forma fragmentaria.

El análisis de los procedimientos evalúa el grado de rigidez *versus* la flexibilidad requerida por la gestión de personal, en las siguientes áreas:

- Acerca de la ubicación de puestos y la movilidad de empleados, (esta última tanto dentro de la administración centralizada como hacia la descentralizada) es poco ágil y no obedece a políticas establecidas.
- Acerca de la valoración de puestos y la fijación de salarios, no se presenta una estructura salarial uniforme basada en la valoración de puestos, ni calificaciones de individuos.
- La desconcentración de la Dirección General del Servicio Civil ha mostrado que no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas. Su implementación ha sido insuficiente, en lo que a toma de decisiones se refiere, así como en su cobertura, pues no se ha dado en todos los ministerios.

- Acerca del rendimiento del trabajador, la fijación de salarios y otros beneficios económicos no considera factores como rendimiento del trabajador a través de la evaluación del desempeño.
- Hay dos sistemas administrativos para resolver conflictos entre la gerencia y los empleados, lo cual produce inequidades y tiende a favorecer los derechos de los empleados en vez de la actuación de la institución.
- Las funciones de capacitación, investigación y documentación son débiles y fragmentadas.

El Informe Klingner recomendó tres reformas que se integran entre sí:

1. La adopción de un marco de ley de empleo único para todos los sectores del empleo público.
2. La creación de un organismo rector de la gestión de recursos humanos para la totalidad de la administración pública (con responsabilidades de planificación, evaluación, capacitación, documentación y transferencia de tecnología administrativa).
3. Descentralizar el manejo de los recursos humanos a los ministerios, las instituciones autónomas y las municipalidades.

Tanto este informe (1994) como el diagnóstico de la COREC (1989) concurren en la necesidad de contar con una ley marco de empleo público que permita unificar las políticas y los criterios de la administración de los

recursos humanos para el Poder Central y las instituciones del sector descentralizado. Además, hay consenso en la necesidad de reestructurar la Dirección General de Servicio Civil y de descentralizar la gestión de recursos humanos en las instituciones del Estado.

El Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público de 1993

El Programa de Reforma del Estado de la Administración Calderón Fournier propuso en relación con la primera recomendación del Informe Klingner un Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público, el cual fue diseñado por un grupo de especialistas costarricenses contando con el apoyo de dos consultores externos (el Dr. Gerard Timsit, francés y el Dr. Bruce Perlman, norteamericano), bajo la coordinación de la Dra. Anabelle León, Viceministra de Trabajo y Seguridad Social (Vargas, 1994).

La propuesta fue preparada en su fase inicial a través de una consulta con las organizaciones laborales, la cual duró un poco más de un año. Ello permitió considerar los reclamos planteados por los dirigentes sindicales con relación a los vacíos de la legislación laboral costarricense; la eliminación de privilegios de ciertos grupos de funcionarios públicos en detrimento de la mayoría; así como los planteamientos institucionales de los Ministerios de Trabajo y de Plani-

ficación Nacional para ordenar las políticas laborales en el sector estatal.

El proyecto tenía el propósito de establecer las bases fundamentales de la relación del empleo público, en su carácter "administrativo laboral" tanto para la Administración Central como para las instituciones del sector descentralizado. Se excluyó bajo esta concepción a los otros poderes (Legislativo, Judicial y Electoral), así como a las municipalidades, las universidades, y aquellas empresas públicas que operan bajo el derecho común (Corporación Costarricense de Desarrollo, CODESA; Radiográfica Costarricense S.A., RACSA, y Bancos Comerciales del Estado).

El Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público consideró las siguientes orientaciones:

- Formular principios comunes y generales para toda la administración pública sin entrar en detalles operacionales para cada institución.
- Mejorar la eficiencia gubernamental en la prestación de los servicios públicos.
- Promover una implementación coherente y gradual bajo condiciones realistas impuestas por las limitantes políticas, económicas y administrativas que operan en la administración pública.
- Permitir el desarrollo de principios y reglas constitucionales de empleo público (ré-

gimen estatutario, eficiencia, idoneidad, estabilidad, equilibrio presupuestario, igualdad y garantías sociales).

- Considerar la experiencia lograda en la solución de conflictos laborales colectivos en la administración.

Un resumen de los rasgos relevantes de este Proyecto de Ley se describe a continuación, con referencia a los siete títulos que integran esta normativa (MIDEPLAN, 1994).

- *Título I:* Presenta un capítulo único con diez artículos que desarrollan los principios y disposiciones generales del régimen de empleo público, lo cual incluye el marco jurídico de regulación y su cobertura institucional.
- *Título II:* Define los derechos, deberes y prohibiciones generales de los empleados públicos. Establece un equilibrio entre los principios del Derecho Administrativo y el Derecho Laboral a fin de garantizar la eficiencia y la legalidad administrativas de consumo con las garantías sociales de los empleados públicos.
- *Título III:* Establece el régimen general de empleo público y las relaciones individuales de trabajo. Presenta como novedad, un régimen común de empleo público, sin afectar las especificidades institucionales, la estabilidad en el empleo ligada a la idoneidad, la flexibilidad del

empleo público ligado a sus movimientos entre las diferentes instituciones públicas sin demérito de la estabilidad y derechos de los empleados públicos.

- *Título IV:* Establece las regulaciones del régimen de impugnación judicial en materia de empleo público. Se fundamenta en el reconocimiento de la naturaleza jurídica especial de la relación del empleo público, en el marco del Derecho Administrativo y Laboral. Crea la Jurisdicción de la Función Pública en sustitución del actual Tribunal de Servicio Civil, como instancia obligatoria de solución de conflictos laboral-administrativos entre las instituciones públicas y sus empleados. Establece una única jurisdicción especializada, diferente a lo contencioso-administrativo y a la laboral existente.
- *Título V:* Crea por primera vez el régimen de negociación colectiva en el sector público, estableciéndose el ámbito de ampliación, las garantías en favor del funcionamiento eficiente y la continuidad de los servicios esenciales. Asimismo, define la representatividad y titularidad de las organizaciones de empleados públicos en los tres niveles (nacional, profesional e institucional) y la definición de las organizaciones más representativas con la incorporación de otras organizaciones no sindicales. Crea la Comisión

Nacional de Control en el Sector Público, así como la Comisión Nacional de Negociación Colectiva. La primera estaría compuesta por cinco ministros o sus representantes quienes aprueban las convenciones colectivas. La segunda, es una comisión bipartita y paritaria integrada por cinco representantes de cada sector (gubernamental y de los empleados públicos), la cual ratifica todas las disposiciones relativas a salarios y remuneraciones en el sector público. También se crean Comisiones Paritarias de Relaciones Laborales en todas las instituciones públicas a fin de analizar y recomendar los asuntos correspondientes a las relaciones individuales y colectivas de empleo en cada institución.

- *Título VI:* Establece las regulaciones de la huelga en los servicios públicos no esenciales que están bajo la responsabilidad del Estado.
- *Título VII:* Se refiere a la capacitación de los empleados públicos, al régimen general de prescripción, a las normas de ajuste y derogatorias así como al reconocimiento de los derechos adquiridos. Destaca la creación del Juzgado y del Tribunal Superior de la Función Pública.

El Programa de Reforma de la Función Pública formuló el Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público, propuesta que permitiría

articular para todas las instituciones de la administración pública, las bases administrativas y laborales del empleo público. Sin embargo, no consideró la reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil, a pesar de que en el último decenio se presentaron a la Asamblea Legislativa, dos proyectos de ley para reformarla y de que hay estudios que indican que el proceso de desconcentración realizado por la Dirección en los últimos años, no mejoró la situación de deterioro de su gestión como ente tramitador.

La Ley de Empleo Público de 1998

La Asamblea Legislativa puso a discusión en 1998 el Proyecto de Ley de Empleo Público, el cual tomó como referencia el Proyecto anterior de 1993, adicionándosele elementos que habían sido discutidos durante el proceso de su discusión legislativa. Un resumen de los componentes de este proyecto se describen a continuación:

- *El Régimen de Empleo Público:* crea un régimen de empleo público, el cual será dirigido por las siguientes instituciones: el Consejo Nacional de Empleo Público, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Empleo Público y el Juzgado de Servicio Público.
- *Los Funcionarios del Régimen del Servicio Público:* define la

pertenencia de los funcionarios al Régimen del Servicio Público y excluye del mismo a los empleados de las empresas económicas del Estado, los miembros de los Supremos Poderes y un número limitado de jerarcas públicos.

- *Los Servidores de Libre Nombramiento y Remoción:* crea un sistema de cargos de confianza de libre designación y remoción (funcionarios de la Casa Presidencial, altos niveles de los órganos del Estado y funcionarios pagados por fondos especiales).
- *Los Funcionarios de Confianza:* crea una categoría de funcionarios de confianza que pueden ser contratados para ejecutar proyectos propios del gobierno y que dejan sus cargos al terminar el período del gobierno en el poder. Señala las proporciones de empleados que pueden ser nombrados en esta categoría según ministerios y resto de órganos del Estado. Los puestos de confianza serían autorizados por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Empleo Público.
- *Los Funcionarios Interinos:* plantea que el interinazgo de los funcionarios públicos no puede sobrepasar los seis meses. La designación debe hacerse de una lista de elegibles preparada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Empleo

Público. Establece las características de los costarricenses para acceder a un empleo público.

- *Régimen de Vacaciones:* señala que las vacaciones constituyen un derecho a ser disfrutado por el trabajador y que las mismas no pueden ser pagadas. Indica un rango de vacaciones que va de 15 a 26 días dependiendo del tiempo servido del trabajador.
- *Régimen Salarial:* instrumenta el precepto constitucional de que a igual trabajo en igualdad de condiciones, debe pagarse igual salario. Crea un régimen especial para los ejecutivos y la clase gerencial bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Empleo Público. La Asamblea Legislativa a través del Presupuesto Nacional fijará los salarios de los miembros de los Supremos Poderes.
- *Derecho de Huelga:* define las categorías de funcionarios públicos que pueden participar en huelgas, así como los que no pueden hacerlo (autoridades de la Fuerza Pública, Guardia Civil y Guardia Rural, Policía de Tránsito, Vigilantes Penitenciarios y funcionarios responsables por la salud pública. El derecho a la huelga se formaliza conforme a un plan que deben presentar con cinco días de antelación los huelguistas, en el que se garantiza la prestación de un servicio mínimo. El plan deberá

ser aprobado por el jefe inmediato y si es objetado, la decisión quedará bajo la jurisdicción del Juzgado de Servicio Público.

El Proyecto de Ley cumple con los requerimientos planteados por el Informe Klingner, en el sentido de que presenta un marco de ley comprensivo para la gestión del empleo del sector público; así como una estructura central responsable por las políticas y orientaciones técnicas de la función pública, las cuales serían ejecutadas en forma desconcentrada por las instituciones respectivamente.

Ese marco jurídico establece como fundamento del régimen de empleo público, la carrera administrativa y un sistema de méritos y desempeño de los servidores, tal como lo sugirió el Informe Klingner. El Proyecto de Ley presenta las siguientes innovaciones:

- Primero, incorpora una clase de personal especial que permite a cada administración de gobierno nombrar personal en cargos de confianza durante el período de su gestión. Este personal sería de libre remoción y tendría la responsabilidad de apoyar a los jerarcas institucionales con el fin de instrumentar el logro de los proyectos y programas estratégicos de su programa de gobierno, a la vez que percibiría remuneraciones mayores a las de la Escala de Salarios Común (a ser autorizadas por el Consejo Nacional de Empleo Público).

- Segundo, crea un régimen de evaluación de desempeño de los servidores públicos y establece que la evaluación deberá realizarse según principios de sistematicidad, imparcialidad y objetividad, asignándole al Consejo Nacional de Empleo Público en coordinación con MIDEPLAN, el establecimiento y revisión de los indicadores que permitirán realizar esta evaluación.
- Tercero, con el propósito de resolver la rigidez que plantea la actual inamovilidad de los funcio-

narios públicos en sus puestos, el Proyecto de Ley propone dotar de flexibilidad al sistema por dos vías: primero, por medio de la movilidad horizontal (las plazas vacantes y ocupadas podrán ser reubicadas en oficinas o dependencias de otros órganos o entes públicos cubiertos por el régimen de empleo público); y segundo por la potestad que tendrán los órganos y entes públicos para pagar los derechos laborales a los servidores que renuncian para trasladarse al sector privado

◇

Informe Nacional Dirección General de Servicio Civil** de Costa Rica*

DESCRIBE LA REORIENTACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL COMO INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE CONDUCIR LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN, EFECTUANDO PROFUNDAS REFORMAS DIRIGIDAS A LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL, PARA SATISFACER EN FORMA EFECTIVA LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD COSTARRICENSE Y LOS REQUERIMIENTOS DE LAS ORGANIZACIONES CUBIERTAS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL.

Presentación

El Régimen de Servicio Civil ha sido uno de los principales logros cívicos y democráticos de Costa Rica. En efecto, valores tan importantes como la libertad y la igualdad ante la

ley son dos de los principios que lo fundamentan. Con ello queremos decir, que es un sistema abierto en oportunidades para todos los ciudadanos, sin distinción ideológica, religiosa, étnica o política.

Esta relación de igualdad justifica la afirmación de que el Régimen de Servicio Civil es un sistema de méritos en el que ingresan y progresan los ciudadanos más distinguidos por su preparación, sus dotes intelectuales y, especialmente, por su calidad humana, ética y moral.

Por otra parte, el mandato constitucional expresado en el Artículo 191 "...Un Estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y sus servidores que garantice la eficiencia de la Administración...", ha obligado a la Dirección General de Servicio Civil, como institución respon-

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia adscrita al Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica.

sable de conducir y orientar la aplicación de los principios del régimen, efectuar profundas reformas orientadas a la modernización institucional, para satisfacer en forma efectiva las demandas de la sociedad costarricense y los requerimientos de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.

Tales logros sólo pueden llegar a feliz término, con esfuerzos que se centren en el desarrollo de un sistema de recursos humanos para el cumplimiento de la misión de las instituciones públicas, en el ámbito del empleo público y la sana administración de los recursos humanos.

Bajo esa perspectiva, esta Dirección General inició un proceso de cambio organizacional que permitió la transformación interna de sus distintas áreas de trabajo, su clima y su cultura organizacional y el desarrollo de planes, programas y estrategias para dar respuesta efectiva a las demandas de sus clientes y usuarios.

Tales esfuerzos han facilitado que las acciones emprendidas por esta Dirección General hayan concluido de forma satisfactoria, al alcanzar en el período 1998-1999, los logros operativos sustantivos y estratégicos que se anuncian respectivamente a continuación:

Logros operativos sustantivos

- Producto del proceso de reestructuración institucional de

1996, esta Dirección General inició esfuerzos interinstitucionales con el fin de desconcentrar algunas de las acciones técnico-operativas que a la fecha había ejecutado, para lo cual se facultó la toma de decisiones de algunos responsables de las Unidades Especializadas en Recursos Humanos de las instituciones adscritas al Régimen. Lo anterior, logró consolidar actividades tales como: agilización en los movimientos de personal; alianzas entre las oficinas de recursos humanos y esta Dirección General; mayor coordinación en la elaboración de instrumentos como los manuales institucionales; ejecución de perfiles de puestos; el fortalecimiento de la dirección de programas de capacitación; el reclutamiento de personal y la coordinación institucional, entre otros. Además, se impartieron acciones de formación en Gerencia Pública a las jefaturas responsables de las citadas oficinas especializadas en recursos humanos.

- Con base en necesidades latentes de esta Dirección General, se implantó un Archivo Central Institucional, se elaboró un Diagnóstico del Clima Organizacional, cuyos resultados fueron actualizados en 1998 con el fin de implantar acciones de carácter interno que minimizaran las debilidades que en esta materia posee esta Dirección.

- La Unidad Médica dio un cambio radical en su funcionamiento, pasó de ser un centro de atención médica curativa y asistencial a una unidad de atención integral en la cual se involucran conceptos de salud ocupacional, atención curativa personal y familiar. Es por ello que a partir de julio de 1998 se le denomina "Unidad de Salud Ocupacional".
- Se elaboró un Catálogo de Pruebas cuyo objetivo consistió en proveer al Proceso de Dotación de Recursos Humanos de un documento actualizado, el cual ya fue concluido y entregado a los interesados.
- Se diseñó la Guía Técnica de Entrevista Situacional y su metodología de aplicación en el Sistema de Selección de Personal del Régimen de Servicio Civil, en busca de nuevas formas para la selección del personal idóneo.
- Se diseñaron Escalas de Calificación tipo VARS para evaluar el desempeño en el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil costarricense, las cuales fueron aplicadas como prueba piloto en la clase de Técnico en Administración Vial 1 de la Policía de Tránsito.
- Se elaboró un modelo para evaluar el costo de la capacitación, el cual fue aplicado en los programas de adiestramiento en 16 de las 37 unidades existentes.
- Se evaluaron los procesos de detección de necesidades de adiestramiento aplicados por las Unidades de Capacitación del Subsistema y contenido de sus programas. Fueron evaluados 37 programas de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil. Con base en esos resultados, se planteó un nuevo esquema de asesoría directa para la preparación de esta actividad y la elaboración del "Plan Institucional de Capacitación", lo anterior para cada período fiscal.
- Se continuó con el establecimiento de disposiciones normativas, técnicas y operativas para la certificación de la capacitación.
- Como una labor permanente, se continuó con el proceso de revaloración semestral de las Escalas de Salarios de la Administración Pública y sus respectivos índices salariales.
- Se continuó con la promoción, elaboración y mantenimiento de Manuales Institucionales, mediante la aplicación del análisis ocupacional, con el objetivo de ofrecer una orientación a las instituciones públicas en este campo.

- Se diseñaron la Guía y el Sistema que permiten la elaboración de las vías de Carrera Administrativa y la movilidad entre las diversas clases institucionales. Este proyecto contempló la definición teórica de las estructuras ocupacionales con base en lineamientos que faciliten el ascenso y traslado vertical y horizontal de los funcionarios cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.
- Se diseñó el Manual de Procedimientos de la Auditoría de la Carrera Docente. La auditoría de recursos humanos constituye una actividad muy importante para esta área, principalmente por el proceso de traslado de actividades técnico-operativas a la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública, por lo que fue necesario el diseño del citado manual como un instrumento que oriente la labor auditora.
- Se trasladó en 1999 la aplicación de pruebas sicométricas a algunas instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, lo que incrementa la desconcentración de actividades propias de la gestión de los recursos humanos en oficinas que han sido facultadas y vinculadas a éstos.
- Para cumplir con las exigencias en cuanto a calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de los respectivos servicios, se elaboraron 24 investigaciones en materia de recursos humanos que incluyen proyectos dirigidos a orientar la preparación para la jubilación, evaluación del desempeño institucional, sistematización y dotación de personal, mejoramiento en la calidad de los servicios públicos, fortalecimiento de la salud ocupacional, creación de perfiles gerenciales, el diseño de conceptos y prácticas sobre equipos de trabajo y distintas metodologías para el análisis en el diseño organizacional, entre otros.
- En el campo de la valoración, esta Dirección durante el período logró evaluar 22 manuales institucionales. Además, se revisó el concepto y aplicación del pago por disponibilidad e incentivos de los riesgos: policial, penitenciario en las instituciones que se adopten y se revaloraron los puntos por carrera profesional y fueron analizadas 26 escalas de salarios con sus respectivas proyecciones para el año 2000.
- En lo que respecta a técnicas e instrumentos para el análisis de procesos de trabajos, fueron diseñados: la guía metodológica para planear los procesos de trabajo y la guía metodológica para el mejoramiento de la calidad en las instituciones públicas.

- La Dirección General desarrolló un total de 192 actividades de capacitación (cursos, talleres, seminarios y charlas), las cuales le permitieron capacitar un total de 4.700 funcionarios públicos; que incluyen personal de la Dirección y servidores de otras instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y Gobiernos Locales.
- Durante el período se brindaron asesorías integrales a 37 unidades de recursos humanos en sus distintos procesos de gestión, dando énfasis a los procesos de reclutamiento y selección de personal.
- En lo que respecta a los avances técnicos informáticos en el período anterior de esta entidad se logró crear un sistema automatizado para los expedientes médicos: prueba y desarrollo del *software* para el manejo de datos y expedientes médicos. Para el año 1999 la Unidad de Salud Ocupacional programó la inclusión de los datos y expedientes médicos del período 1989-1999; además, se logró finalizar y fortalecer el desarrollo de los cuatro sistemas automatizados iniciales: el DIGESTO: un sistema automatizado de consulta jurídica en materia de administración de recursos humanos; el SAPRES: un sistema que sirve de apoyo a los procesos de selección de personal, reclutamiento, evaluación, calificación y confección de ternas; el SINCAP: un sistema de registro de apoyo al desarrollo de los planes y programas de capacitación que se llevan a cabo, tanto en instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, como en organizaciones fuera del ámbito público; y por último, el Sistema de Evaluación del Riesgo: una aplicación que le brinda al usuario un panorama virtual sobre las posibles situaciones de riesgo en el desarrollo de la gestión de los recursos humanos en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.
- Se diseñaron herramientas entre las cuales se destacan por su impacto: un Nuevo Sistema de Reclutamiento y Selección para los Puestos Administrativo-Docentes, una Metodología para Facultar al Personal en las Unidades de Capacitación, un Sistema para la Capacitación a Distancia, un Sistema para integrar la Gestión de Capacitación y por último, un Sistema para la Gestión de Recursos Humanos, entre otros.

Logros estratégicos

La Dirección General de Servicio Civil, consciente de la urgente necesidad de ajustar la organización a las demandas y necesidades que plantea nuestro entorno, ha desa-

rollado una serie de acciones estratégicas orientadas a definir los aspectos prioritarios de su quehacer y a redoblar los esfuerzos que le permitan atender efectivamente los requerimientos del nuevo milenio, por lo que se abocó al desarrollo de un proceso de Planeamiento Estratégico, que dio inicio en el mes de octubre de 1998, mediante un seminario-taller titulado: "Dirección de Servicio Civil hacia el Siglo XXI". Esta actividad, condujo a la reflexión sobre los cambios y el nuevo rol que debe asumir esta Dirección para los próximos años.

El resultado del trabajo en equipo de un grupo de colaboradores de esta Dirección sirvió de base para la definición de la nueva visión/misión, los valores compartidos en la organización y la filosofía operacional, como insumo para la determinación de tres grandes ámbitos estratégicos, a saber: Desarrollo del Empleo Público, Dignificación de la Función Pública y Desarrollo Institucional. Éstos se constituyen en la plataforma de la cual se parte para la ejecución de planes, programas y acciones de carácter vital, productos del Plan Estratégico Institucional.

Como complemento al establecimiento de acciones para la ejecución de este plan, fue necesario realizar un diagnóstico institucional de los ámbitos interno y externo a la organización. De los resultados obtenidos, se derivan cambios y modificaciones en los procedimientos y en los instrumentos utilizados en la integración y asignación de recursos de

los planes anuales operativos, aspectos que contribuyen a consolidar el proceso de desarrollo institucional.

Al poner en operación el Plan Estratégico Institucional, esta Dirección ha obtenido los logros que se enuncian a continuación:

- En primera instancia, en la Dirección General se constituyeron grupos de aproximadamente 20 funcionarios de las diferentes áreas y procesos, indistintamente de su nivel ocupacional, con el fin de sensibilizar e informar al total de la población de la organización, sobre el contenido y la proyección institucional con respecto a este plan para el corto, mediano y largo plazo; además, la administración superior de esta entidad en el marco de los tres grandes ámbitos estratégicos ya citados, priorizó 10 del total de proyectos insertos en el plan que deben ejecutarse en el año 2000 y cuyo impacto interno y externo mejoran la eficiencia y eficacia de la gestión interinstitucional e intersectorial, además de dignificar la función pública y el Régimen de Méritos. Es importante destacar, que los citados 10 proyectos para el año 2000 se orientan a fortalecer las debilidades internas de la organización, generando así, un impacto externo positivo y estar acorde con los requerimientos tanto del actual Plan Nacional de Desarrollo y las políticas emanadas del Gobierno Central, como

de las demandas de los clientes externos que acceden a los distintos servicios que brinda la Dirección General y las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.

- Para lograr el desarrollo óptimo de los proyectos mencionados, se procedió a seleccionar un grupo de 50 colaboradores para que se constituyeran en equipos de trabajo y así, se convirtieran en los responsables de darle contenido a cada una de las ideas de estos proyectos.

A continuación se detallan el nombre, contenido y grado de avance de los proyectos prioritarios para el 2000:

Sistema Estadístico sobre Variables de Empleo Público¹

El proyecto consiste en el diseño e implementación de un sistema de información estadístico sobre variables relacionadas con el empleo público.

-
1. Los compromisos adquiridos por la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, para el año 2000, corresponden a los siguientes 4 proyectos: Sistema Estadístico sobre Variables de Empleo Público; Sistema de Fiscalización para la Gestión de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil; Programa Estratégico para la Promoción de Valores y Simplificación de los Procesos de Admisión y Despido de la DGSC.

Para el éxito del proyecto se requiere de un trasiego de información interinstitucional ágil y oportuno, para lo cual se está creando una plataforma jurídica que le garantice a la Dirección General la captación de datos, cifras y otros elementos, básicos para alimentar y actualizar este sistema.

Las variables que a la fecha se incorporan, son las siguientes:

- Cantidad de funcionarios por institución y sector económico.
- Cantidad de plazas vacantes por institución y sector económico.
- Cantidad de profesionales y técnicos por ocupación económica.
- Rotación de funcionarios públicos por institución y sector económico.
- Alternativas y fuentes de capacitación para funcionarios públicos.
- Inversión en recurso humano en planilla por institución.
- Impacto económico por incapacidades, permisos, ausencias por cada institución.
- Sueldos y pluses por institución.
- Niveles académicos, profesionales y técnicos por institución.
- Cantidad de personas pensionadas y por pensionarse por institución, otras.

**Centro de Información
y Documentación
en Materia de Empleo Público**

El proyecto consiste en la creación de un órgano de la Dirección General de Servicio Civil especializado en la gestión de información en materia de empleo público, dirigido a investigadores, políticos, planificadores, encargados o gerentes de recursos humanos, profesionales y técnicos en ese campo, así como estudiantes y público en general.

A la fecha esta Dirección trabaja en tres etapas claramente diferenciadas: diseño; sistematización y automatización; y funcionamiento del Centro.

**Sistema de Fiscalización
para la Gestión de Recursos
Humanos en el Régimen
de Servicio Civil**

El proyecto se orienta a establecer un sistema que permita a la Dirección General, como órgano rector, asumir un rol fiscalizador con carácter vinculante en la Gestión de Recursos Humanos que realizan las Unidades Especializadas del Régimen. Por consiguiente, los alcances del mismo involucran aspectos que van desde la detección de inconsistencias en la gestión hasta la concreción efectiva de las recomendaciones sugeridas en los dictámenes; sean éstas de índole técnico, administrativo o jurídicas. Actual-

mente el sistema se encuentra en operación.

**Programa Estratégico
para la Promoción de Valores**

Este programa pretende desarrollar acciones integrales enfocadas desde tres puntos de vista complementarios: aquellas dirigidas a mejorar la autopercepción que tienen de sí mismos los funcionarios públicos, las que procuran fomentar comportamientos adecuados y congruentes con los valores deseables que deben practicar estos servidores y, por supuesto, aquellas otras acciones tendientes a mejorar la imagen que tiene la colectividad de tales funcionarios.

A la fecha, se ha concluido con la elaboración de un programa que se propuso al Ministerio de Educación Pública, cuyo fin consiste en permear en el Primer y Segundo Ciclo el Tema de Valores Fundamentales de la Función Pública; además, se efectúan las alianzas interinstitucionales necesarias para lograr impartir capacitación a funcionarios de las instituciones cubiertas por el Régimen sobre el mismo tema.

**Tipificación de Delitos
e Identificación y Creación
de Mecanismos para Prevenir
y Combatir la Corrupción
en la Función Pública**

Con la implementación del proyecto, se espera desarrollar y

aplicar mecanismos jurídicos y procedimentales que permitan prevenir o sancionar los delitos de corrupción en la función pública, en procura de una administración transparente que goce de la confianza de la ciudadanía y de un cambio de actitud de nuestros servidores.

El proyecto se estructura en tres fases, a saber: investigación, tipificación e implementación y la consolidación y divulgación de toda la normativa creada para prevenir y combatir la corrupción en la función pública.

En la actualidad, el equipo responsable se encuentra en la primera fase de desarrollo que se refiere a la investigación y a la detección de delitos a tipificar y los mecanismos de detección necesarios para su éxito.

Promoción de la Dirección General de Servicio Civil y del Régimen de Servicio Civil

Este proyecto se desarrollará en torno a dos grandes dimensiones: la DGSC y el Régimen de Servicio Civil consecuentemente.

La población meta a la cual se dirigirán los esfuerzos de este Proyecto de Promoción es toda la ciudadanía costarricense, con nichos debidamente identificados. En ese sentido, se abordará la educación formal: primaria, secundaria y uni-

versitaria (pública y privada), así como instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil y a la ciudadanía en general.

Actualmente colaboradores destacados de esta Dirección, se encuentran diseñando la campaña y coordinando a nivel interinstitucional, la elaboración del material de divulgación en diversos temas.

Sistema Integrado de Atención y Servicio al Cliente

El Proyecto pretende lograr la creación de un "Sistema Integral de Atención y Servicio al Cliente", propiciando un mejoramiento notable en el servicio que se brinda en la actualidad. Para alcanzar este propósito, se inició con el diseño de la plataforma técnica informática requerida y la ejecución de una serie de soluciones para obtener el desarrollo adecuado en cuanto al servicio deseado, paralelo a estas actividades, se ejecutan acciones formativas que le permitirán a los colaboradores de la organización, iniciar un proceso de cambio dirigido a la satisfacción en el cliente.

Modelo de Medición de Resultados y Rendición de Cuentas para la Dirección General de Servicio Civil

El Proyecto está dirigido a la formulación de un modelo de medición de resultados y rendición de cuentas,

que permita el monitoreo y la evaluación de los proyectos estratégicos y de las actividades técnico operativas que normalmente ejecuta la institución. Su ejecución promoverá el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas (*accountability*) en el cuerpo de funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil.

Asimismo, el desarrollo de este modelo, supone la determinación de cada uno de los componentes que lo constituyen tales como: los acuerdos de éxitos; las matrices de desempeño individual y grupal; los sistemas de información y los métodos de evaluación, entre otros.

Este modelo es uno de los logros más sobresalientes de la institución, el cual ya está concluido y su implantación se hará en el transcurso del año 2000.

Plan de Atención al Clima Organizacional y Preparación al Cambio en la Dirección General de Servicio Civil

Propone fortalecer las actuales debilidades de la Dirección General de Servicio Civil, con el fin de mejorar su actual clima y por ende, cultura organizacional.

Para esto, el proyecto consiste en efectuar estudios que permitan conocer nuestras debilidades en cuanto a clima se refiere, crear y ejecutar talleres de sensibilización para el cambio, capacitar y por último, crear

equipos de mejoramiento continuo; éstos últimos, se dedicarán a plantear acciones correctivas que minimicen las debilidades previamente detectadas, garantizando así, el éxito de las acciones estratégicas desarrolladas en el ámbito organizacional.

Se actualizó el estudio de clima organizacional antes mencionado y se ejecutaron los Talleres de Sensibilización para el Cambio.

Simplificación de los Procesos de Admisión y Despido de la Dirección General de Servicio Civil

El proyecto contempla un análisis e implementación de cambios que transformen la gestión de los procesos de admisión y despido del personal, en el Régimen de Servicio Civil. Para su desarrollo, se recurre al empleo de las técnicas modernas en materia de simplificación de trámites (*Simplifit*) y análisis administrativo, que permitan detectar las principales deficiencias de cada proceso y determinar los ajustes que deben efectuarse en los diferentes procedimientos.

Actualmente el grupo coordinador se ha abocado a la revisión y análisis de las funciones y responsabilidades que, sobre los procesos de admisión y despido de personal les compete a las Oficinas de Recursos Humanos facultadas y no facultadas del Régimen de Servicio Civil, a la

Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, a la Dirección de Informática del Ministerio de Hacienda, al Tribunal de Servicio Civil y a la Dirección General de Servicio Civil.

Otros logros

- El Compromiso de Resultados es un logro estratégico producto del Proceso de Planeamiento Estratégico, coordinado con el Sistema Nacional de Evaluación, SINE, y firmado por el Presidente de la República Dr. Miguel Angel Rodríguez en el mes de febrero del 2000.
- En coordinación con el Ministerio de Hacienda, esta Dirección General ha adaptado e implantado un Sistema de Recursos Humanos y Planillas, y de este modo, contar con un modelo estandarizado que soporte la gestión desconcentrada de la administración de recursos humanos, planillas y pagos de los ministerios del Gobierno Central, y el proceso de planilla y pago en la Dirección General de Pensiones, Defensoría de los Habitantes, Asamblea Legislativa y Tribunal Supremo de Elecciones. Con respecto al Ministerio de Educación Pública y el Poder Judicial, se trabaja en el establecimiento y desarrollo de interfaces que permitirán la realización del pago, de acuerdo con una estructura estándar de transferencia electrónica de da-

tos, atendiendo los requerimientos de los distintos usuarios participantes del sistema.

- La Dirección General de Servicio Civil en coordinación con la Universidad de Costa Rica e International Personnel Management Association, IPMA, organizó el “Congreso Internacional de Recursos Humanos, Avances y Desafíos al Inicio del Tercer Milenio”, celebrado en el mes de febrero del año 2000. Este congreso tuvo como objetivo analizar los retos que presenta la nueva agenda de administración de recursos humanos, así como, las nuevas estrategias en el desarrollo de las funciones en este campo y conocer las experiencias exitosas en Iberoamérica y Estados Unidos. En esta actividad participaron un grupo de expositores de alto nivel, entre los cuales se destacan: Michel Crozier, Idalberto Chiavenato, Donald E. Klingner, Phillippe Dupont, Sharon Morris, Neil Reichnberg, Carol Hopkins, Oscar Tromben, entre otros. Estos expertos enfocaron aspectos de gran relevancia en el campo de la administración de recursos humanos, tales como: sus avances y desafíos para el nuevo milenio, los acontecimientos que coadyuvan a las organizaciones a maximizar las oportunidades que surgen del entorno para el desarrollo y actualización de una mejor gestión del recurso humano, los cambios ambientales que influ-

yen en la administración de personal en el sector público, sus consecuencias y sus efectos en el rol del administrador de personal público, además de dar énfasis a la gestión de calidad aplicada a los recursos humanos con su respectiva paradoja (estructural e individual).

Los expositores, en su mayoría, propusieron bases metodológicas apoyadas en una gestión por competencias, rigurosa y flexible, que permita la coexistencia, garantice la calidad y libere la innovación del capital humano de las organizaciones.

Cabe destacar, que en este evento participaron un total de 500 congresistas de distintas nacionalidades.

- Es importante destacar las gestiones desarrolladas por esta institución para acceder al empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Durante 1999, la administración superior definió los requerimientos necesarios para la contratación, los cuales fueron establecidos a través de los respectivos términos de referencia solicitados por el BID. Cabe resaltar, que ya están convocadas las empresas que participarán en el proceso de licitación restringida, se espera con esto, poder obtener en este año los siguientes productos: un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos para el

Sector Público Costarricense, un Sistema Alternativo y Ley de Empleo Público para el Sector Público Costarricense, Revisión de la Propuesta del Sistema de Administración de Recursos Humanos y el Diseño de la Nueva Arquitectura Organizacional.

- En acatamiento con las directrices emanadas por el Señor Presidente de la República y con el objeto de contribuir al desarrollo de la organización municipal motivando y promoviendo en los regidores, alcaldes, responsables del recurso humano y demás funcionarios, sobre la importancia, alcances y aplicaciones de la Carrera Administrativa Municipal apoyada en el diseño y puesta en práctica de una instrumentalización técnica; en el mes de enero del 2000, esta Dirección General inició una labor de coordinación para el desarrollo humano de los gobiernos locales y de esta forma poder:
 - Impulsar el mejoramiento y fortalecimiento de los municipios fomentando la Carrera Administrativa Municipal, como sistema generador del desarrollo del recurso humano municipal.
 - Contribuir a la transformación de las organizaciones municipales para una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos humanos.

- Impulsar la cultura de excelencia en el servicio al cliente, sustentada en procesos de transformación institucional, de frente a las demandas y necesidades del desarrollo local.
- Fortalecer la estabilidad laboral del funcionario municipal, entre otros.
- Por último, es importante acotar que con el propósito de contar con un proceso de reclutamiento y selección más eficiente, el Área de Carrera Docente de la Dirección General de Servicio Civil, realizó esfuerzos que se orientaron a tres aspectos medulares y de gran importancia en el ámbito docente, a saber:

Lo anterior, se logra con base en la asistencia técnica para la elaboración de los Manuales de Organización, Manuales Institucionales, Escalas Salariales, Acciones Formativas y Asesoría Directa a cada uno de los municipios del país.

- En el ámbito del desarrollo del capital humano de las organizaciones, la Dirección General de Servicio Civil ha dirigido sus acciones formativas hacia tres grandes vertientes estratégicas: la gobernabilidad, la dignificación de la función pública y el desarrollo del potencial humano. Todo lo anterior, en procura del desarrollo integral de los recursos humanos, considerando aspectos según su dimensión axiológica (sus valores, su dignidad), como sus potencialidades cognoscitivas, afectivas y físicas; para una respuesta oportuna a las demandas de los ciudadanos y a la celeridad de los cambios del entorno globalizado del mundo presente.
- a. Incorporación de pruebas de aptitudes y conocimientos específicos para profesores de segunda lengua (francés e inglés para primero y segundo ciclo) y profesores de enseñanza media bilingüe.
- b. Desarrollo de acciones con la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública del Módulo Reclutamiento y Selección de Docentes, para agilizar el proceso de reclutamiento, calificación de atestados y selección de personal docente, que debe formar parte del Sistema Integrado de Recursos Humanos Docentes.
- c. Coordinación con los Centros de Educación Universitaria para la incorporación de los profesionales egresados, al proceso de reclutamiento del Ministerio de Educación Pública ◊

Informe Nacional de Guatemala*

Oficina Nacional de Servicio Civil**

SUSTENTA QUE EL PILAR FUNDAMENTAL DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO LO CONSTITUYEN EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. EN ESTE MARCO Y REFERIDO AL SERVICIO CIVIL, SEÑALA LA NUEVA ORIENTACIÓN DE SU QUEHACER CON RESPECTO A LA DELEGACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN DE CIERTAS COMPETENCIAS A LAS INSTITUCIONES BAJO EL RÉGIMEN, ASÍ COMO EL NUEVO PLAN DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS Y SALARIOS Y LA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL.

Presentación

Este informe resume las políticas, programas y planes de trabajo del actual Gobierno de la República.

La mayor preocupación de este gobierno es lograr la estabilidad económica del país, para que con esa base se resuelvan los problemas sociales que le aquejan, tales como el desempleo, analfabetismo, salud, seguridad ciudadana, alto costo de la vida, etc. Con el propósito de coadyuvar al compromiso anterior, el Presupuesto de Gastos del Estado para el ejercicio fiscal 2000, fue disminuido en un 10%, a excepción de los sectores Salud, Educación y Seguridad, reduciendo con esto la ejecución de algunos proyectos para el resto de las instituciones del Estado.

Como resultado de las políticas económicas del gobierno, durante el primer semestre del 2000, el país experimentó signos de mejoría económica tras la crisis del año 1999,

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia adscrita a la Presidencia de la República de Guatemala.

pero es necesario continuar en lo que resta del año con las correcciones financieras y económicas, a fin de lograr el objetivo deseado.

Es obvio que la administración pública como un instrumento para el desarrollo del país, necesita de esta estabilidad económica para el fortalecimiento del Estado y de esa forma contar con recursos financieros para ejecutar las funciones que por mandato constitucional le correspondan. Sin embargo, esta institución, con las limitaciones financieras existentes, ha logrado realizar actividades y acciones importantes, en los primeros siete meses, específicamente en el proceso de descentralización del poder público y ha programado acciones y proyectos a realizarse en el corto y mediano plazo, las cuales se detallan en el contenido de este informe.

Informe nacional

El Gobierno de la República ha adquirido compromisos fundamentales con el pueblo, a fin de que sobre un sólido equilibrio macro-socioeconómico y la plena vigencia del Estado de derecho se promueva un crecimiento económico que permita lograr un desarrollo integral sostenido y sustentable, cuyo fin primordial es el combate a la pobreza que afecta a la mayor parte de la población.

Dentro del Programa de Trabajo 2000-2004 se consideran diversas acciones políticas, sociales y eco-

nómicas para las cuales se han definido esquemas de acción gubernamentales en cada una de esas áreas. Uno de los pilares fundamentales del desarrollo social, lo constituye el Programa de Modernización y Descentralización del Sector Público, con el propósito de que el Gobierno sea un instrumento eficaz y eficiente que permita el desarrollo, sirva a los ciudadanos, complemente y facilite sus iniciativas y se dedique a hacer lo que le corresponde.

Mediante el referido Plan se espera que la gestión administrativa sea un ejemplo de efectividad y se caracterice por la honestidad, transparencia, moderidad y alta capacidad para la toma de decisiones.

El Plan que el gobierno propone se sustenta en tres valores fundamentales seguridad, bienestar y justicia y en los Acuerdos de Paz, el cual contempla los contenidos mínimos para el gobierno durante el período 2000- 2004, por ello se plantea como parte fundamental de los objetivos de este Plan, la consolidación del sistema democrático, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la descentralización del ejercicio del poder público.

Con esta guía y orientación, el gobierno ha definido las políticas y lineamientos de acción que se describen a continuación:

- Hacer eficiente la recaudación y la administración tributaria, combatiendo y sancionando la evasión y la elusión fiscales.

- Optimizar el gasto público orientándolo a las áreas prioritarias de desarrollo.
- Fomentar la creación y el desarrollo de la pequeña y mediana empresa en los sectores industriales, comerciales, agrícolas y de servicios.
- Promover la actualización de los salarios mínimos y diseñar una política salarial que se soporte en la productividad, basada en los avances tecnológicos de la empresa y en la capacitación del trabajador.
- Diseñar una política monetaria para estabilizar los precios, frenando así la inflación que es el más injusto de los impuestos.
- Fomentar la formulación de un nuevo índice de precios más realista, que refleje los verdaderos patrones de consumo.
- Impulsar una reforma integral del sistema bancario y financiero del país, con el objeto de adecuar el sistema bancario a los cambios producidos por la globalización financiera, partiendo de una nueva conceptualización de la banca universal y fortaleciendo la supervisión de ese sistema conforme a estándares internacionales.
- Efectuar una amortización significativa de la deuda pública interna durante el transcurso del período de gobierno.
- Ejecutar políticas que faciliten el acceso a los insumos agrícolas a precios competitivos.
- Impulsar la creación y aplicación de tecnologías que contribuyan a incrementar la eficiencia agrícola.
- Incrementar las exportaciones mediante el apoyo a la modernización de la infraestructura y al mejoramiento de la productividad, así como impulsar la diversificación de nuestros productos de exportación.
- Ampliar y modernizar la infraestructura de la red de carreteras, caminos rurales y vecinales, puertos y aeropuertos.
- Desarrollar proyectos de electrificación rural para ampliar la cobertura a nivel nacional.
- Promover el desarrollo de fuentes nuevas y renovables de energía (hidráulica, eólica, solar y geotérmica).
- Promover el turismo ecológico.
- Impulsar el incremento del número de tribunales. Todos los municipios deberán tener, por lo menos, un juzgado de paz.
- Apoyar la demanda de incorporar el derecho consuetudinario

indígena en nuestra legislación, según lo establecido en los Acuerdos de Paz.

- Fortalecer el papel del Estado en materia de derechos humanos y la labor de las instituciones que se dedican a la defensa y promoción de los mismos.
- Fortalecer el combate al crimen organizado, secuestro y narcotráfico.
- Aumentar la cobertura del sistema escolar hasta lograr el acceso de todos los guatemaltecos a la educación primaria.
- Mejorar la calidad de la educación. Crear e impulsar las carreras técnicas a nivel medio, que permitan la incorporación de los guatemaltecos de manera inmediata y calificada, a los nuevos estándares de competitividad que exigen los procesos productivos.
- Hacer efectivo el principio de acceso a los servicios de salud pública de manera gratuita.
- Ampliar la cobertura de los servicios básicos de salud mejorando su calidad y garantizando su sostenibilidad.
- Descentralizar los servicios de salud pública para hacerlos más eficientes y efectivos.
- Reestructurar integralmente el sistema de previsión social.
- Extender la cobertura de seguridad social a todo el territorio nacional.
- Revisar la legislación laboral vigente y actualizarla de conformidad con las condiciones económicas y sociales, a partir de los derechos irrenunciables que en esta materia establece la Constitución Política de la República.
- Velar por el cumplimiento de las normas que establecen los derechos de los trabajadores.
- Promover el apoyo estatal financiero y técnico para los estratos medios y de bajos ingresos, incluyendo el subsidio directo a los sectores más pobres.
- Impulsar la masificación y cualificación del deporte formativo desde la niñez y competitivo a nivel nacional, como una disciplina básica en la familia y medio necesario para el desarrollo social del país.
- Garantizar a la mujer condiciones de igualdad en materia económica, política, social y cultural, en observancia de la Constitución Política de la República de Guatemala y de los tratados y convenios internacionales en esta materia.

- Reconocer y plantear el respeto a la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, con el objeto de terminar la exclusión y promover su participación en la construcción de una nación moderna, tal como lo señalan los Acuerdos de Paz.
- Compatibilizar el desarrollo del país con el mantenimiento del equilibrio ecológico, es decir, desarrollo sostenible.
- Mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad exterior.
- Crear y desarrollar una política exterior de Estado con una visión global y de apertura. Esta política debe expresar y defender los intereses permanentes del país que, permita asegurar respaldo internacional para consolidar el proceso político de democratización, fortalecer la presencia de Guatemala en los diferentes foros internacionales y facilitar la cooperación técnica y financiera.

Basándose en lo anterior la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, ha llevado a cabo las siguientes actividades:

a. *Participación en el Proceso de Descentralización del Poder Público que dirige la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la*

República. Tomando en cuenta que uno de los objetivos fundamentales del Plan de Gobierno lo constituye la descentralización del poder público, la Oficina Nacional de Servicio Civil, como ente rector de la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, participa activamente en el proceso de descentralización que impulsa el actual Gobierno de la República, con el propósito de acercar a la población a los servicios prioritarios en los sectores de salud, educación, infraestructura y otras áreas básicas que coadyuven al desarrollo sostenible del interior del país, mediante la transferencia de las funciones de formulación, administración y ejecución de programas y proyectos derivados de las políticas públicas y que deben ser ejecutados por los gobiernos departamentales, municipales y comunidades organizadas. Como consecuencia de descentralizar y desconcentrar la prestación de los servicios públicos las decisiones en materia de personal deberán ser trasladadas paulatinamente a las instituciones (lugares más cercanos a los problemas), de tal manera que éstas adquieran cada vez mayor autonomía en la ejecución de sus programas y proyectos, así como eliminar la duplicidad de responsabilidades y funciones.

b. *Delegaciones de Recursos Humanos de ONSEC en dife-*

rentes Ministerios del Organismo Ejecutivo. En concordancia con las políticas del gobierno que impulsan la descentralización del Estado, la ONSEC a través de las delegaciones instaladas en los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social y Finanzas Públicas, ha logrado proyectarse a los usuarios resolviéndoles directamente sus requerimientos, brindando asesoría y asistencia directa en materia de recursos humanos y el traslado paulatino de la toma de decisiones a los entes directamente responsables para que las autoridades de las instituciones puedan resolver la problemática en la materia con mayor eficacia y prontitud. Con el funcionamiento de las delegaciones en los citados ministerios, se ha logrado: reducción de tiempo en los procesos, controles adecuados, mejor atención en el servicio a los clientes internos y externos y mayor agilidad en la toma de decisiones. En vista de los resultados positivos que ha generado la implementación de las delegaciones en los ministerios señalados, se pretende a corto y mediano plazo instalar delegaciones en los otros ministerios y secretarías que conforman el Organismo Ejecutivo. Con tales acciones se persigue facilitar y agilizar los procesos en materia de recursos humanos, a efecto de evitar retardos al anular pasos innecesarios, favoreciendo la moderni-

zación de la gestión pública, con miras a la descentralización de los servicios que se ofrecen a la población.

- c. *Información Vía Telefónica.* Esta actividad surgió como una estrategia que permite impulsar la descentralización del Estado, hacia todos los servidores, exservidores y sus respectivos familiares, el que consiste en atender en las gobernaciones departamentales en forma directa y eficiente a las personas que tramitan pensiones y beneficios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, proporcionándoles información sobre cómo presentar sus solicitudes, el trámite que éstas conllevan, así como la situación en que se encuentran sus expedientes, con el fin de que no tengan que acudir a las oficinas centrales y evitar de esta manera que incurran en gastos innecesarios.

Objetivos que se pretenden alcanzar con la puesta en marcha del programa señalado:

- Atender en forma inmediata y continua a los servidores, exservidores públicos y familiares para la presentación y resolución de las solicitudes de pensiones y otros beneficios que establece la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

- Ampliar la cobertura de servicio de la Oficina Nacional de Servicio Civil, a través de la desconcentración de sus actividades a todas las gobernaciones departamentales.
- Disminuir los gastos y pérdida de tiempo para las personas que requieren de los servicios de la Oficina Nacional de Servicio Civil, al atenderlos en forma directa en las gobernaciones departamentales.

Durante los días 3 y 4 de agosto del 2000, se llevó a cabo en Panajachel, Sololá, el Primer Encuentro de Formación a Gobernaciones Departamentales, en donde se capacitó al personal responsable de ejecutar el Programa, sobre criterios y procedimientos que se deben seguir a partir de su puesta en marcha el día 16 de agosto en los 22 Departamentos de la República.

- d. *Asesorías.* Se asesora en su organización y funcionamiento a diferentes instituciones de reciente creación dentro del Organismo Ejecutivo (Secretarías de Estado). Así como en la reorganización de varios ministerios y otras dependencias del Estado.
- e. *Capacitación.* Se brinda formación en el área de Recursos Humanos a Directores y Jefes de Departamento de las Unidades de Recursos Humanos de los diferentes ministerios, secretarías y otras dependencias del

Organismo Ejecutivo, con el objeto de agilizar el trámite de los expedientes que se gestionan ante esta oficina en materia de su competencia.

- f. *Programa Jubilado Amigo.* Con el propósito de mejorar el nivel de vida de los jubilados y pensionados del Estado, esta oficina elaboró y presentó a las autoridades del Organismo Ejecutivo el Programa de Jubilado Amigo, el cual pretende beneficiar a este gremio otorgándoles descuentos en la compra de artículos en supermercados y tiendas en general y en el uso de servicios tales como transporte, recreación, etc.
- g. *Reingeniería de Procesos.* Con el propósito básico de atender de mejor forma a los usuarios del Sistema de Servicio Civil, la Oficina Nacional de Servicio Civil ha emprendido la tarea de modernizar los sistemas y procedimientos internos, lo que ha facilitado ostensiblemente la agilización en la resolución de los diferentes expedientes que presentan los usuarios, servidores, exservidores y sus familiares en las diversas áreas que de conformidad con la Ley le compete atender, dando de esta manera una respuesta inmediata y oportuna a los requerimientos planteados.
- h. *Nuevo Plan de Clasificación de Puestos y Salarios.* Tomando en cuenta que los salarios que actualmente tienen asignados

las diferentes clases de puestos no refleja en su totalidad la responsabilidad y complejidad de determinadas series de puestos, no sólo en su valor intrínseco sino por las variables del costo de vida, mínimo vital y salarios de mercados prevalecientes en el país, tanto en el sector público como en el privado, se hace imprescindible establecer un nuevo Sistema General de Clasificación de Cargos o Puestos, Remuneraciones e Incentivos, con el propósito de otorgar condiciones salariales decorosas a fin de propiciar la eficiencia, eficacia y continuidad de los servicios que presta la administración pública y garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igual salario por igual trabajo, prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad. Las características de este nuevo modelo deben estar orientadas a:

- Uniformar los salarios de todos los trabajadores del sector público, de conformidad con el grado de complejidad y responsabilidad de las tareas que tienen asignadas los puestos que desempeñen.
- Reducir otras formas de remuneración a los trabajadores del sector público.

- Desconcentrar las acciones de puestos hacia las Unidades de Recursos Humanos de los ministerios, secretarías y otras instituciones, administradas por la Oficina Nacional de Servicio Civil.
- Igualar de acuerdo con la disponibilidad financiera del Estado, los salarios de los servidores públicos, con los prevalecientes en el mercado salarial.
- Recuperar el poder adquisitivo de los salarios de los servidores públicos.
- Integrar a los salarios iniciales de las clases de puestos, otras remuneraciones otorgadas bajo conceptos que no responden a su naturaleza intrínseca.
- Proponer un sistema de incentivos que reconozcan otros factores o elementos de los puestos, por su ubicación geográfica, funciones especiales, etc.

i. *Acciones de personal realizadas por la Oficina Nacional de Servicio Civil en 1999 y primeros siete meses del 2000.* En ese sentido la ONSEC ha atendido diferentes solicitudes y requerimientos en las materias que se citan a continuación:

**OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL
ACCIONES DE PERSONAL
1999-2000**

◦	Nombramientos, toma de posesión y entrega de puesto	64,867
◦	Evaluaciones con y sin comparecencia a servicios públicos que ingresan a la administración pública	10,286
◦	Creación de puestos nuevos	16,345
◦	Consultas jurídico laborales	20,250
◦	Pensiones por jubilación	5,318
◦	Pensiones por viudez y orfandad	1,417
◦	Pensiones por invalidez y especiales	314

- j. *Elaboración y divulgación de cuñas publicitarias.* Con la finalidad de mantener un programa de información permanente a los usuarios del Sistema de Servicio Civil, se han elaborado y divulgado cuñas publicitarias en diferentes emisoras de radio que tienen cobertura tanto a nivel de la ciudad capital como del interior del país, con el objeto de dar a conocer:
- Las funciones que de conformidad con la Ley le compete desarrollar a la Oficina Nacional de Servicio Civil.
 - La forma en que se deben presentar las solicitudes de pensiones y otros beneficios en relación con el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.

- Los derechos y obligaciones de los servidores públicos.
- k. *Nueva Ley de Servicio Civil.* Después de tres décadas la actual Ley de Servicio Civil ya no permite una administración eficaz, eficiente y oportuna, en vista del crecimiento de la administración pública en los últimos años, como producto de la ampliación y diversificación de los servicios que constitucionalmente debe prestar el Estado. El nuevo modelo está orientado hacia una administración descentralizada que facilite la prestación de los servicios públicos en las áreas en donde realmente se necesitan. En este nuevo contexto la Oficina Nacional de Servicio Civil asumirá un rol eminentemente regulador, emitiendo normas de aplicación general que deben ser observadas en todos los ministerios, dependencias, entidades descentralizadas cubiertas por la Ley, quienes a través de sus respectivas unidades de recursos humanos o de personal serán las responsables directas de ejecutar las denominadas funciones operativas, quedando facultadas para crear y reclasificar puestos, seleccionar personal, nombrar, suprimir y trasladar puestos y empleados, otorgar licencias, sancionar y despedir personal bajo su estricta responsabilidad.
- En ese sentido entre los objetivos prioritarios que persigue la creación de una nueva Ley de Servicio Civil, se encuentran los siguientes:
- Modernizar la Ley con el propósito de convertirla en un instrumento jurídico que esté acorde a la visión de un Estado facilitador, descentralizado, eficiente, dinámico, integrador, fiscalizador y de respuesta inmediata a las necesidades de la administración pública.
 - Propiciar a través de la Ley, la eficiencia, eficacia y continuidad del servicio público, asegurándole a los servidores públicos estabilidad laboral de conformidad con su rendimiento y comportamiento, otorgándoles remuneraciones e incentivos de acuerdo a la complejidad y responsabilidad de sus funciones, así como las prestaciones laborales a que tienen derecho como trabajadores del Estado.
 - Fortalecer el principio de mérito como base fundamental para optar a los cargos públicos, basado en capacidad, honradez y eficiencia.
 - Crear un Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos que

mida el rendimiento y resultados de los mismos.

- Elaborar un Sistema de Clasificación de Cargos, Remuneraciones e Incentivos, con el propósito de asignar salarios acordes al grado de complejidad y responsabilidad de las tareas de los funcionarios y servidores públicos idóneos para el desempeño de los puestos.
 - Recopilar en un solo instrumento legal todas las disposiciones técnicas y legales de aplicación a los Trabajadores Civiles del Estado.
 - Crear un Sistema de Información Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos con el propósito de automatizar los registros de personal para que éstos constituyan una fuente inmediata de información para la aplicación de políticas públicas.
- I. *Incorporación de la ONSEC al Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF.* El Decreto N° 101-97 del Congreso de la República, "Ley Orgánica del Presupuesto", establece en su Artículo 3º la descentralización de la administración financiera a manera de sistematizar los procesos y procedimientos administrativos, con el objeto básico de hacer más eficiente la gestión pública.

Con el propósito de incorporar a la ONSEC dentro de ese sistema, se creó la Unidad de Administración Financiera, UDAF, acción que ha incidido positivamente en la gestión financiera de la institución, mejorando ostensiblemente los procesos internos, con miras a prestar cada vez un mejor servicio a los usuarios en los diferentes trámites que se realizan en la institución.

- m. *Creación de Leyes y Disposiciones Legales para Regular la Asignación y Aplicación de los Salarios.* Con el objetivo de normar la asignación y aplicación de los salarios en el Organismo Ejecutivo, esta oficina ha emitido varias disposiciones legales, dentro de las que se pueden mencionar el Acuerdo Gubernativo N° 1026-99 del 30 de diciembre de 1999 que contiene la aprobación de salarios y otras asignaciones monetarias con vigencia del 1º de enero al 31 de diciembre del 2000; Acuerdo Gubernativo N° 64-2000, mediante el cual se otorgó un incremento salarial a los puestos que se encuentran cubiertos por el Decreto Legislativo N° 1485; Acuerdo Gubernativo N° 65-2000 que aprueba los sueldos básicos para los puestos que ocupan los miembros del Magisterio Nacional; Acuerdo Gubernativo N° 66-2000 que regula la aplicación del bono mensual otorgado a los trabajadores del Organismo Ejecutivo, mediante dicho instru-

mento legal y el Decreto N° 9-2000 del Congreso de la República. En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 3º del Acuerdo Gubernativo N° 1026-99 antes señalado, que determina que para la creación y adecuada administración de los bonos o cualquier otro beneficio monetario deberá emitirse el acuerdo interno correspondiente, a efecto de regular las normas, metodología y procedimientos para su aplicación, esta oficina ha emitido varios proyectos de acuerdos ministeriales e internos, con la finalidad de colaborar con los ministerios, secretarías e instituciones que han otorgado este tipo de incentivos salariales a sus trabajadores como un paliativo para mejorar su nivel de ingresos.

Perspectivas de la Oficina Nacional de Servicio Civil

a. *Modificación a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.* El Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, desde sus inicios se basa en el Sistema de Reparto Simple, integrado por el aporte de los trabajadores y del Estado, que financian las pensiones que se otorgan a las personas cubiertas por el mismo, el que excluye cualquier formación de reservas financieras. La tendencia creciente en el número de pensionados y los

costos que ocasionan el pago de las pensiones, es una preocupación permanente para la Oficina Nacional de Servicio Civil, como ente responsable de la administración del régimen, ya que dicho fenómeno va ocasionando una dependencia gradual de la aportación estatal, con el riesgo de que el pago de las pensiones llegue a convertirse en una carga muy difícil de soportar para el Estado, corriéndose el peligro de la quiebra del mismo. En ese sentido, las Autoridades Superiores de la Oficina Nacional de Servicio Civil, conscientes de la problemática que puede afectar a los usuarios de ese régimen, y como parte de la visión que se tiene sobre el mismo, han determinado la necesidad de introducir a corto plazo reformas a la actual Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto No. 63-88 del Congreso de la República. Las reformas en cuestión, básicamente están orientadas a: fortalecer financieramente el régimen, con el propósito de lograr la estabilidad financiera y permanencia indefinida del mismo, para garantizar el pago de las pensiones a todos los exservidores y servidores públicos cubiertos por el citado régimen.

b. *Evaluación del Desempeño y Valoración de Resultados en la Administración Pública.* Como una de las prioridades de la institución para el año 2001, se

encuentra la ejecución del proyecto denominado "Evaluación del Desempeño y Valoración de Resultados en la Administración Pública". En ese sentido la evaluación se concibe como un sistema de apreciación sistemática del potencial de desarrollo de un individuo en la realización de las tareas y funciones asignadas para el desempeño de un puesto de trabajo, así como el interactuar con el medio para la realización eficiente de su función, teniendo como base la ejecución efectiva de un proceso de reclutamiento y selección de personal, a fin de establecer previamente el potencial del individuo con respecto al puesto de trabajo para la evaluación posterior de sus calidades como un mecanismo de control. Como corolario a la evaluación del desempeño se pretende implementar la valoración de resultados institucionales, la que está orientada a establecer el grado de efectividad con que se han alcanzado las metas institucionales, en correspondencia con el diagnóstico de los recursos a su alcance, entre ellos los recursos humanos, materiales, financieros, de tiempo y sistemas y procedimientos de las instituciones. Como objetivos puntuales que se desean alcanzar con la aplicación del proyecto en mención se encuentran los siguientes:

- Establecer los mecanismos que permitan medir el logro

de los resultados esperados, en el Organismo Ejecutivo, dentro de un marco legal con normas claras y definidas.

- Medir el grado de efectividad con que se utilizan los recursos del Estado para alcanzar las metas propuestas en el Plan de Gobierno.
- Establecer un medio para la elaboración de un diagnóstico de los recursos humanos al servicio de la administración pública, con el propósito de proponer: ascensos, mejoras salariales, programas de capacitación y desarrollo de personal, así como medidas correctivas para aquellos servidores que no cumplen con el desempeño esperado.
- Estimular el buen desempeño en el servidor público.
- Establecer a través de la evaluación de los empleados, el grado de desarrollo de los recursos humanos en el Organismo Ejecutivo.
- Unificar criterios de evaluación que permitan una calificación objetiva del desempeño del servidor en la administración pública.

Adicionalmente, cabe mencionar que las evaluaciones

que se deriven de la implementación del referido proyecto, tendrán un carácter correctivo y de motivación, según sea el caso.

c. *Comunicación Vía Internet con los Usuarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado.* Derivado del creciente aumento en la demanda de información de parte de los usuarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado en la ciudad capital y principalmente en el interior del país, la Oficina Nacional de Servicio Civil ha contemplado dentro de sus proyectos prioritarios la implementación de un sistema informático vía Internet, que permita llevar la información al lugar donde es requerida o a un lugar más accesible para los interesados, lo que coadyuvará en forma paulatina al proceso de descentralización de los servicios que se prestan a la población. El proyecto en mención está enmarcado dentro del Proceso de Desconcentración y Descentralización Administrativa que impulsa el actual Gobierno de la República, como un medio para la modernización del Estado. En la actualidad la ONSEC posee únicamente una sede en la ciudad capital, en donde se concentra la realización de los trámites para las diferentes pensiones que concede la Ley a los beneficiarios y en donde se brinda información sobre los mismos. En ese sentido, la

ONSEC cuenta con un sistema informático que lleva el registro y control de toda la información sobre las diferentes pensiones, el cual funciona en forma centralizada. Con la puesta en marcha de este proyecto, se pretende establecer una red de informática en cada gobernación departamental, para que inicialmente en forma *dial-up* se enlace con el servidor ubicado en las instalaciones de esta oficina y se pueda brindar información inmediata sobre el estado de cualquier expediente en trámite en cualquier momento y por ende durante todos los días del año.

d. *Sistema computarizado para la aplicación de pruebas para determinar las habilidades, aptitudes, destrezas, conocimientos generales o específicos del puesto.* Su finalidad es hacer eficiente la demanda de servicios que requieren los ministerios, secretarías e instituciones del Estado en materia de selección de personal. Esta oficina pretende sistematizar las pruebas de que dispone a efecto de que las mismas operen en forma computarizada, con lo que se persigue agilizar los trámites de mérito y obtener de esta manera resultados de evaluación confiables e inmediatos que midan diversos aspectos que se exigen para el desempeño de los puestos. La ejecución de este proyecto, es de suma importancia tomando en cuenta el

Proceso de Desconcentración y Descentralización de la Administración Pública que impulsa el Gobierno de la República, el cual tiene como premisa fundamental acercar los servicios a los usuarios y del que ya participa esta oficina, a través de los servicios que se ofrecen en las delegaciones, que en esta materia se atiende en los Ministerios de Educación; Salud Pública y Asistencia Social y Finanzas Públicas. La ONSEC funge como ente rector y normalizador de las acciones de personal, debe contar a corto plazo con los instrumentos sicométricos computarizados que permitan agilizar el proceso de selección de personal en el sector público.

- e. *Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos, SINAISP.* Constituye uno de los proyectos más importantes de la Oficina Nacional de Servicio Civil, tanto por los beneficios directos e inmediatos para los servidores públicos, como para el gobierno que dispondrá de un completo sistema de información. Para implementarlo, ya se cuenta con suficiente información de funcionarios y empleados públicos que se obtuvo a través del censo realizado a finales de 1998, por lo que se estima que están creadas las condiciones al concretarse una base de datos y el equipo de computación adecuado y el

apoyo del Gobierno de Japón, quien proporcionó la asesoría necesaria a través de un experto en programas de ordenadores. Actualmente se está alimentando la base con la información que proporcionan los diferentes ministerios, secretarías e instituciones del Estado sobre acciones de personal. Se tiene conformada una base de datos con el 85% de la información de empleados públicos, la cual puede ser utilizada para la elaboración de estudios actuales, políticas de desarrollo del recurso humano al servicio del Estado e integrar el SINAISP, que constituye el eje del proceso coordinado de las políticas generales del gobierno, que faciliten la operatividad en función de la desconcentración y descentralización del Estado, con lo que se lograría la desburocratización y simplificación administrativa, tomando en cuenta que la administración pública continuará creciendo al igual que los volúmenes de información que deben manejarse, los espacios físicos se reducen, los expedientes se deterioran por su uso, el número de jubilados aumenta y las respuestas de los requerimientos gubernamentales se volverán más lentas, por lo que la implementación de este proyecto es indispensable y debe ponerse en marcha lo más pronto posible.

Objetivos que se persiguen con la implementación de este proyecto

- Conocer oportunamente el perfil de los recursos humanos que emplea el sector público (características vitales, educacionales, funcionales y socioeconómicas), para fundamentar políticas y acciones de administración de personal en los campos de clasificación de puestos, selección de personal, capacitación, registros de personal, promoción, salarios, seguridad social, retiro, etc.
- Mantener actualizados los registros de los servidores públicos y los que en el futuro ingresen, para efectos de aplicación de políticas salariales y de administración de recursos humanos.
- Crear las condiciones necesarias para fortalecer la carrera administrativa, a través del registro del perfil de los servidores públicos.
- Facilitar la elaboración de estadísticas de puestos y salarios.
- Proporcionar un servicio rápido y eficiente al público usuario, en lo que se refiere a certificaciones de tiempo de servicio.
- Suministrar información sobre recursos humanos a las instituciones estatales que trabajan como unidades de apoyo administrativo del sector público.
- Colaborar en el proceso de detección de necesidades de capacitación en las distintas dependencias, para formular e implantar los programas respectivos.
- Mantener los registros de beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, necesarios para establecer proyecciones del régimen, costos, etc. ◇

Informe Nacional de Honduras*

Dirección General de Servicio Civil**

FUNDAMENTA LOS AVANCES Y LOGROS DE LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN EL PERÍODO 1998-2000, EN RELACIÓN AL DISEÑO E IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS, RETRIBUCIÓN SALARIAL Y GESTIÓN INSTITUCIONAL DE RECURSOS HUMANOS.

Antecedentes

Breve recordatorio del informe presentado por el Servicio Civil de Honduras, en la IX Reunión celebrada en San José, Costa Rica

En la última parte del informe aludido, se plantearon los logros

alcanzados en los años 1994–1997 y sus acciones relevantes:

- El significativo impulso al proceso de modernización del Estado, con énfasis en el componente de los recursos humanos.
- La reforma a la Ley de la Administración Pública (Dec. 218-96).
- Formulación del Plan General de Instrumentación del Proyecto de Modernización del Estado y sus fuentes de financiamiento, conteniendo 5 componentes básicos:
 - Reforma Institucional
 - Administración de Recursos Humanos
 - Administración Financiera Integrada y Programación de Inversiones
 - Compras y Contrataciones Públicas

* Documento presentado en la “X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos”, durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

- Participación del Sector Privado en la Provisión de Servicios Públicos.
- Contratación de la Firma Consultora Cincorp–HAY de España, para diseñar los nuevos Sistemas de Gestión de Recursos Humanos.

Las expectativas planteadas en ese momento, comprendían:

A corto plazo

- El fortalecimiento institucional
 - Reforma estructural y técnica de la Dirección General de Servicio Civil, definición de su organización.
 - Consolidación del equipo técnico de gestión.
 - Desarrollo de los trabajos de consultoría de la Firma Cincorp–HAY y capacitación del grupo contraparte.

A mediano plazo

- Implantación en las Secretarías de Estado, del nuevo Sistema de Clasificación de Puestos y Salarios, diseñado por la Firma Cincorp – HAY.
- Formulación de una política salarial que determine un proce-

so sistemático en el otorgamiento de incrementos salariales.

- Formulación del nuevo proyecto de Ley del Régimen de Servicio Civil, de Honduras.

A largo plazo

- El control administrativo de la planilla de pago de los puestos del sector público centralizado, en la Dirección General de Servicio Civil.
- Desconcentración de servicios a las subgerencias de Recursos Humanos en las Secretarías de Estado.
- Consolidar, mantener y administrar los nuevos Sistemas de Gestión de Recursos Humanos.
- Implantar todos los Sistemas de Gestión Diseñados.
- Desarrollar la Red Interinstitucional de Información de RR.HH con las Secretarías.

Adjunto al informe, el Servicio Civil de Honduras en la IX Reunión presentó como proyecto “El Nuevo Sistema de Clasificación de Puestos de Salarios” con el siguiente contenido:

Fases

- Sistema de Clasificación de Puestos y Salarios

- Mercado Retributivo Hondureño
- Sistema de Remuneraciones

Avances y logros en el período 1998 – 2000

Diseño de sistemas

Plano Institucional

- Sistema Institucional de Gestión de los Recursos Humanos
- Sistema de Control de Puestos

Plano Organizacional

- Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil

Plano de la Relación de Empleo

- Sistema de Remuneraciones del Servicio Civil
- Sistema de Provisión de Puestos
- Sistema de Gestión del Desempeño

Un elemento central de la filosofía de trabajo en el proyecto, ha sido la permanente participación de la Dirección General de Servicio Civil y la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, en los enfoques

claves para el diseño de los diferentes sistemas, lo que ha permitido que los resultados estén ajustados a las necesidades y expectativas del Servicio Civil Hondureño.

En síntesis, los funcionarios hondureños, hemos participado junto a los consultores en el diseño de los sistemas, lo cual ha permitido que los técnicos involucrados en el proceso, estén adecuadamente apropiados de las ventajas que la implantación de los sistemas representa para la administración pública hondureña.

Plano institucional

Sistema Institucional de Gestión de los Recursos Humanos

El objetivo general de esta fase ha sido diseñar un sistema que se adecúe a la administración pública hondureña.

Los resultados fueron los siguientes:

- Estructura organizativa de la Dirección General de Servicio Civil y de las Subgerencias de Recursos Humanos de las Secretarías de Estado.
- Volumen de las plantillas técnicas de la Dirección General de Servicio Civil y las Subgerencias.
- Estrategia para transitar al Sistema Institucional propuesto.

- Enmiendas necesarias a la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.
- *Grupos o Técnicos de Personal.* Ejecutar la operativa diaria.

El sistema propuesto se basa, en que todas las decisiones que afecten al personal, se tomen basadas en los principios de mérito, capacidad e idoneidad de los funcionarios, aspectos fundamentales para alcanzar la modernización del Servicio Civil.

Niveles de dirección y ejecución del sistema

- *Consejo Nacional de Servicio Civil.* Asesorar al Presidente y orientar a la Dirección General de Servicio Civil, sobre políticas y estrategias de recursos humanos.
- *Dirección General de Servicio Civil.* Elaborar y proponer criterios, normas y procedimientos, para la ejecución de políticas definidas por el gobierno, a la vez que controla su aplicación.
- *Subgerencias de Recursos Humanos.* Aplican las políticas definidas por el gobierno, atendiendo los criterios, normas y procedimientos establecidos por la Dirección General de Servicio Civil.

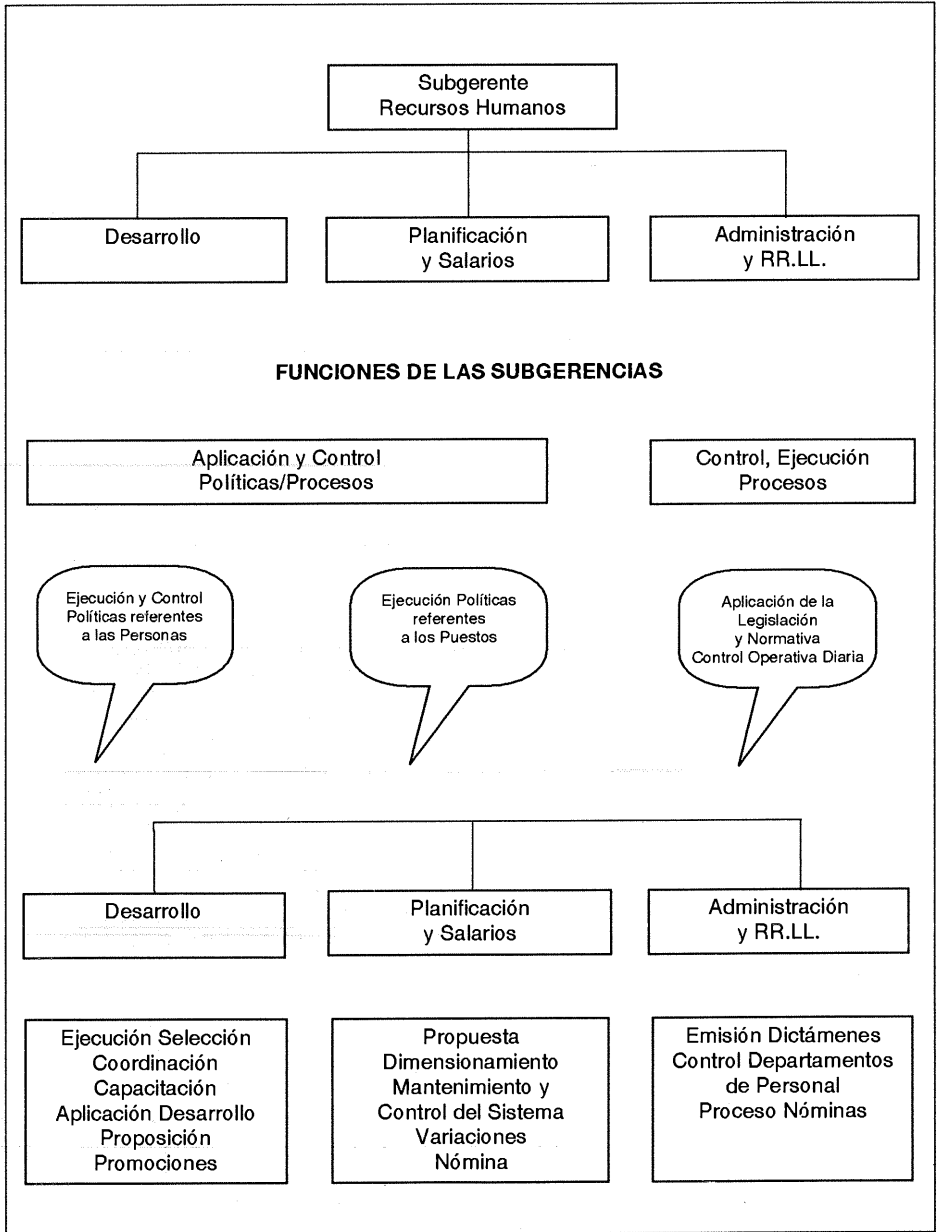
Misión propuesta: Dirección General de Servicio Civil

Definir e implantar políticas y normas, para la gestión integral de los recursos humanos del Servicio Civil, cumpliendo y haciendo cumplir la Ley y su Reglamento, con el objetivo de dotar a la administración pública de funcionarios idóneos, motivados y capacitados para el desempeño de sus responsabilidades, garantizando iguales oportunidades de acceso a todos los ciudadanos.

Criterios organizativos que guiaron el diseño

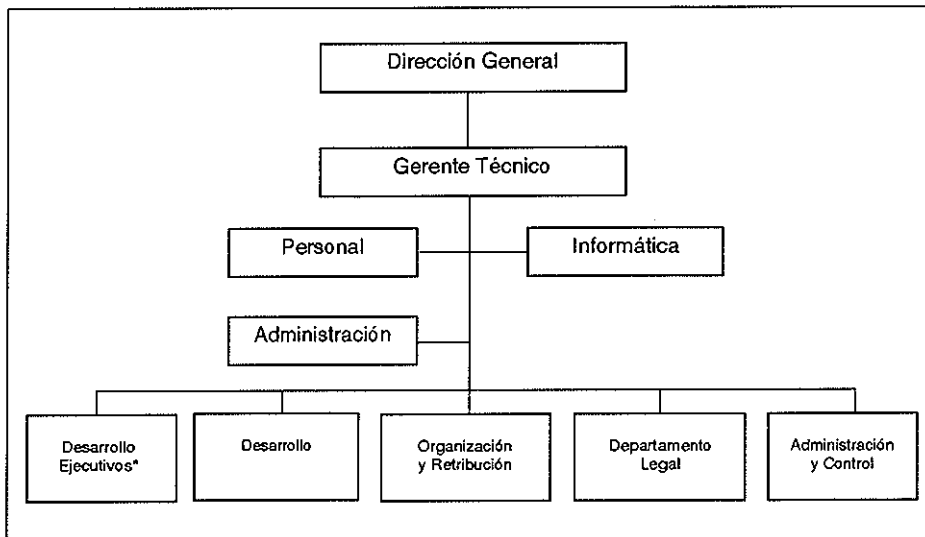
- Centralización de la definición y establecimiento de políticas, sistemas y criterios de gestión de recursos humanos.
- Descentralización de la aplicación y ejecución de políticas.
- Control del proceso de nóminas por parte de la Dirección General de Servicio Civil.

ESTRUCTURA TIPO PARA LAS SUBGERENCIAS

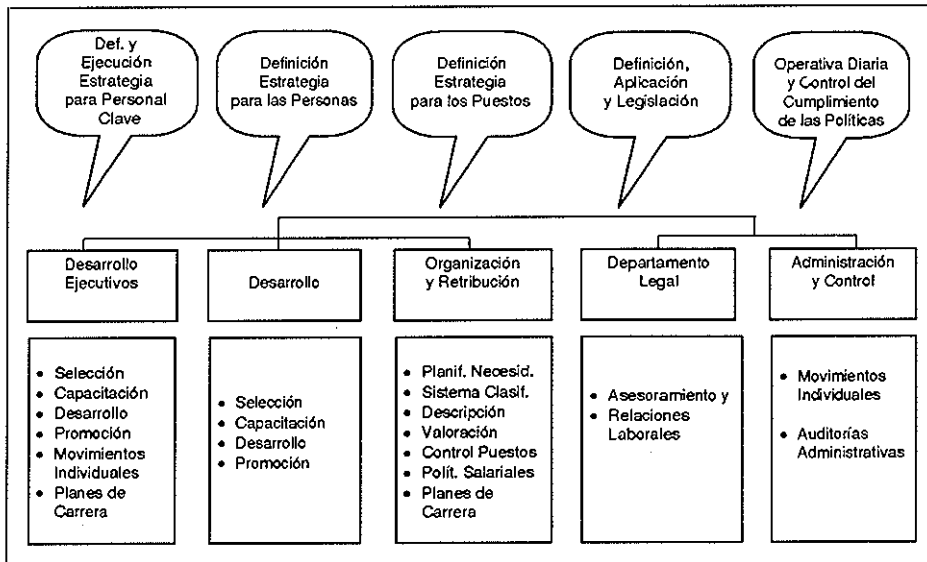


ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL Y DE LAS SUBGERENCIAS DE RECURSOS HUMANOS

ORGANIGRAMA HORIZONTE Dirección General de Servicio Civil



FUNCIONES ESPECÍFICAS DE CADA UNO DE LOS DEPARTAMENTOS DE LÍNEA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL



Sistema de Control de Puestos

El objetivo ha sido diseñar un Sistema de Control de Puestos del Servicio Civil, que defina procedimientos para solicitar, tipificar, clasificar y autorizar la creación de un nuevo puesto/plaza o modificación de los existentes. De la misma forma, garantizar en todo momento la adecuación entre las funciones realizadas y la denominación del puesto y su nivel de clasificación asignada.

Su ámbito de aplicación, cubre todas las Secretarías de Estado que se incluyen en el Régimen de Servicio Civil.

Órganos que participan en el proceso de control y que son garantes del cumplimiento:

- *Dirección General del Servicio Civil.* Responsable de realizar los informes y los análisis técnicos, que se deriven de los procesos y controlar las modificaciones.
- *Subgerencias de Recursos Humanos.* Canalizan las peticiones de creación, modificación, con sus justificaciones.
- *Grupos de Personal.* Sirven de enlace entre la Dirección General y las Subgerencias de Recursos Humanos, en cuanto a las propuestas emitidas por las Direcciones Generales.

El control se establecerá en dos vías

- A través de la ejecución del procedimiento de creación y/o modificación de puestos/plaza.
- A través de auditorías de control de planillas, procesos y puestos, bajo la responsabilidad del Departamento de Administración y Control de la Dirección General de Servicio Civil, a través de sus equipos de auditores.

Estos procedimientos se definen teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

- Garantizar la creación o modificación de un puesto/plaza que esté justificado por motivos exclusivamente organizativos, para la cobertura de funciones necesarias en el ámbito del Servicio Civil.
- Asegurar la coherencia entre el nivel de contenido organizativo de los puestos y su nivel de clasificación.
- Garantizar la correspondencia entre la denominación de los puestos y las funciones desarrolladas por los mismos.
- Definir y controlar el número de plazas desde un punto de vista organizativo, para la cobertura de un puesto.

- Definir en detalle los procedimientos requeridos, para solicitar, analizar y aprobar la creación o modificación de un puesto/plaza.
- Asegurar a través de la auditoría el cumplimiento de procedimientos de control de puestos, verificando que las plantillas de funcionarios de cada Secretaría y sus áreas, se ajusten a los topes aprobados por la Dirección General de Servicio Civil.
- Manual de valoración de puestos.
- Manual de procedimientos para la clasificación de puestos
- Plan estratégico para la implantación del Sistema.

El Sistema y sus categorías

Definición del Sistema

Es el modo de ordenar, con base a una serie de criterios, las actividades que desarrollan los puestos del Servicio Civil hondureño, con el propósito de identificar agrupaciones homogéneas, desde el punto de vista de su contenido funcional.

Plano organizacional

Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil

El objetivo central, ha sido diseñar un Sistema de Clasificación de Puestos para el Servicio Civil y elaborar un plan de implantación, que tome en cuenta las prioridades del gobierno y la exigencias técnicas del sistema.

Categorías

Tipo de puestos

Resultados de la fase

- Modelo básico del Sistema de Clasificación por grupos.
- 450 puestos clasificados en sus correspondientes niveles.
- Manual de descripción de puestos.
- *Comunes.* Realizar sus actividades; prestando servicios de apoyo en todas las instituciones de la administración, bajo Régimen.
- *Específicos.* Puestos de naturaleza técnica o especializada, que desarrollan actividades propias en una sola institución.

Familias funcionales

Agrupan los puestos de acuerdo al área funcional en que desarrollan sus actividades.

- **Grupos**

Reúnen puestos que por su nivel de contenido organizativo, poseen características similares que los pueden hacer objeto de políticas comunes en materia salarial, requisitos de acceso, gestión de desempeño, etc.

El Sistema propone 4 grupos:

- Directivo
- Ejecutivo
- Técnico
- Apoyo técnico y administrativo

Niveles de contenido organizativo

Agrupan los puestos que tienen un contenido organizativo homogéneo. Los niveles ordenan los puestos de acuerdo a la importancia de su aporte a la administración

pública y constituyen una herramienta de gran valor para la definición de políticas salariales.

El Sistema propone catorce niveles de contenido organizativo, en los que se pueden agrupar todos los puestos del Servicio Civil.

Puesto tipo

Reúne todos aquellos puestos que desarrollan el mismo tipo de actividad y pertenecen a la misma familia funcional y al mismo grupo. Como máximo se propone tres niveles consecutivos de contenido organizativo para un puesto tipo.

El puesto tipo es la síntesis y la categoría básica de todo el Sistema de Clasificación, su correcta definición y utilización es condición indispensable para la eficiente explotación del Sistema.

Puesto de trabajo

Conjunto de funciones y responsabilidades que una organización encarga en un momento determinado a una persona, para conseguir un resultado, que se incorpore al objetivo último de la misma.

ESTRUCTURA DE NIVELES DEL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN

Grupo profesional	Nivel	Puntos Hay Límite Inferior	Puntos Hay Límite Superior
Operativo/Administrativo	I	76	87
	II	88	115
	III	116	152
	IV	153	200
Técnico	V	201	230
	VI	231	264
	VII	265	320
	VIII	321	380
Ejecutivo	IX	381	450
	X	451	529
Directivo	XI	530	615
	XII	616	800
	XIII	801	1056
	XIV	1057	1200

ELEMENTOS DE VALORACIÓN DE UN PUESTO

<ul style="list-style-type: none"> • Competencia Saber 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Técnica ◦ Gerencial ◦ Interacción humana 	Conocimiento y experiencia Gestión de recursos Objetivos, Actividades Lograr resultados a través de otros
<ul style="list-style-type: none"> • Solución de problemas Pensar 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Marco de referencia ◦ Exigencia de problemas 	Libertad para pensar Dificultad de los problemas que afronta el puesto
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades Actuar 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Libertad para actuar ◦ Magnitud ◦ Impacto 	Autonomía de acción y decisión económica sobre lo que el puesto incide Forma de incidir sobre la magnitud. Resultados

El Sistema de Clasificación se acompaña de un Manual de Descripción de Puestos que incluye la técnica de descripción, la organización de los procesos de descripción y los formatos que se deben utilizar para presentar la información.

Se diseñó un Clasificador de Puestos, basado en la metodología HAY de escalas y perfiles, que permite de manera sencilla llevar los puestos a niveles del Sistema de Clasificación, sin necesidad de realizar una valoración convencional para determinar los puntos HAY del puesto. El clasificador se acompaña de una descripción detallada de los procedimientos para utilizarlo.

Plano de la relación de empleo

Sistema de Remuneraciones del Servicio Civil

Análisis del mercado retributivo hondureño

Se investigó la situación del mercado laboral hondureño, como base para formular una política de remuneración competitiva para el sector público.

Resultados previstos

- Estudio de la competitividad de los salarios en el Servicio Civil, comparado con las remuneraciones de las empresas

privadas y entes públicos descentralizados.

- Comparación retributiva entre ambos sectores, con base en el contenido organizativo de los puestos y no en sus denominaciones.
- Adelantar recomendaciones preliminares para una política retributiva del Servicio Civil.

El trabajo consistió en dos estudios:

Estudio retributivo del mercado privado y descentralizado

Incluyó empresas de varios sectores económicos y de distinto tamaño, con puestos de diversa naturaleza, comprende las empresas que por su importancia y liderazgo constituyen la verdadera referencia retributiva y por ello son representativas del sector empresarial nacional.

Se incluyeron 29 empresas privadas y 11 descentralizadas, de los 1.272 puestos analizados, 803 son operativos o técnicos poco especializados, mientras que 469 son técnicos especializados o de gerencia.

Estudio retributivo de la administración central del Estado

Se tomaron en cuenta 412 puestos pertenecientes a 12 Secretarías de Estado. Se garantizó la

información retributiva correspondiente a todas y cada uno de los diferentes niveles jerárquicos y tipologías de puestos del Servicio Civil.

Metodología

El Sistema HAY de escalas y perfiles, toma como base la comparación del contenido organizativo de los distintos puestos. Ello permite una comparación retributiva de las empresas entre sí y de éstas con la administración, utilizando la misma medida (Niveles HAY), lo que le dá homogeneidad y rigor al estudio.

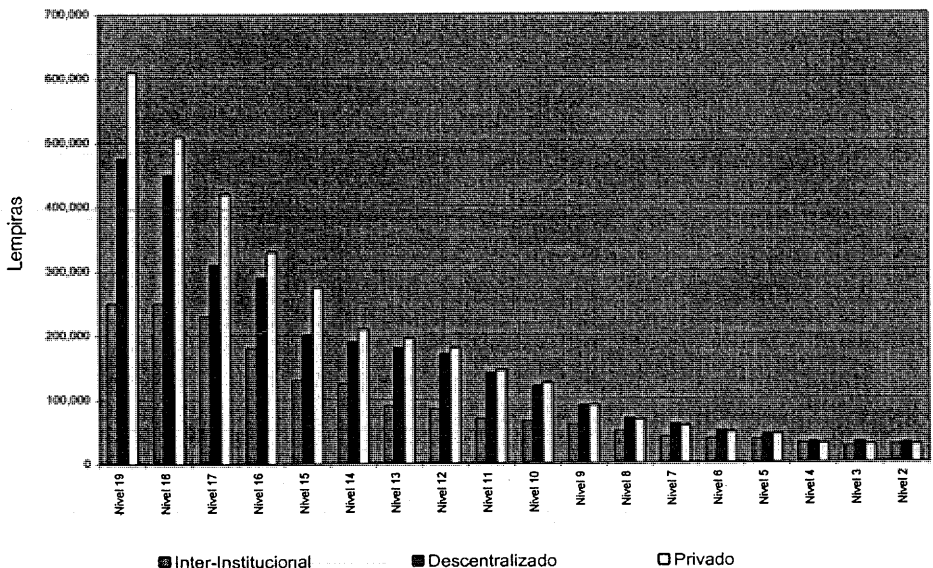
Los puestos de la empresa privada fueron estudiados por Consultores de Cincorp-HAY, obteniendo

información de los gerentes de las empresas participantes sobre datos generales, número de empleados, volumen del negocio, organigrama, funciones y actividades que realizan, los puestos que conforman la muestra y los datos retributivos fijos, variables y en especie. Posteriormente estos puestos fueron asignados a niveles, comparados con puestos tipo, debidamente analizados y valorados, extraídos de la base de datos HAY.

El contenido organizativo de los puestos del sector público fue determinado por el análisis de los 412 puestos descritos y valorados en el Proyecto de Reforma del Servicio Civil de Honduras, usando el Sistema HAY de Escalas y Perfiles.

GRÁFICOS Y TABLAS QUE MUESTRAN LOS HALLAZGOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD

Mediana de la Retribución Fija



RETRIBUCIÓN COMPARATIVA DE LOS TRES SECTORES: POR NIVELES HAY

	Descentralizado	Diferencia Porcentual	Inter-Institucional	Diferencia Porcentual	Privado
Nivel 19	474,354	88.24	252,000	141.27	608,000
Nivel 18	450,300	78.69	252,000	102.64	510,650
Nivel 17	315,000	33.93	235,200	78.57	420,000
Nivel 16	290,743	69.12	171,920	95.44	336,000
Nivel 15	202,800	49.97	135,231	102.53	273,885
Nivel 14	190,868	55.20	122,982	69.72	208,725
Nivel 13	177,512	94.32	91,350	113.20	194,756
Nivel 12	168,150	95.34	86,079	108.36	179,356
Nivel 11	140,011	87.06	74,850	92.38	144,000
Nivel 10	120,500	84.72	65,235	92.53	125,600
Nivel 9	90,000	51.72	59,318	52.87	90,677
Nivel 8	70,308	42.47	49,350	35.60	66,918
Nivel 7	56,100	36.17	41,200	23.36	50,823
Nivel 6	48,560	24.58	38,980	12.88	44,000
Nivel 5	42,300	16.77	36,225	13.62	41,160
Nivel 4	36,275	12.48	32,250	-5.12	30,600
Nivel 3	34,342	43.69	23,900	17.57	28,100
Nivel 2	30,650	21.39	25,250	3.21	26,060

Conclusiones sobre la equidad interna

- La administración del Estado no tiene una política retributiva homogénea.
- La administración no retribuye a sus puestos en función de su contenido organizativo.
- La política retributiva no sigue el principio de equidad interna. En más del 40% de los puestos se dan porcentajes de inequidad superiores al 20%.

- La retribución no estimula la asunción de mayores responsabilidades.
- No existe retribución variable vinculada al desempeño.

Conclusiones sobre la competitividad externa

- Existen diferencias muy grandes entre la retribución de la administración pública y la del sector privado, siendo mayor en los niveles del XIII al XIV.

Sistema Retributivo del Servicio Civil

El Sistema responde a: ¿qué retribuir?, ¿cómo retribuir?, ¿cuánto retribuir? y ¿de qué manera puede procederse a la implantación del Sistema?.

Sistema Retributivo: conjunto de conceptos, estructuras y políticas retributivas en base a las cuales se determina la remuneración que corresponde a un servidor público en un momento determinado.

Objetivos:

- Facilitar el control del gasto público.
- Convertirse en una herramienta de Dirección del Servicio Civil.
- Atraer y retener a personal idóneo al Servicio Civil.
- Optimizar el uso de los fondos públicos y su equidad.
- Promover el óptimo desempeño de los servidores públicos.

Principios rectores del Sistema

- Equidad

- Flexibilidad
- Reconocimiento al aporte
- Transparencia
- Coherencia entre regímenes

Componentes del Sistema

Retribución fija: Compensa lo que se es, lo que se hace

Grupo de Clasificación y Nivel de Contenido Organizativo

Retribución variable:

Complemento de nivel

- Bono por desempeño
- Bono por desempeño sostenido

Complemento de mercado

Otros complementos por condiciones de trabajo.

ESTRUCTURA RETRIBUTIVA POR GRUPO DE CLASIFICACIÓN

Conceptos retributivos	Directivos	Ejecutivos	Técnicos	Operativos/ Administrativos
<i>Retribución fija</i>				
Salario base de grupo	Sí	Sí	Sí	Sí
Complemento de nivel	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Retribución variable</i>				
Bono por desempeño	Sí	Sí	Algunos	No
Complemento por desempeño	Sí	Sí	Algunos	No
<i>Complemento de mercado</i>				
	Sí	Sí	Sí	No
<i>Complementos por condiciones de trabajo</i>				
	No	No	Sí	Sí

REFERENCIAS SALARIALES DEL FUTURO

Nivel de clasificación	(1) Retribución actual	(2) Referencia de futuro	(3) Diferencia (2)/(1)	(4) Diferencia porcentual (3)/(1)
14	336,250	553,101	216.851	64.49
13	252,309	460,821	208,512	82.64
12	172,200	330,318	158,118	91.82
11	126,588	247,706	121,118	95.68
10	107,980	174,530	66,550	61.63
9	88,569	152,699	64,130	72.41
8	76,843	116,079	39,236	51.06
7	64,395	91,152	26,757	41.55
6	55,597	73,531	17,934	32.26
5	48,944	64,221	15,277	31.21
4	39,930	50,263	10,333	25.88
3	31,131	33,579	2,448	7.86
2	24,478	24,665	187	0.76
1	24,478	24,665	187	0.76

Consideraciones finales

- El gobierno debe tomar la iniciativa en materia salarial y no limitarse a responder a distintos colectivos.
- Aplicar políticas diferenciales por grupos de clasificación.
- El sistema es flexible. (Retribución fija y variable).
- El sistema supera el esquema de retribución por gremio o titulación.
- El sistema de retribución debe ir acompañado de un cambio de cultura. La remuneración debe buscar armonizarse con el incremento de la identificación con el Servicio Civil y la obtención de resultados.

Sistema de Gestión del Desempeño

A lo largo del desarrollo del proyecto de asistencia técnica, la firma alcanzó un alto grado de conocimiento del Servicio Civil, que permitió una mayor adaptación del sistema. Se preparó un marco conceptual de la gestión del desempeño, con activa participación de la contraparte nacional, para presentar a la administración diversas alternativas y con su concurso y retroalimentación, proceder a diseñar el sistema más apropiado.

Transferencia metodológica

Distintos funcionarios de la administración fueron capacitados en el sistema, sirviendo no sólo para transferir la metodología de gestión del desempeño, sino también para constatar cada uno de los elementos.

Especial relevancia tuvo, en este proceso, la definición de las competencias del Servicio Civil de Honduras, basados en valores culturales, específicos del país y coherentes con los comportamientos reconocidos y potenciados como los más importantes en diferentes administraciones.

Los resultados de los trabajos se agrupan en dos bloques bien definidos:

Primer Bloque: referido a las características generales del Sistema y los elementos que lo componen.

Segundo Bloque: contiene la documentación producida para dar soporte al Sistema, lo que es tanto como decir el sistema en sí.

Características generales del Sistema

- *Herramienta de dirección:* transmitir con claridad al conjunto de institución las directrices políticas e impulsar la consecución de los objetivos.

- *Busca la mejoría de la gestión pública:* su finalidad primordial es que los objetivos se cumplan y el desempeño institucional mejore año a año.
- *Garantiza la objetividad:* en las decisiones sobre el personal a través de su rigor metodológico.
- *Favorece la comunicación:* entre subordinados y superiores a través de la retroalimentación.
- *Es sencillo de comprender:* requiere poca capacitación.
- *Es un sistema amplio:* que contempla la planificación, seguimiento y evaluación no sólo de objetivos sino de los comportamientos, que hace que los objetivos se cumplan.

Elementos del Sistema

Dos elementos definen el desempeño del trabajo.

- *Qué se espera del ocupante,* en términos de resultados que debe aportar a la Institución.
- *Cómo obtiene el funcionario* esos resultados (comportamiento y actitudes que se pretenden desarrollar en el seno del Servicio Civil).
- *El qué se mide a través del* concepto clásico de objetivos, definidos como metas concre-

tas a obtener por el ocupante del puesto, durante un período de tiempo delimitado.

- *El cómo,* se mide a través de las competencias, como conjunto de capacidades, habilidades y actividades que ostentan las personas y que inciden directamente en el desarrollo de su puesto de trabajo.

El objetivo de la evaluación del desempeño es determinar el grado en que la persona ha llevado a cabo las actividades, y responsabilidades encomendadas y como lo ha hecho.

El resultado final del proceso es la clasificación del individuo dentro de un rango que pone de manifiesto el grado de desempeño conseguido.

Etapas y fases

Etapas

- *Comunicación y motivación.* Facilitar la información necesaria a todos los participantes, para que lo entiendan y consideren su relevancia.
- *Desarrollo de la apreciación en sí.* Objetivos y competencias, seguimiento, apoyo y evaluación final.
- *Aplicación de resultados.* Reconocimiento al individuo en función de su aporte. Puede ser

retributiva, promoción, capacitación.

Fases

- *Planificación de objetivos.* Se fijarán de manera participativa y se explicitarán las competencias a evaluar, dependiendo del nivel del puesto.
- *Seguimiento.* Se observarán los avances o no, en la línea definida y se realizará una labor de tutoría y apoyo por parte del evaluador.
- *Evaluación.* Se contrastará el desempeño final obtenido como resultado del período.
- *Las competencias.* Se desarrollará un diccionario de competencias del Servicio Civil, herramienta que debe servir para evaluar los comportamientos.

Las competencias definidas son:

- Identificación con el servicio público
- Integridad
- Afán de logro y superación
- Espíritu de cooperación
- Efectividad personal
- Flexibilidad y adaptabilidad
- Iniciativa

- Responsabilidad y profesionalidad
- Auto desarrollo
- Desarrollo de personas
- Liderazgo

Proceso de evaluación final

Contempla las diferentes ponderaciones entre objetivos y competencias en función del puesto.

Para Directores

Peso de objetivo	70%
Peso de competencias	30%

Para los puestos de Jefes de Departamento

Peso de objetivo	60%
Peso de competencias	40%

Para los puestos técnicos

Peso de objetivo	50%
Peso de competencias	50%

El proceso no concluye con la evaluación en sí, sino que requiere del diseño por parte del superior y del subordinado, de acciones específicas de desarrollo que permitan superar las dificultades observadas y fomentar la

mejora como ejercicio constante de la institución.

Estrategia de implantación

- Es difícil y lleva tiempo. Involucra a un gran número de personas, supone asumir un cambio cultural, amerita la responsabilidad de todos y de un efectivo liderazgo.
- Debe plantearse la realización de una experiencia piloto en una institución que pueda dar retroalimentación práctica, sobre el sistema y si algo falla que se pueda corregir.
- Debe ser paulatina. Por experiencias piloto, de institución a institución.

Sistema de provisión de puestos

Se logró el objetivo de diseñar un sistema que permita la constante revaloración de los recursos humanos del Servicio Civil, a través de la búsqueda y selección de los mejores candidatos para el desempeño del puesto, tanto dentro como fuera de la organización, según proceda, con el fin último de dar el mejor servicio al cliente.

Resultados finales

- Manual del Sistema de Provisión

- Manual de Procedimientos de Provisión
- Formularios para la operativización del Sistema
- Plan de implantación

Características del Sistema

Garantiza los principios de:

- Igualdad
- No - discriminación
- Publicidad al proceso
- Capacidad

Supone la evaluación, promoción y selección con criterios de conocimiento y preparación.

- Mérito

Que accedan las personas más preparadas, más capaces de aportar lo que espera la organización. Reconociendo la trayectoria anterior en otros puestos y factores relevantes.

El Sistema propone dar prioridad a la promoción interna como principal herramienta de apoyo a la carrera profesional del funcionario, contemplando también la selección externa, cuando la promoción interna no con-

sigue el objetivo de proveer adecuadamente la vacante.

Proceso de elección del candidato

Etapas diferenciales

- Inicio del proceso.
Identificación de la vacante y la necesidad institucional de proveerla
 - Elección del candidato.
Proveer la plaza con el candidato más idóneo
 - La toma de decisión.
Definitiva ocupación de la vacante, armonizando el principio de mérito y capacidad con la designación
 - Nombramiento o ingreso.
Acción administrativa para producir la efectiva cobertura de la vacante
- Elaboración del perfil del puesto
 - Elaboración del perfil del candidato
 - Elaboración y publicación de base de convocatoria
 - Reclutamiento
 - Publicación de listado de aspirantes admitidos
 - Determinación de los instrumentos de evaluación
 - Realización de pruebas y/o entrevistas de evaluación
 - Publicación de resultados y/o entrega de los mismos a quienes deben tomar decisiones

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN APLICABLES ELECCIÓN DEL CANDIDATO MÁS IDÓNEO

Colectivos	Valoración de C.V.	Méritos por desempeño	Pruebas sicométricas	Pruebas técnicas	Entrevista de evaluación	Entrevista focalizada	Requisitos legales
Directivos 1							√
Directivos 2	√	√		√	√	√	√
Jefaturas ejecutivas	√	√		√	√ (opc)	√	√
Técnicos ejecutivos	√	√	√ (opc)	√	√ (opc)		√
Técnicos	√	√	√ (opc)	√	√		√
Jefaturas técnicas	√	√	√ (opc)	√	√	√ (opc)	√
Administrativos/ Operativos	√		√	√			√

Sistema para la toma de decisión

Terna. Estará conformada por los tres candidatos que hayan obtenido mejor evaluación.

Lista cerrada. Estará compuesta por tantos candidatos como plazas vacantes hayan de un mismo puesto. Los candidatos irán eligiendo el puesto según su posición en la lista.

Lista por habilitación. Constituida por aquellos 5 candidatos que mejor puntuación hayan obtenido en la evaluación, siempre que hayan superado la puntuación mínima establecida.

El superior del puesto, elegirá aquel candidato de la lista, que mejor se ajuste a sus expectativas y se adapte al puesto y a su entorno.

SISTEMA APLICADO A COLECTIVOS

Grupos	Colectivos	Libre elección	Terna	Lista cerrada	Habilitación
Directivo	Directivos 1	*			
	Directivos 2		*		*
Ejecutivo	Jefaturas ejecutivas		*		*
	Técnicos ejecutivos			*	
Técnico	Técnicos			*	
	Jefaturas técnicas			*	*
Adm./Oper.	Adm./Operat.			*	

Colectivos	Libre elección	Terna	Lista cerrada	Habilitación
Puestos de confianza	*			

El candidato adquirirá la condición de ocupante definitivo de la plaza, por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- Haber superado satisfactoriamente el proceso de provisión.
- Nombramiento formal conferido por la autoridad competente.
- Inscripción de sus datos personales y los de su plaza en el registro de personal.

Seguimiento

- Valorar el grado de satisfacción, ambas partes después de un período de colaboración.
- Detectar dificultades de adaptación del candidato.
- Apoyar en la solución de posibles problemas.

**Custodia y archivo
de información
del proceso**

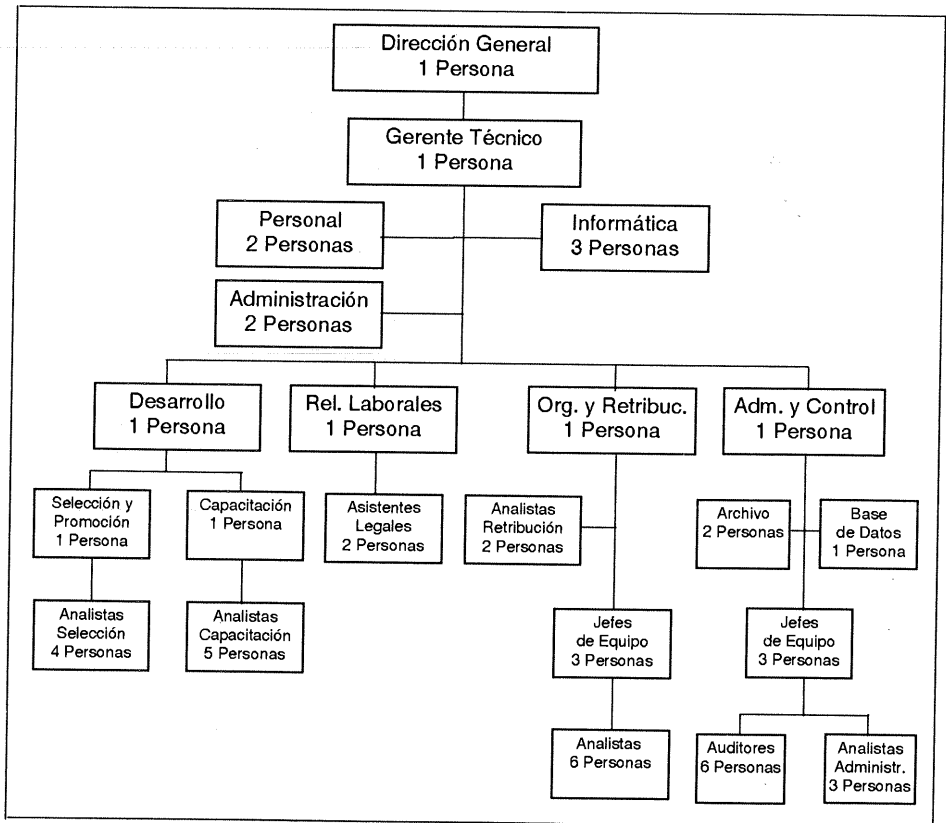
**Propuesta de implantación
de la estructura organizativa
de la Dirección General
de Servicio Civil**

La Dirección General de Servicio Civil o las Subgerencias en el proceso de gestión serán responsables respectivamente del archivo y custodia definitiva de la documentación de cada candidato finalista.

Estructura inmediata de tránsito

Partiendo de la estructura organizativa diseñada para la Dirección General de Servicio Civil, en el Proyecto de Diseño y tomando en cuenta los sistemas a implantar a corto plazo, se diseñó la siguiente estructura:

DISEÑO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA D.G.S.C.



Se establece la plantilla de personal de nivel técnico y gerencial, además de la plantilla adicional de personal administrativo, es decir que la Dirección General de Servicio Civil, deberá tener como objetivo a corto-mediano plazo, convertirse en una unidad de 67 empleados altamente motivados, comprometidos y capaces.

Propuesta de ocupantes de puestos claves

A lo largo del Proyecto de Asistencia Técnica, el Consorcio-HAY ha podido ir conociendo en el proceso de trabajo y capacitación al personal de la Dirección General de Servicio Civil y a analistas pertenecientes a otras secretarías, lo que le ha permitido presentar una propuesta para la ocupación de plazas fundamentales en la nueva estructura.

Tal propuesta no es definitiva, pero estimamos que constituye un buen punto inicial, para que con el

tiempo, la Dirección General de Servicio Civil cuente con un equipo competente de técnicos a su servicio.

Manuales de operación

El Consorcio-HAY elaboró los manuales de operación de los departamentos de Organización y Retribución y Administración y Control, por ser los departamentos cuyas funciones variarían más a corto plazo.

- Procedimientos que afectan a la estructura organizativa.
- Métodos que afectan a las políticas salariales.
- Procesos que afectan a los puestos o personas de la organización.
- Disposiciones que afectan al Departamento de Administración y Control.

Capacitación para la implantación

SEMINARIOS IMPARTIDOS A LO LARGO DEL PROYECTO DE IMPLANTACIÓN

Nº	Seminario	Capacitador	Fecha	Nº de horas	Nº Asistentes
1	Seminario Presentación sobre el Proyecto a los Sub-Gerentes de RR.HH.	Miguel Gómez de Merodio	Diciembre de 1999	5	11
2	Taller Análisis y Descripción de Puestos	Pedro Esteban de Zulueta	Diciembre de 1999	20	21
3	Taller Análisis y Descripción de Puestos	Leandre Roca	Diciembre de 1999	20	16
4	Taller Análisis y Descripción de Puestos	Leandre Roca y Luis Carrión	Diciembre de 1999	20	30
5	Seminario Presentación sobre la Implantación del Proyecto a los Sub-Gerentes de RR.HH.	Miguel Gómez de Merodio	Diciembre de 1999	5	16
6	Seminario sobre el Sistema de Clasificación de Puestos a los Sub-Gerentes de RR.HH.	Miguel Gómez de Merodio	Enero del 2000	5	16
7	Capacitación Uso del Clasificador	Pedro Esteban de Zulueta	Febrero del 2000	20	38
8	Capacitación sobre Familias Funcionales y Puestos Tipo	Miguel Gómez de Merodio	Febrero del 2000	20	27
9	Análisis de Estructuras Organizativas	Carme Bel	Mayo del 2000	20	33
10	Análisis de Estructuras y Estudio Retributivo	Martha Cercós	Mayo del 2000	20	30
11	Reforzamiento en el Uso del Clasificador	Leandre Roca	Mayo del 2000	20	29

Total horas	175	
Total asistentes		267

Tareas del futuro

Concluido el proyecto de asistencia, es necesario que la Dirección General de Servicio Civil desarrolle varios procesos en paralelo, de los cuales dependerá que la gestión de los recursos humanos del Servicio Civil de Honduras, experimente una transformación real, más allá de los procesos diseñados e implantados y de la transferencia metodológica que se ha producido.

Procesos a abordar para producir un verdadero cambio

- Puesta en marcha de su nueva estructura organizativa.
 - Elevación del perfil de sus funcionarios.
- ### ***Transformación institucional***
- Consolidación de los Sistemas.
 - Reforma de las Subgerencias de Recursos Humanos.
 - Comunicación sobre la transformación.
 - Implantación normativa, informática y del sistema de mérito ◇
- Consenso sobre el nuevo papel de la DGSC dentro del gobierno.

RESEÑA EL PROGRAMA DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, CUYO OBJETIVO ES ADECUAR Y DAR CONSISTENCIA A LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL.

Introducción

En el marco del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público y con el objetivo de adecuar y dar consistencia a la gestión de los recursos humanos, como elemento fundamental en el proceso de modernización institucional, el Gobierno de la República de Nicaragua, se ha propuesto desarrollar el componente

de Reforma y Modernización del Servicio Civil, cuyo alcance se pretende cubrir en su totalidad en los próximos tres años.

El mismo, de acuerdo al Programa original, está propuesto a desarrollarse en dos etapas:

La primera: Se ejecutó bajo la Asesoría Técnica de la firma Consultora CINCORP-HAY de España y cuyo objetivo fundamental fue el de introducir en la administración pública, metodologías modernas de gestión y desarrollo de los recursos humanos como base para desarrollar la capacidad técnica y administrativa de la instancia responsable de rectorear el Sistema de Servicio Civil y de las instancias de recursos humanos de las instituciones del Gobierno Central.

La segunda: Implantación de los Sistemas de Gestión de Recur-

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Nicaragua.

Humanos diseñados, que garanticen de forma progresiva, la incorporación efectiva de éstas en las instituciones.

La primera etapa, ha sido concluida y a partir del 2000 se ha programado la implantación de los Sistemas de Gestión diseñados.

Principales acciones desarrolladas

La primera etapa del proyecto, se desarrolló entre setiembre de 1996 y diciembre de 1999, en la cual se ejecutaron acciones tendentes a lograr los objetivos fundamentales del Servicio Civil en Nicaragua siendo éstos:

- Regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores.
- Crear en el servidor público, una cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad orientada a la excelencia en la prestación del servicio público y que fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.
- Contar con un servicio de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos.
- Contribuir a que se dé continuidad al funcionamiento admi-

nistrativo del Estado, sobre todo en los cambios de titularidad de las dependencias y entidades, aprovechando los conocimientos y la experiencia del personal.

Como parte del desarrollo de la primera etapa del proyecto, se ejecutaron algunas acciones relevantes, las cuales se detallarán en este documento.

Organizar el Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil

De acuerdo a los términos de referencia del proyecto y al diseño conceptual del mismo, se discutió con diferentes instancias del gobierno, involucradas en el desarrollo del Proyecto de Reforma y Modernización del Sector Público, a fin de establecer las coordinaciones necesarias para la mejor ejecución de las acciones propuestas a desarrollar tales como:

- Identificación de intervinientes.
- Detallar la muestra de cargos a analizar.
- Definición del calendario de actividades.

Formular la Guía Modelo de la Función Pública Nicaragüense

La definición del modelo, tuvo como objetivo establecer en síntesis aquellas características iniciales que se consideran básicas para definir el

tipo de Servicio Civil que se desea, a fin de enfocar la dirección más acorde para el desarrollo del Servicio Civil.

Por tanto, la Guía preparada, no es ni una norma reguladora ni un instrumento rígido que impida adoptar las situaciones excepcionales.

También es importante señalar, que por la propia realidad histórica del país, ésta debía servir como un marco de referencia a mejorar, para que la futura Ley cuente con una filosofía de construcción.

La Guía Modelo del Servicio Civil, define los principios inspiradores que fundamentan las normas reguladoras y los comportamientos de los funcionarios y empleados de la administración del Estado, tales como:

- Valores
- La Ley
- Alcance de la Ley del Servicio Civil
- Ámbito de la Función Pública
- Órganos Superiores del Servicio Civil
- Estructura del Servicio Civil
- Características de la relación de empleo:
 - Clasificación
 - Selección

- Promoción
- Desempeño
- Retribución
- Capacitación

Análisis organizativo de la Dirección General de la Función Pública y de las instancias de recursos humanos a nivel institucional

Como elemento de primer orden, con base al rol institucional se definieron los criterios de atribución de competencias entre la Dirección General de la Función Pública, como órgano responsable de formular políticas relativas a la administración y desarrollo de los recursos humanos de la administración del Estado y de administrar la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa; así como definir las competencias con responsabilidad operativa, en la ejecución de las políticas en materia de Servicio Civil.

Se definieron sus estructuras organizativas, tanto para el período de ejecución del proyecto, como para el proceso futuro de implantación. Esta estructura, fue diseñada estableciendo las fases a ejecutar en el tránsito entre la situación de partida del proyecto y la estructura horizonte (deseada).

Por tanto, se cuenta con la estructura organizativa de la instancia

rectora de los años 2000, 2001 y 2002 en función del desarrollo de la segunda etapa del proyecto que es la implantación progresiva de los Sistemas de Gestión diseñados en la primera etapa.

Clasificación de los cargos del Servicio Civil

Se levantó el contenido organizativo de 834 cargos como una muestra representativa de cargos de naturaleza común y propia de todas las instituciones del Gobierno Central; asimismo, se procedió a preparar la descripción, el análisis y valoración utilizando la metodología-HAY de descripción y valoración de puestos, que es un excelente instrumento de dirección organizacional.

La clasificación de cargos, no sólo permitió distinguir la tipología de los mismos (Directivo, Ejecutivo y Operativo), sino que la metodología aplicada ordena, clarifica y facilita información cuantitativa y cualitativa de utilidad para otros sistemas de gestión: selección, promoción, retribución y desempeño.

Cabe señalar, que una vez transferida la metodología los funcionarios de la Dirección General de la Función Pública, han continuado con el levantamiento de información, descripción y valoración de los cargos no incluidos en la muestra y de todos aquellos que la extensión del sistema requiere.

Sistema de Gestión del Desempeño

Es una herramienta de dirección que facilita la transmisión de las directrices de los programas y políticas gubernamentales al conjunto de la institución. Está basado en objetivos (¿Qué?) y competencias (¿Cómo?), de tal manera que permite diferenciar la actuación de los funcionarios sobre bases objetivas y participativas.

El sistema facilita información para retribuir, promocionar, capacitar, despedir y programar los presupuestos.

Previo a su implantación se ha puesto en práctica un plan piloto para identificar las ventajas e inconvenientes observados y obtener recomendaciones de futuro para un funcionamiento progresivo del sistema.

Sistema Retributivo

Con el objetivo de diseñar la estructura retributiva del Servicio Civil, en 1998, se realizó un estudio del mercado retributivo nicaragüense, tanto para el sector público como para el privado, el segundo con la participación de 54 empresas de varios sectores económicos de Nicaragua.

Este estudio se realizó bajo la dirección técnica de la firma con-

sultora CINCORP-HAY y el levantamiento de información se ejecutó a través de entrevistas, en las cuales se recabaron datos generales de las empresas, tales como: número de empleados, volumen del negocio, estructura organizativa, contenido organizativo de los cargos y los datos retributivos fijos, variables y en especie que percibían esos cargos, lógicamente todos esos puestos fueron clasificados usando el sistema de valoración - HAY de escalas y perfiles.

Como resultado del estudio se obtuvieron las siguientes conclusiones:

Mercado público

1. La administración del Estado no tiene una política retributiva homogénea. Cada institución asigna los salarios de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias.
2. La administración del Estado no retribuye a sus cargos en función de su contenido organizativo.
3. La política retributiva de la administración del Estado no sigue el principio de equidad interna.
4. La retribución no incentiva la asunción de mayores responsabilidades.
5. No existe retribución variable vinculada al desempeño o a la consecución de resultados.

Mercado privado

1. No existen en las empresas, políticas retributivas definidas, ni criterios objetivos de responsabilidad, eficacia en el trabajo, u otro parámetro de gestión empresarial.
2. Existen dos colectivos claramente definidos en la mayoría de las empresas, los altos ejecutivos y el resto de empleados. Las retribuciones para los empleados no tienen relación con el contenido del cargo y están poco diferenciados entre sí, mientras en los altos ejecutivos las retribuciones están vinculadas al nivel de responsabilidad asumida.
3. Ausencia en la mayoría de empresas de un núcleo de mandos intermedios y técnicos lo que dificulta el funcionamiento operativo.
4. Gran dispersión salarial, para un mismo cargo pueden encontrarse retribuciones diferentes.
5. La estructura de la retribución es mayoritariamente fija, la retribución variable está poco desarrollada.
6. Los beneficios sociales tienen un peso muy importante en la estructura de retribución.

Para los efectos del diseño de la estructura salarial, el trabajo realizado se sistematizó en tres aspectos.

Primero: En analizar el sistema actual de la estructura salarial y la naturaleza jurídica de los diferentes conceptos que la integran.

Segundo: Propuesta de la estructura salarial consecuente a los sistemas de gestión diseñados como una estructura salarial de aplicación futura, basada en los siguientes principios:

- Equidad retributiva.
- Compensar la deuda laboral dentro de una realidad organizativa propia.
- Vincular la retribución a los objetivos de la organización y al desempeño esperado del servidor.
- Facilitar la retención de los titulares de los cargos más estratégicos.
- Estructura transparente (figurar en el presupuesto de la República).
- Estructura sencilla y fácil de gestionar y controlar.

Tercero: Identificar los aspectos a tener en cuenta en el tránsito de la situación vigente a la propuesta, tales como:

- La existencia de la Ley como instrumento básico para la implantación de la nueva estructura retributiva.

- Complementos “personales” transitorios y en casos que, como consecuencia de la implantación del nuevo sistema, las percepciones salariales anteriores sean superiores en cuantía a los conceptos retributivos del mismo.
- La absorción y compensación salarial cuando la reducción en un determinado concepto, se compense con la que resulta del incremento de otro, logrando un equilibrio en la retribución total conforme al nivel asignado al cargo en el nuevo sistema.
- Convivencia de dos regímenes retributivos, al no poder ser implantado en su totalidad a todos los empleados del Estado de manera simultánea, la nueva estructura salarial. Por tanto, se recomendó aplicarla progresivamente a nivel institucional y paralela a la reforma institucional, de manera de abordar el tema salarial integralmente, pudiendo inclusive desde el punto de vista presupuestario, canalizar las economías (en los casos que se den) que pueda generar la reestructuración, en el ordenamiento salarial.

Sistema de Provisión de Cargos

Actualmente contamos con un Manual de Provisión de Cargos, tanto para la selección de personal de

nuevo ingreso como para promocionar al personal existente en donde la evaluación del desempeño juega un rol importante. Asimismo, se distinguen claramente los elementos de selección aplicables a las distintas tipologías de cargos. También se procedió a transferir la metodología técnica de selección, para garantizar la elección de quienes se ajusten objetiva y técnicamente a los requerimientos de los cargos.

Diseño de un Sistema de Información para el Servicio Civil

A fin de facilitar la implantación de los Sistemas de Gestión diseñados y de obtener información para la toma de decisiones necesarias para la definición de líneas de política de personal, se diseñó un Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC, el cual permite analizar los datos sobre la estructura de cargos y las personas ocupantes de los mismos.

El sistema diseñado no es un fin en si mismo, sino que ha sido diseñado como un instrumento para la mejor y más rápida gestión de los Sistemas de Recursos Humanos a implantar una vez que la Ley sea aprobada.

A tal efecto se capacitó sobre el *software*, a los distintos usuarios y al personal de la Dirección General de Informática quienes técnicamente habrán de soportar el sistema.

Elaboración del Ante-proyecto de Ley de Servicio Civil

Ha sido presentado por el Ejecutivo, a la honorable Asamblea Nacional para su discusión y posterior aprobación, el Proyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, el cual se concibe como un texto regulador de una materia de interés estatal, con visos de permanencia en tanto las características de la organización pública y de sus servidores, se considere que no han de ser alteradas. Para ello se concibe como texto de todas las fuerzas políticas, con clara participación y protagonismo de la Asamblea Nacional.

La construcción normativa y su contenido, viene a regular un proceso de transformación de una relación de empleo incipiente y con sistemas de gestión primarios, propia de sistemas organizativos en vías de desarrollo, hacia el camino de la seguridad que proporcionan los sistemas modernos que generan credibilidad a los agentes económicos y que llevan posteriormente al plano de la eficiencia pública. Es un texto, además, que pone claramente el acento en la primacía del interés público sobre el interés individual del empleado. No es ni mucho menos, un texto que haga concluir que Servicio Civil es igual a "inamovilidad". Se concibe al Servicio Civil como un conjunto de sistemas y procesos de decisión reguladores de la relación de empleo de los profesionales de futuro al servicio de la administración del Estado. Los efectos

producidos por situaciones de reorganización o por cambio de titularidad en las instituciones están previstas, al igual que el desempeño ineficiente, causas que pueden significar ajustes de personal pero, motivadas en los intereses de la gestión pública evidentemente.

Proceso de capacitación y transferencia de metodología

Paralelo al diseño de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos se abordaron una serie de eventos de capacitación relativos a la transferencia de la metodología, soporte de los Sistemas de Gestión diseñados y para reforzar los conocimientos de los funcionarios involucrados en la futura implantación, tanto a nivel de la Dirección General de la Función Pública, como de las instancias de recursos humanos de las instituciones.

El objetivo de esta capacitación fue el de no depender en un futuro de la asistencia técnica de la Consultora para implantar los sistemas diseñados.

La capacitación impartida por el grupo HAY a los funcionarios nacionales, ha permitido la transferencia de metodología en:

- Análisis organizativo
- Análisis y descripción de puestos
- Valoración de puestos

- Gestión del clasificador de cargos
- Estudios salariales
- Técnicas de selección
- Sistema de Gestión del Desempeño y Competencias
- Sistema de Información de Gestión de Recursos Humanos, para el Servicio Civil de Nicaragua a nivel técnico y del usuario
- Gestión de Recursos Humanos a nivel Gerencial
- Desarrollo organizacional
- Técnicas para el análisis y dimensionamiento de plantillas
- Análisis de clima organizacional
- Detección de necesidades de capacitación
- Formación de formadores

Las diferentes actividades de capacitación impartidas, han significado la ejecución de más de 50 eventos, con 900 horas docentes a 700 servidores públicos participantes con resultados altamente satisfactorios.

Además de las actividades anteriormente señaladas que están ligadas a la primera etapa de ejecución del Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil,

también el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de la Función Pública, ha desarrollado algunas acciones tendentes a lograr una mejor organización del aparato estatal, tales como:

- Definir la metodología para la formulación de las estructuras organizativas del Poder Ejecutivo contenido en el Reglamento 71-98 Reglamento de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.
- Coordinar el proceso de aplicación del Reglamento 71-98 y administrar el Registro de Unidades Administrativas que es la base que soporta la estructura programática del presupuesto nacional y el Sistema de Nómina del Gobierno Central.
- Ordenar la estructura de cargos en función del nuevo rol institucional, conforme mandato de la Ley 290 y su Reglamento Decreto N° 71-98.
- Ordenamiento salarial, mediante el proceso de evidenciamiento que significó incorporar los pagos suplementarios o complementos salariales al presupuesto nacional identificándolo por fuente de financiamiento.
- Participar en la Comisión de Salario Mínimo, con el objetivo de analizar con los repre-

sentantes sindicales los salarios por actividad económica.

- Formular y administrar el Programa de Retiro de Personal Médico del Ministerio de Salud, con el objetivo de racionalizar los recursos humanos (médicos) como parte del proceso de Reforma y Modernización del Sistema de Salud Pública.
- Coordinar las actividades relativas al diagnóstico de género en el Servicio Civil Nicaragüense, como contraparte oficial del Programa de Promoción de Políticas de Género (GTZ).

La segunda etapa, consiste en la implantación efectiva de un sistema de mérito en la función pública nicaragüense, lo que involucra implantar progresivamente los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos (diseñados en la primera etapa), en las instituciones de la administración del Estado. Esta etapa del proyecto, también persigue, dotar a la función pública nicaragüense del marco jurídico legal necesario para la administración y desarrollo del recurso humano, con base al principio de mérito, incrementar la eficiencia, promover mayor transparencia en el acceso, desarrollo y retiro de la función pública y sobre todo, crear una capacidad permanente en la administración pública que permita mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Para lograr el objetivo planteado, se estructuró un Plan de Acciones en

base a cinco grandes componentes o áreas de trabajo que constituyen una continuidad lógica de las actividades realizadas en la primera etapa del proyecto, siendo éstos:

- Fortalecer el marco jurídico legal, para la administración y desarrollo de los recursos humanos.
- Reforzar el marco institucional.
- Implantar los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos.
- Promover y divulgar las acciones del programa.

- Capacitar y entrenar a los funcionarios y empleados.

A partir de abril del 2000, por instrucciones de la Dirección Superior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se separa el Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil del Órgano rector pasando la continuidad de la segunda etapa del proyecto bajo la responsabilidad de la Oficina de Coordinación de Proyectos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A la fecha está pendiente de aprobación por la Asamblea Nacional, la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa que sirva de soporte, para la continuidad del proyecto ◊

ABORDA EL DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DESDE SU CREACIÓN HASTA LA FECHA, GARANTIZANDO UN CONJUNTO DE DISPOSICIONES ORIENTADAS AL RECONOCIMIENTO DEL MÉRITO, LA EFICIENCIA, LA EQUIDAD, LA JUSTICIA, EL PERFECCIONAMIENTO PERMANENTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA ESTABILIDAD EN EL PUESTO DE TRABAJO.

Antecedentes

Frecuentemente los usuarios panameños de los servicios públicos mantienen una queja en el sentido de que la prestación de estos servicios muestran marcada deficiencia, la que se atribuye entre otras razones a la carencia de métodos adecuados de aplicación en la gestión de los

recursos humanos y a la burocracia existente en las organizaciones del Estado por lo que hace que los servicios causen inconformismo.

Durante los últimos cinco años y con el fin de procurar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, el Estado panameño ha brindado por medio de las privatizaciones mayor participación al sector privado a fin de hacer más eficientes las actividades de beneficio público.

Una de las políticas y estrategias trascendentales la constituye el incremento de la productividad de los servidores públicos, a través de la aplicación de criterios uniformes para la actuación de éstos. 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

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia adscrita al Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

de Carrera Administrativa aprobada en Panamá, en junio de 1994.

El sistema y el régimen de Carrera Administrativa que instituye, desarrollan un conjunto de disposiciones orientadas al reconocimiento del mérito 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 al personal que se distinga 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 mejor servicio público e incrementar la eficiencia de la administración, ya que el nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la administración de personal.

Sistema de Administración de Recursos Humanos

Situación actual

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 condicionadas 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 significa que ésta es una unidad administrativa central, cuya responsabilidad es orientar la administración de 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 en base a las posibilidades y características propias

de la entidad, siempre y cuando no se vaya 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.

Clasificación de puestos y remuneraciones

Clasificación de puestos

Se cuenta con un programa de clasificación de puestos en el cual se identifican y describen los diferentes tipos de trabajo existentes en las instituciones del Estado y la determinación de los requisitos mínimos de educación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para el desempeño del puesto.

Existe un clasificador central y 19 Manuales Institucionales aprobados por el gobierno, lo que permitió

la incorporación de 19 instituciones entre Gobierno Central e instituciones descentralizadas al Régimen de Carrera Administrativa.

Remuneraciones

En lo relacionado con 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 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, selección y evaluación

En este subsistema se desarrollan dos formas de ingresar al Régimen de Carrera Administrativa establecidas 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

La Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, 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 estos 55.000 se han evaluado en las 19 instituciones incorporadas, 28.681 expedientes de personal, acreditándose a 10.410 funcionarios y quedando en funciones 18.271.

Sin embargo, como todo sistema requiere al inicio de una revisión, en los últimos meses 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 se han revisado 2.752 y desacreditado 1.339, de los cuales 302 mantienen recursos pendientes por contestar.

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 que entrara 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 requieren una primera convocatoria para los inscritos en el registro de ingreso y una segunda para los inscritos 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 se establece el 75% 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 de la posición vacante. Esta evaluación consiste en 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 en la terna seleccionada.

El nombramiento debe formalizarse a más tardar quince días hábiles después de concluido el proceso de selección y la persona elegida debe estar disponible inmediatamente para ejercer el cargo.

El servidor público recién nombrado es sometido a un proceso de inducción para ingresarlo dentro de su ámbito institucional y dentro del sector público; deberá además 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 del servicio público 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. La evaluación y la calificación 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 al 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.

La evaluación ordinaria es aquella que controla el desempeño y el rendimiento del servidor público de Carrera Administrativa. Se realiza una vez al año, por el supervisor inmediato del evaluado y sus resultados se remiten a la Dirección General de Carrera Administrativa. La extraordinaria permite controlar el desempeño entre las evaluaciones anuales, y su finalidad es de orientación.

Un servidor público que obtenga dos evaluaciones ordinarias consecutivas con puntaje no satisfactorio podrá ser destituido del cargo.

Durante este año se ha trabajado en el desarrollo de este subsistema contando con el Reglamento de Evaluación del Desempeño,

Procedimiento, Instructivos e Instrumentos quedando pendiente la capacitación a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos para que cada superior inmediato aplique el instrumento de evaluación a los acreditados que ya cuentan con un año en el puesto.

Capacitación

Es responsabilidad de la Dirección General de Carrera Administrativa formular las políticas de capacitación y preparar las normas técnicas por las cuales debe regirse la misma y coordinar la elaboración de guías de instrucción comunes a todo el sistema. Cada institución ejecutará las acciones dirigidas al personal que labora en ella y las que sean de su competencia.

La capacitación se dirige a todos los funcionarios de los distintos niveles jerárquicos, tanto en las áreas propias de ejecución profesional como las de índole administrativo. Estará orientada al desarrollo de conocimientos, actitudes, prácticas, habilidades y valores positivos del servidor tendentes a garantizar la eficiencia de la administración pública.

La efectividad de los distintos programas de capacitación debe ser evaluada por la Dirección General de Carrera Administrativa. Para este programa se han logrado identificar las necesidades de capacitación del sector, se ha elaborado la Guía

Técnica de Evaluación y Seguimiento para el diagnóstico de necesidades de capacitación para puestos de Carrera Administrativa y se aprobó el Reglamento de Capacitación, quedando pendiente la divulgación de este reglamento al personal de las oficinas institucionales de recursos humanos.

En el 2000 han sido capacitados 2.415 servidores públicos por parte de la Dirección General de Carrera Administrativa.

Bienestar 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 27 instituciones gubernamentales cuentan con programas de bienestar social e incentivos para sus servidores públicos y 15 instituciones han recibido asesoría y capacitación para establecer programas de relaciones laborales en el sector público.

Sistema de información sobre recursos humanos

Se ha instalado un sistema de información computarizado sobre los recursos humanos a nivel de la Dirección General de Carrera Administrativa. Este sistema en el futuro funcionará en red con todas las entidades públicas, lo que permitirá una oportuna toma de decisiones.

Base legal o normativa del sistema

El desarrollo de cada uno de los subsistemas hasta la fecha se ha logrado, ya que previamente se elaboraron los decretos, resoluciones, reglamentos, procedimientos, metodologías, 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.

Perspectiva del sistema

La necesidad de fortalecer e implantar el sistema de Carrera Administrativa se hace más apremiante en estos momentos en que el gobierno requiere de una mayor eficiencia del aparato estatal por la cual se han establecido medidas de mejoramiento y simplificación de los procesos administrativos de pres-

tación de servicios públicos y se requiere elevar la capacidad administrativa, ejecutiva y general de los servidores públicos para que puedan contribuir al mejoramiento 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, incrementará 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.

Hay medidas para reducir los procedimientos burocráticos y se está en vías de realizar una reforma del Estado para lograr mayor eficiencia, eficacia y agilidad en la gestión pública.

Bibliografía

Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, (por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa).

Decreto Ejecutivo N° 222 del 12 de setiembre de 1997, (por la cual se reglamenta la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa) ◊

referencias

ICAP*

ILUSTRAR LA TEMÁTICA DE ESTOS NÚMEROS DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CON UNA SELECCIÓN DE LITERATURA PROCEDENTE DE LAS COLECCIONES DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL ICAP.

Libros

- BID. *Transparencia y gobernabilidad*. [s.l.] : [s.n.], 1999. p.v.
- CEPAL. *Pacto fiscal : fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile : [s.n.], 1998. 293 p.
- Comisión Europea. *Conferencia intergubernamental 1996 : informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*. Luxemburgo : Oficina de Publicaciones Oficiales, Comunidades Europeas, 1995. 101 p.
- Consejo Internacional de Museos; Instituto Colombiano de Cultura; Museo Nacional de Colombia. *Código de ética profesional de los museos ICOM*. Bogotá : [s.n.], 1997. 53 p.
- CORDES; PNUD; Banco Mundial; Betancur, Belisario y otros. *Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción*. Quito : CORDES, 1998. 278 p.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. *La revalorización del quehacer político (Mesas redondas convocadas por la presidencia de la Asamblea Legislativa, entre el 30 de julio y el 10 de setiembre de 1997)*. San José, CR. : La Asamblea, 1998. 260 p.
- Costa Rica. Dirección General de Servicio Civil. Asesora Jurídica. *Jurisprudencia administrativa : II Semestre 1998*. [S.l.] : [s.n.], 1999. p.v.
- Dwivedi, O.P. *Ética en el servicio público*. San José : ICAP, 1977. 39 p.
- España. Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. *Jor-*

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

- nadas sobre ética pública.* Madrid : MAP/INAP, 1997. 143 p.
- Fraerman, Alicia, ed. *Ética en la Comunidad Iberoamericana.* Madrid : Editorial Comunica, 1997. 246 p.
- Fundación Escuela de Gerencia Social. *Ética: un debate necesario en las políticas públicas.* Caracas : Ediciones FECS, 1997. 88 p.
- Gobierno, ética, responsabilidad y transparencia : documentos.* [s.l.] : [s.n.], 2000. p.v.
- Gorostiaga, Ángel R. *Transparencia en la gestión de gobierno : el rol de las cuentas públicas.* Buenos Aires : CITAF-OEA, 1996. 197 p.
- INCIENSA. *Normas y procedimientos del Comité Científico-Ético.* San José, C.R. : INCIENSA, 1997. 53 p.
- OECD. *Principles for managing ethics in the public service : OECD recommendation.* [S.l.] : Public Management Service, 1998. 05 p.
- Panamá. Ministerio de la Presidencia. Dirección General de Carrera Administrativa. *Código de ética de los servidores públicos de la República de Panamá.* [s.l.] : [s.n.], 1999. s.p.
- República Dominicana. Contraloría General de la República. *Código de ética del auditor gubernamental.* Santo Domingo, R.D., 1998. s.p.
- Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano : 8a. : 1996 : Guatemala. *Informes nacionales.* Guatemala : [s.n.], 1996. p.v.
- Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano : 10a. : 2000 : Tegucigalpa, ICAP. *Ética, transparencia y productividad en la gestión de recursos humanos.* Tegucigalpa : [s.n.], 2000. p.v.
- Reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público : 3era. : 1983 : Ginebra; OIT. Informe I-III e informe de la Comisión Paritaria del Servicio Público.- Ginebra, 1983. 4 v.
- Reunión Paritaria sobre la Incidencia del Ajuste Estructural en los Servicios Públicos -Eficacia, Mejora de la Calidad y Condiciones de Trabajo ...*Incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos: eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo.* Ginebra, 1995. 102 p.
- Seminario sobre Selección, Formación y Provisión de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional: 1997: Madrid;INAP-España-. *La función pública local y la habi-*

litación nacional. Madrid : INAP, 1997. 69 p.

UNCTAD. *International monetary and financial issues for the 1990's: research papers for the Group of Twenty-Four*. New York : [s.n.], 1999. 177 p.

Revistas

Barrera Zapata, Rolando. "Desregulación, simplificación y una nueva ética en el servicio público". *Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal*. (61):95-118, 1998.

Berensztein, Sergio; Lerena Ortiz, Hernán; Peña, Marcos. "Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario". *Revista Internacional de Presupuesto Público*. 27(44):61-94, 2000.

Bolaños González, Jimmy. "Servicio civil y sus principios en la función pública: algunas precisiones útiles y necesarias en su memoria histórica". *Revista de Servicio Civil*. (8):25-29, 1999.

Bonifacio, José, Alberto. "Experiencia Argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación". *Reforma y Democracia*. (4):157, 1995.

Bouesseau, Marie-Charlotte. "Ética en salud pública: aportes y desafíos". *Cuadernos Médico Sociales*. (2):39-46, 1997.

Caja Costarricense de Seguro Social. "Diagnóstico situacional referente a la ética y los valores en la Caja Costarricense de Seguro Social". *Revista de Servicio Civil*. (8):9-15, 1999.

Cañas Quirós, Roberto. "Ética general y ética profesional". *Acta Académica*. (23):111-124, 1998.

Costa Rica. Presidencia de la República. "Propuesta de recomendación de la Comisión Presidencial para la lucha contra la corrupción al foro de la concertación". *Revista de Servicio Civil*. (8):85-94, 1999.

Chaves, Jorge Arturo. "Ajuste, desarrollo, dimensiones éticas de la economía". *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*. (50):305-318, 1996.

_____. "Propuesta de un análisis ético e interdisciplinario para diseñar y evaluar políticas públicas". *Revista Panamericana de Salud Pública*. 7(5):350-357, 2000.

Derlien, Hans-Ulrich. "Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (7-8):13-25, 1997.

- Díaz Barrios, Jazmín. "Ética en la gerencia, vista a través del desarrollo organizacional. *Revista Venezolana de Gerencia*. 5(10): 49-61, 2000.
- Díez de Castro, Jon; Redondo López, Carmen. "En busca de la empresa ética". *Alta Dirección*. (204):11-17, 1999.
- Etkin, Jorge. "Cuestión ética en el sector público: discurso y praxis". *Reforma y Democracia*. (7):85-98,1997.
- Ferrer, Ramón. "Gestión emocional, gestión ética y gestión estratégica en las pequeñas y grandes empresas". *Alta Dirección*. (196):15-29, 1997.
- Fondo Monetario Internacional. "Código de buenas prácticas de transparencias en las políticas monetarias y financieras". Banco Central de Reserva de El Salvador. *Boletín Económico*. 12(131):16-21, 1999.
- Gilmour, Robert S.; Jensen, Laura S. "Reinventing government accountability: public functions, privatization, and the meaning of "State action". *Public Administration Review*. 58(3):247-258, 1998.
- Gómez, Luis F. "Ética y la reforma de la salud". *IATREIA*. 12(1): 4-11, 1999.
- ICAP. "Costa Rica: Ley del Régimen de la función pública : delegación de Costa Rica". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (30-31):305-315, 1996.
- Klitgaard, Robert. "Corrupción y la promoción de la ética en el servicio público". *Revista de Servicio Civil*. (9):71-84, 2000.
- Kopits, George; Craig, Jon. "Cómo fomentar la transparencia en las operaciones del sector público". *Boletín del FMI*. 27(4):55-56, 1998.
- Lahera P., Eugenio. "Nuevo pacto fiscal: la propuesta de la CEPAL". *Revista Internacional de Presupuesto Público*. 27(42): 49-80, 2000.
- Lerda, Juan Carlos. "Transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasi-fiscal". *Reforma y Democracia*. (14):59-94, 1999.
- Lienert, Ian. "Reforma de la función pública en África". *Finanzas y Desarrollo*. 35(2):38-41, 1998.
- Martínez Bargeño, Manuel. "Ética, nuevo objetivo de la gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (10):19-32, 1997.
- Messick, David M.; Bazerman, Max H. "Liderazgo ético y psicología de la toma de decisiones". *Revista INCAE*. 10(1): 59-74, 1997.
- Meyers, Larry; Sahgal, Vinod; Glaude, Ernie. "Fortalecimiento de las

- instituciones de auditoría legislativa : una herramienta para un buen gobierno". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (37):51-60, 1999.
- Molina Oliver, Vicenc. "Apuntes sobre la dimensión ética de la empresa familiar". *Alta Dirección*. (202): 57-62, 1998.
- Montero, Cecilia. "Trabajo y desarrollo endógeno : notas para una ética del trabajo en América". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. 3(5):5-18, 1997.
- Morales Peñalosa, Alberto. "Un pacto ético: convergencia axiológica de lo estatal y lo privado". *Tecnología Administrativa*. 13 (30): 125-138, 1999.
- Navarro Gomollón, Ángel J. "Ética en las relaciones empresa-auditor". *Alta Dirección*. (198):45-52, 1998.
- "Otra forma de ver el índice de transparencia internacional: Latinoamérica como un ejemplo". *Responsabilidad Anti-Corrupción*. (24):1 y 4, 1999.
- Petrei, A. Humberto. "Cuestiones de eficiencia en los presupuestos latinoamericanos: situación actual y perspectivas". *Trimestre Fiscal*. 21(70):29-46, 2000.
- Ramírez Altamirano, Marina. "Ética parlamentaria en Costa Rica". *Revista Parlamentaria*. 7(3):203-243, 1999.
- Ramírez Artavia, Juvenal. "Recursos humanos y dignificación de la función pública". *Revista de Servicio Civil*. (9):85-92, 2000.
- Ribes Pons, Ángel. "Ética, excelencia y calidad total". *Harvard Deusto Business Review*. (84):48-53, 1998.
- Riveros Marín, Edgardo. "Reforma de la función pública en Chile". *Reforma y Democracia*. (4):145-154, 1995.
- Rodríguez, Miguel Ángel; Ricart, Joan Enric; Pueyo, Ramón; Viñules, Víctor. "Inversores como nuevos agentes del cambio ambiental de las empresas". *Harvard Deusto Business Review*. (91):50-60, 1999.
- Salazar Paniagua, Freddy. "Ética ciudadana y ciudadanía: el escenario de lo público y lo político". *Humanidades*. 27(1): 1-12, 1998.
- Salazar Vargas, Carlos. "Ética y marketing en los servicios de salud: dos conceptos muy relacionados". *Tecnología Administrativa*. 13(30):75-86, 1999.
- Saravia, Enrique. "Gerencia de recursos humanos del sector público". *Revista de Servicio Civil*. (9): 37-54, 2000.

- Solano Murillo, Hernán. "Reflexiones sobre ética y rendición de cuentas". *Revista de Servicio Civil*. (7): 78-87, 1998.
- Turc, Alain. "Responsabilidad y organismos públicos : receptividad al mundo político, de los usuarios y de las fuerzas del mercado". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (10):123-126, 1997.
- Zapico Goñi, Eduardo. "Función pública directiva ante el modelo emergente de "federalismo flexible" en Europa". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (7-8): 115-123, 1997.
- Zorrilla, Sergio. "Relación entre bio-ética y salud pública : un trabajo de interpretación, un desafío ético y político". *Cuadernos Médico Sociales*. 38(2):15-22, 1997.
- Zovatto Garetto, Daniel. "Financiación política y su impacto en la ética de la administración pública en América Latina". *Reforma y Democracia*. (10):47-82, 1998 ◊

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS, CON EL PROPOSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, 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:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word 6.0*, *PowerPoint 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.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas 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.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) cinco ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - 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

Δ

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública

SUGERENCIAS PARA LA PRESENTACION DE ARTICULOS, CON EL PROPOSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, 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:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word 6.0*, *PowerPoint 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.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas 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.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) cinco ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - 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

Δ