

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



30

31

Tema:

Modernización del
Empleo Público

en este número

La Modernización del Servicio Civil en Costa Rica
p. 5

El Sistema Integrado de Recursos Humanos en El Salvador
p. 27

El Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala
p. 45

Problemática y Perspectivas de la Modernización del Servicio Civil
p. 107

La Reforma del Servicio Civil en Nicaragua
p. 129

Situación y Problemática de la Administración de Personal en Panamá - 1996
p. 153

La Administración de Recursos Humanos en el Sector Público en tres repúblicas centroamericanas
p. 165

Servicio Civil de Carrera en México
p. 187

Recursos Humanos del Sector Público Centroamericano
p. 203

Delegación de Costa Rica

Plantea una reseña histórica del Servicio Civil para concluir en los esfuerzos de modernización iniciados en años recientes.

Delegación de El Salvador

Describe ampliamente su sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos. Presenta resumidamente un proyecto para la modernización de la Administración de Recursos Humanos.

Delegación de Guatemala

Relata los objetivos y funciones del Macrosistema de Servicio Civil de Guatemala. Expone la nueva orientación de la Oficina de Servicio Civil hacia la modernización y desconcentración.

Delegación de Honduras

Expresa los esfuerzos realizados para impulsar un programa de reforma de los regímenes del empleo público, en el contexto de la modernización del Estado.

Delegación de Nicaragua

Presenta los diferentes rasgos característicos de la Administración de Recursos Humanos en distintas épocas y describe el proyecto de la reforma del servicio civil.

Delegación de Panamá

Hace un recuento de las experiencias de los recursos humanos del sector público y señala los aspectos críticos que requieren decisiones gubernamentales.

Donald E. Klingner

Analiza comparativamente la Administración de Personal en el sector público de tres países centroamericanos: Honduras, Costa Rica y Panamá.

Carlos Sierra Olivares

Sitúa el origen del Servicio Civil de Carrera en México en la Constitución Política de 1917 y expone el rol de los servidores públicos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Rethelny Figueroa de Jain

Presenta estadísticas concernientes a la composición y naturaleza de los servidores públicos centroamericanos.

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 30-31

Enero-Junio/1996

Julio-Diciembre/1996

◆ Director

Hugo Zelaya Cáliz

◆ Editora

Rethelny Figueroa de Jain

◆ Comité Editorial

Rethelny Figueroa de Jain/Victoria
Eugenia Pérez L./Jorge Fonseca/
Edwin Aguilar/Ramón Rosales

◆ 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 octubre de 1996.

Cinco años atrás, el ICAP realizó un programa para el desarrollo y modernización de los entes de la administración del empleo público, el cual constituyó una especie de hito en el ejercicio de modernización y fortalecimiento institucional y fue un insumo importante para llevar a cabo exitosamente la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil de Centroamérica y Panamá, en ciudad de Guatemala, Guatemala, durante el período comprendido del 5 al 9 de agosto de 1996 y dedicada al tema "Modernización del Empleo Público". Esta reunión se concibió originalmente como parte de un proceso permanente de actualización de ideas y no como un producto final. De hecho, se convirtió en el principal punto de referencia del pensamiento centroamericano en esta temática, y en consecuencia en la fuente de inspiración para la pre-

paración de este número de la Revista Centroamericana, elaborada con un enfoque inusual sobre las prácticas actuales del Estado en esta materia.

El tema del empleo público que a menudo, por su aparente monotonía, pasa inadvertido en los grandes debates públicos, es esencial y apasionante en el contexto de los actuales momentos de modernización del Estado, procesos de cambios emprendidos en todos los países de Centroamérica. En este marco de referencia profundamente cambiante, la introducción de nuevas tecnologías, acompañadas de formas de trabajo recientes, requieren perfiles profesionales novedosos con respecto a los conocimientos, valores, capacidades y actitudes, de tal manera que este tema se ha convertido en un elemento fundamental para el desarrollo de las instituciones, organizaciones y empresas, y ha tomado relevancia práctica en el sector público centroamericano, para operativizar los nuevos cometidos del Estado.

Dos grandes enseñanzas se derivaron del espacio de reflexión de esta reunión:

- La actual complejidad de dirección de los entes a cargo de la administración del empleo público, y más generalmente de la función de los recursos humanos referente a las políticas, estructuras, actividades e instrumentos, sigue la aceleración de estos cambios. De ahí la importancia de renovar no solamente al funcionario que labora para las administraciones públicas, sino también los sistemas y entidades a cargo de la gestión de este personal.
- El desafío de la competitividad y productividad, convierte la función del empleo público en uno de los objetivos estratégicos de todas las organizaciones en general y del Estado en particular, de tal forma que esta labor debe estar integrada a las macroestrategias institucionales, imponiéndose la necesidad de utilizar en la gestión de los recursos humanos, conocimientos, procesos, métodos y herramientas de la misma naturaleza e igual sofisticación de las que se utilizan en otras áreas.

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 ADMINISTRACION PUBLICA – 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>

La modernización del Servicio

Delegación de Costa Rica*

Civil en Costa Rica**

DELIMITA EL AMBIENTE EN DONDE OPERAN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS, E INDICA QUE SON AQUELLAS CONSOLIDADAS EN BASE A UN CONSTANTE AJUSTE E INNOVACION TECNOLOGICA, LAS QUE DICTARAN LA PAUTA A SEGUIR POR LAS DEMAS. HACE UNA RESEÑA HISTORICA DEL SERVICIO CIVIL, PARA ARRIBAR A LOS ESFUERZOS DE MODERNIZACION INICIADOS HACE POCOS AÑOS.

Introducción

En los albores del siglo XXI, las organizaciones públicas y privadas se encuentran enfrentadas a un entorno altamente turbulento en el cual, la única forma en que pueden subsistir, es desarrollando el conocimiento y promoviendo una cultura orientada a la innovación y al cambio. Las opciones

para las organizaciones reactivas se han venido estrechando hasta un punto en que prácticamente han quedado relegadas a las reglas y condiciones impuestas por aquellas que investigan el futuro y se anticipan a los nuevos acontecimientos; es decir, su vigencia o desaparición no depende de sí mismas, sino de lo que decidan las organizaciones que han consolidado su liderazgo con base en su constante ajuste e innovación tecnológica.

El entorno estable y previsible pertenece a las organizaciones del pasado. Hoy los mercados de bienes y servicios son mucho más complejos, situación que obliga a las organizaciones a realizar análisis sobre las amenazas y oportunidades del entorno para conjugarlas con sus debilidades y fortalezas, establecer y fortalecer sus sistemas de información para tomar,

* Miembros de la delegación oficial: Joaquín Arguedas, Juan Otárola, German Villalobos, de la Dirección General de Servicio Civil -DGSC-.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP- y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala -ONSEC-, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en Ciudad Guatemala, Guatemala.

con base en ésta, las decisiones más acertadas y oportunas posibles y prever y anticipar, mediante la investigación y la planificación, los cambios en los gustos, preferencias e ingresos de sus clientes o usuarios, así como en los niveles y características de la oferta de bienes y servicios.

Se trata entonces de características que deben poseer las organizaciones para que puedan proyectar una imagen de servicio y solidaridad con sus clientes, por encima de los intereses meramente mercantiles y protectionistas. Por ello para insertarse competitivamente en estos mercados las economías dependen, cada vez más, de un trabajo de equipo entre la Administración Pública y las empresas privadas.

En los últimos diez años, ha habido una mayor participación de los Estados en las decisiones que vinculan la productividad y competitividad del sector privado y de hecho, las empresas tienen mayor conciencia de que sin la participación de una Administración Pública consciente del papel estratégico que debe cumplir el Estado en los procesos productivos y de generación de capital, será cada vez más difícil ingresar y mantener competitividad en sus respectivos mercados.

Costa Rica es uno de los Estados que, sin perder su identidad de Estado democrático y socialmente solidario, se ha incorporado plenamente a esa nueva corriente mundial denominada "de la globalización económica", para lo cual el Gobierno ha planteado e

instrumentado una estrategia de modernización de sus instituciones, con miras a lograr que el sector productivo del país pueda insertarse y competir en los nuevos y más complejos mercados nacionales y mundiales.

La Dirección General de Servicio Civil, como obligadamente correspondiente a toda organización del Estado costarricense consciente de sus compromisos, se ha abocado a revisar y ajustar su estructura orgánico-funcional, tratando de responder, cada vez de mejor manera, a las necesidades de sus usuarios: los gerentes y jefes de nivel político de las instituciones, los funcionarios cubiertos por el Régimen de Servicio Civil y el público en general que busca ingresar a la Administración Pública amparados por dicho Régimen.

Aspectos generales

Reseña histórica

El surgimiento de la idea de establecer el Servicio Civil en Costa Rica, empezó a aflorar en la mente de distinguidos funcionarios y políticos, muchos años antes de su creación a finales de la década de los cuarentas.

Por decreto ejecutivo, en diciembre de 1948, fue nombrada *ad-honorem* una Comisión Redactora del Estatuto de Servicio Civil. Dicha Comisión presentó un anteproyecto en octubre de 1949, en el que se destaca-

ban entre otros aspectos los siguientes: la eficiencia de la Administración Pública y la necesidad de tecnificar la administración de personal.

El Estatuto en referencia se promulgó el 6 de noviembre de 1949.

La Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949, establece en el Título XV "El Servicio Civil", en que se resume el pensamiento de los constituyentes en materia de administración de personal para el Estado.

Estos antecedentes conllevan al establecimiento del Servicio Civil en Costa Rica en 1953, orientado a garantizar la eficiencia de la Administración Pública, a establecer un sistema de administración de personal en el sector público, a eliminar el botín político, el compadrazgo y otros vicios que afectaban el sistema, proponiendo en su lugar el desarrollo de un sistema de méritos.

Por su parte, la Dirección General de Servicio Civil, se creó según las disposiciones contenidas en el Estatuto de Servicio Civil. Para cumplirlas, se emitió el Acuerdo Ejecutivo 41 el 24 de junio de 1953, el cual hizo efectiva la creación de la Dirección General de Servicio Civil a partir del 28 de junio del mismo año.

Objetivos del Régimen de Servicio Civil

El objetivo fundamental del Régimen de Servicio Civil es garantizar la eficiencia de la Administración Pública, enero-diciembre/1996

con el propósito de que ésta brinde un servicio excelente a la sociedad.

De este objetivo fundamental se derivan los siguientes:

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

¿Qué instituciones cubre el Régimen de Servicio Civil?

El Régimen de Servicio Civil, cubre a las distintas dependencias ministeriales del Poder Ejecutivo, los organismos adscritos, la Asamblea Legislativa y el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Por otra parte, no están cubiertas por el Régimen de Servicio Civil las instituciones del sistema bancario nacional, las universidades, las municipalidades, las instituciones autónomas y semiautónomas.

¿Cuáles servidores están cubiertos por el Régimen de Servicio Civil?

Este Régimen cubre a los servidores de los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, y se dividen en dos grandes ramas: los de Carrera Administrativa y los de Carrera Docente. Los primeros corresponden a los programas o servicios no docentes y los segundos al personal docente, técnico-docente y administrativo-docente.

Están excluidos del Régimen de Servicio Civil los funcionarios de elección popular, como diputados, municipales y ejecutivos municipales; los miembros de la fuerza pública, los servidores pagados por servicios especiales, contratados para obras determinadas, los empleados que presten servicios interinos u ocasionales o, servicios técnicos en virtud de contrato especial, los médicos que presten el servicio social, los maestros de enseñanza primaria aspirantes, los jefes de misiones diplomáticas y los diplomáticos en misión temporal, los gobernadores de provincia, los oficiales mayores de los Ministerios, los choferes de los Ministros y los servidores directamente subordinados a los Ministros y Viceministros. También están excluidos de este Régimen, los siguientes funcionarios:

- El Procurador General de la República
- El Tesorero y Subtesorero Nacional

- El Jefe de la Oficina de Presupuesto
- El Director de Migración
- El Jefe del Departamento de Extranjeros
- El Director Administrativo del Consejo Superior de Tránsito.
- El Inspector General y los Inspectores Provinciales de Autoridad y Comunicaciones
- El Secretario y demás asistentes personales directamente subordinados al Presidente de la República.

Organización del Régimen de Servicio Civil

Para dirigir y aplicar correctamente los principios normativos, doctrinarios y técnicos de Servicio Civil en las instituciones del Poder Ejecutivo, el Régimen de Servicio Civil cuenta con las siguientes instancias o dependencias administrativas:

- La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora, encargada de dirigir y administrar la aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las diferentes instituciones del Régimen de Servicio Civil.
- Las Oficinas de Personal son las dependencias encargadas de ejecutar las normas, políticas y procedimientos emanados del Estatuto y de la Dirección General de Servicio Civil.

- El Tribunal de Servicio Civil, es el órgano encargado de conocer y resolver los distintos conflictos y reclamos surgidos en la relación de empleo, entre los servidores y el Estado, tales como, despidos y reclamaciones contra disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil o de los jefes.

Fundamento Legal del Régimen de Servicio Civil

El Régimen de Servicio Civil, se fundamenta en los artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política. Estos artículos dicen:

Artículo 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

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

Con base en el artículo 191 citado, se promulgó el Estatuto de Servicio
enero-diciembre/1996

Civil el 30 de mayo de 1953. Originalmente este Estatuto constaba sólo de la Ley Nº 1581 que regulaba la Carrera Administrativa. Posteriormente, se le adicionó la Ley de Carrera Docente, Nº 4565 del 4 de mayo de 1970 y, finalmente, la Ley del Tribunal de Servicio Civil, Nº 6155 del 28 de noviembre de 1977. En resumen, actualmente el Estatuto de Servicio Civil consta de 3 títulos, a saber:

Título I. De la Carrera Administrativa

Título II. De la Carrera Docente

Título III. Del Tribunal de Servicio Civil

El Estatuto de Servicio Civil fue reglamentado mediante el Decreto Ejecutivo Nº 21 del 14 de diciembre de 1954, en lo que respecta a la Carrera Administrativa. La Carrera Docente fue reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo Nº 2235-EP del 14 de febrero de 1972.

Además del Estatuto de Servicio Civil y sus Reglamentos existen leyes y decretos conexos o complementarios que regulan aspectos de Servicio Civil en la relación de empleo público. Algunas de estas Leyes y Decretos son:

- Ley de Salarios de la Administración Pública (Nº 2166 del 9 de octubre de 1957) y sus reformas.
- Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores Públicos (Nº 3009 del 18 de julio de 1962).
- Ley de Personal de la Asamblea Legislativa (Nº 4556 del 21 de abril de 1970) y sus reformas.

- Ley del Estatuto de Servicios Médicos (Nº 3671 del 18 de abril de 1966) y sus reformas.
- Ley de incentivos a los profesionales en Ciencias Médicas (Nº 6836 del 22 de diciembre de 1982).
- Decreto Ejecutivo Nº 6 del 8 de agosto de 1959 (inclusión del personal de la Dirección de Asistencia Médico-Social en el Régimen de Servicio Civil).
- Reglamento para el pago de zonaje a los servidores de la Administración Pública (Decreto Ejecutivo Nº 90-S.C. del 13 de diciembre de 1965).
- Decreto Ejecutivo Nº 100 del 30 de enero de 1966 (exigencia de requisitos mínimos a los servidores que desempeñen puestos excluidos del Régimen de Servicio Civil).
- Reglamento de Servicio de Consejería de las instituciones educativas (Decreto Ejecutivo Nº 7009-E del 3 de mayo de 1977).
- Reglamento de Adiestramiento de Personal para los Ministerios e Instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo Nº 15302-P del 27 de marzo de 1984).

La Dirección General de Servicio Civil

La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora del Régimen de Servicio Civil, encargada de

orientar la aplicación de la doctrina, los principios, las normas y las políticas de Servicio Civil, en los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, así como, de asesorar, controlar y mantener una posición de liderazgo técnico en la administración de personal de cada uno de ellos.

Un Modelo de Desconcentración

En 1987 la Dirección General de Servicio Civil inició un proceso de desconcentración, con el propósito de ofrecer un servicio más eficiente a los usuarios. Este propósito implicaba acercar los servicios de la institución a los empleados y clientes de cada Ministerio. Asimismo, la intención de este proceso era trasladar paulatinamente las fases ejecutivas de la administración de personal a las dependencias desconcentradas que funcionarían en los distintos ministerios. Para ello, se establecieron siete Oficinas Desconcentradas que asumieron la atención de los asuntos técnico-administrativos correspondientes a cada entidad ministerial, tales como: clasificación de puestos, registro y control, capacitación, incentivos y reclutamiento de personal. Por su parte, la labor normativa y asesora quedó bajo la responsabilidad del personal de los diferentes Departamentos de las Oficinas Centrales de la Dirección General de Servicio Civil.

En una segunda etapa del proceso de desconcentración se establecieron, mediante la resolución DG-042-94 del 19 de abril de 1994, tres Unidades de Asesoría y Control ubicadas directamente en las dependencias de personal de las instituciones del Régimen de Servicio Civil. En este caso, las instituciones fueron: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. No obstante, se tenía proyectada la creación de nuevas unidades de esta naturaleza en otras instituciones del Poder Ejecutivo y, a la vez, ir eliminando las Oficinas desconcentradas.

Hasta ahora se han eliminado tres de las siete que originalmente se crearon. Las Unidades de Asesoría y Control, como su nombre lo indica, son los organismos encargados de asesorar y controlar la ejecución de las labores técnico-operativas que tienen bajo su responsabilidad las Oficinas de Personal de las instituciones del Régimen de Servicio Civil.

Tanto las Oficinas Desconcentradas como las Unidades de Asesoría y Control dependen jerárquicamente del Departamento de Control de Operaciones, pero, en aspectos técnicos y normativos reciben asesoría y directrices de los Departamentos correspondientes a cada área técnico-funcional de la Administración de personal que tiene a cargo la Dirección General de Servicio Civil.

Diagnóstico situacional

Análisis del Marco Jurídico Institucional:

La Constitución cita que un Estatuto regulará las relaciones entre el Estado y sus servidores, cuyo propósito será el de garantizar la eficiencia de la Administración, sin embargo, el Estatuto fue reducido en su cobertura y se limitó a normar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores.

Por otra parte, uno de los principales problemas lo constituye la rigidez que caracteriza la normativa del Título II (de la Carrera Docente), sumado a una actitud de desmedido apego a la letra de la Ley, explica que en la administración de recursos humanos se mantengan casi inalterados los métodos, técnicas e instrumentos de los años setentas. Por esta razón, es in cuestionable la necesidad de un cambio sustancial en el respectivo cuerpo de normas, tal que permita a la Dirección General extender, sin riesgo de caer en ilegalidad, todos los esfuerzos de innovación y cambio que ha venido desarrollando en el Sector Administrativo. Mientras tanto, la solución inmediata será la emisión de aquella normativa que, mediante decretos ejecutivos y resoluciones, conduzca, a su vez, a dar soluciones a los problemas del ámbito docente.

Análisis de los procesos de trabajo:

Durante el primer semestre del año 1995 la Dirección General efectuó el levantamiento de los procesos que realizan sus diferentes departamentos para brindar sus servicios. En el transcurso del mismo se pudo observar que los funcionarios no visualizaban claramente cuáles eran los productos o servicios que debían ofrecer para satisfacer la demanda de sus usuarios ni, mucho menos, cuáles eran las secuencias de pasos mínimos para proveerlos con la oportunidad y calidad deseables por aquellos. Por lo tanto, también el concepto de valor agregado estaba fuera del léxico común del personal.

Tal situación es justificable si se considera que la naturaleza del trabajo de una dependencia como ésta no permite fácilmente delimitar sus productos intermedios y finales; es decir, la Dirección General lo que realmente ofrece y brinda son servicios, no es una organización productiva (tal y como se entiende este concepto dentro de las ciencias económicas), de ahí que al intentar por primera vez identificar sus productos y procesos, los funcionarios no hicieron otra cosa que manifestar las limitaciones que presenta el paradigma burocrático; o sea, se les dificultó mucho concretar un producto realmente terminado en su departamento y, con más razón seguirle los pasos a sus subproductos en otros departamentos u Oficinas de Recursos Humanos.

La costumbre ha hecho que el personal se oriente a las tareas, se preocupe por la especialización y perciba como "natural" la división del trabajo por departamentos. El resultado, sin proponérselo (porque, como se dijo, no era un aspecto que estuviera dentro de su dominio profesional o laboral), es que durante todos los años de su existencia, la Dirección General ha llevado a cabo su trabajo con base en procesos fragmentados, largos y muchas veces complicados, lo que en varias ocasiones le ha generado problemas con la calidad y, especialmente, con la oportunidad y eficiencia con que brinda sus servicios a los usuarios.

Incluso, la organización de los diferentes procesos técnicos y operativos de la mencionada gestión no parecía obedecer a una respuesta integral a las necesidades de recursos humanos de las instituciones del Poder Ejecutivo sino, más bien, a respuestas parciales y focalizadas sobre problemas particulares de tales procesos.

La modernización es un asunto que ha ocupado gran parte del esfuerzo gerencial y administrativo de la Institución, de ahí que el Programa de Reforma del Estado de la actual Administración encontró una Dirección General en plena actitud y acción de cambio, resultado de lo cual ha sido el replanteamiento preliminar de su estructura orgánica, recomendada a través del memorando INF-PP-128-95, del 12 de setiembre de 1995 y el posterior estudio que del mismo realizaron, no sólo los niveles gerenciales, sino también los profesionales y técni-

cos y que han culminado con la decisión de rediseñar los procesos de trabajo y replantear la estructura orgánica, según los requerimientos de sus usuarios y la modernización institucional que impulsa el actual Gobierno.

Reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil

Redefinición del rol estratégico

El proceso de modernización de la Dirección General de Servicio Civil y, con ello, del mismo Régimen de Servicio Civil, se inició desde hace aproximadamente cuatro años. Por ello, pese a que hasta ahora no se ha realizado ninguna reorganización general de esta dependencia, los niveles gerenciales, junto a los funcionarios de apoyo técnico y logístico, procuraron desde entonces, determinar el ámbito de servicio de su gestión sustancial y cuestionar, a partir de ahí, si éste era realmente el que le correspondía.

Medió una etapa de capacitación y sensibilización permanente de los funcionarios hacia el cambio, para que se incorporaran conscientemente al proceso de análisis y redefinición del rumbo de la Dirección General.

Un primer producto de dicho proceso se dio a finales de 1994 con la redefinición de los objetivos, políticas y misión de esta dependencia.

Dichos elementos quedaron constituidos de la siguiente manera:

Misión

Ser la entidad rectora de los procesos técnicos y científicos, para el ingreso, mantenimiento y desarrollo de personal al servicio público, consolidando en este, una actitud solidaria y responsable respecto a la máxima satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Estrategias

- Transformar la prestación de servicios que brinda la Dirección General en un proceso que, manteniendo un control centralizado, permita a las Oficinas de Recursos Humanos, en unos casos asumir y, en otros, desarrollar más la función técnica operativa y asesora de la administración de recursos humanos, que realmente les corresponde realizar en sus instituciones.
- Establecer el mejoramiento continuo de los productos o servicios ofrecidos, como factor indispensable para su adaptación a las transformaciones que experimenta su entorno y las demandas de los usuarios.
- Integrar la gestión de la administración de recursos humanos de las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, en un sólo sistema que asegure estrategias, objetivos y políticas de administración de recursos humanos comu-

nes a los intereses del Estado costarricense.

Objetivos generales

- Incrementar la participación de las unidades de recursos humanos en el proceso de toma de decisiones del ámbito técnico-operativo de la Dirección General.
- Desarrollar un enfoque sistémico de administración de recursos humanos para las organizaciones centralizadas y descentralizadas bajo su rectoría.
- Propiciar y fortalecer en los procesos de provisión, aplicación, mantenimiento, desarrollo y control de la Administración de Recursos Humanos del sector público, la búsqueda constante de la calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia que exige la prestación de los respectivos servicios.
- Promover la coparticipación de los diversos tipos de usuarios en las acciones técnico-operativas de la Administración de Recursos Humanos del Sector Público.
- Desarrollar en la Administración Pública centralizada y descentralizada, una cultura de maximización del uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos e infraestructurales, aplicado a la gestión de recursos humanos.
- Fomentar la concertación con los usuarios como alternativa para la solución de los problemas.

- Desarrollar en los funcionarios responsables de la gestión de recursos humanos, la capacidad de liderazgo y el espíritu emprendedor suficientes para introducir en sus respectivas organizaciones la flexibilidad y adaptabilidad.
- Fomentar en la Dirección General la realización de investigaciones aplicadas en los diferentes procesos de Administración de Recursos Humanos.
- Impulsar la transformación estructural-funcional de las instituciones, procurando la identificación y diferenciación claras de sus procesos de trabajo y productos respectivos.
- Propiciar la integración de los servicios sustantivos de la Administración de Recursos Humanos de la corporación pública al proceso planificador de la gestión de las respectivas entidades.
- Impulsar y fortalecer la motivación, integración y satisfacción del personal que labora en el campo de la Administración de Recursos Humanos.

Políticas

- Sujetar a la coordinación previa interdepartamental toda acción innovadora que desarrolle cualquier departamento y que involucre a los otros.
- Reducir la participación de la Dirección General en la ejecución de las labores técnico-operativas del ámbito de su actual gestión, e in-

crementar al máximo sus funciones investigativas, asesoras y contraloras.

- Facilitar que los servidores adquieran la conciencia, capacidad y disposición necesarias para imprimirle a sus productos y servicios las características de calidad, eficacia, cantidad y oportunidad esperadas por los usuarios.
- Las unidades sustantivas deben buscar, en forma inmediata y permanente, las soluciones necesarias para que el proceso de desconcentración se consolide.
- Los equipos y unidades de esta Dirección General deberán actuar orientados hacia el establecimiento, consolidación y mejoramiento de la tecnología informática disponible, procurando que los programas o paquetes de este tipo sean compatibles en cuanto a sus ambientes y flexibilidad, no sólo internamente, respecto a dichas unidades y equipos de trabajo, sino también, externamente, respecto a la tecnología utilizada por nuestros usuarios actuales y potenciales.
- Para lograr la maximización en el uso de los diversos recursos aplicados por las instituciones del Sector Público a la administración de sus recursos humanos, la Dirección General y sus unidades deberán formular y desarrollar los proyectos necesarios tales que involucren, tanto a las instituciones centralizadas, como a las autónomas y semiautónomas, en este proceso. La generación de ideas para cumplir tal cometido será evaluada e integrada por la Dirección General con el fin de coordinar los esfuerzos individuales (departamentales o de los servidores) que se lleven a cabo en este sentido.
- Se debe ofrecer a los usuarios "puertas de acceso" que conduzcan a la flexibilización del criterio técnico, de ahí que sus planteamientos deben ser escuchados y evaluados, pensando en que, como usuarios pueden estar externando verdaderas necesidades que la Dirección General, como proveedora de los servicios que éstos demandan, debe tener especial cuidado en satisfacer.
- Desarrollar foros de discusión y evaluación que permitan la participación de los usuarios en la solución de los problemas, en concordancia con la metodología del trabajo en equipo.
- En trabajos en conjunto con los usuarios se deben establecer, mecanismos de ejecución, control y evaluación que hagan plenamente conscientes a los servidores de ambas partes de las consecuencias de los errores y la responsabilidad que deben asumir cuando éstos sucedan.
- Establecer la confianza mutua en los trabajos en conjunto con los usuarios como una actitud clara de fidelidad a la normativa estableci-

da y de compromiso con los principios del Régimen de Servicio Civil.

- La confianza mutua en un clima corporativo, puede lograrse con mayor efectividad si entre los usuarios y esta Dependencia se crean equipos de trabajo para la solución de problemas.
- Los funcionarios de la Dirección General y de las Oficinas de Recursos Humanos deberán distinguirse por su afán de servicio y profesionalismo y ser ejemplo para los demás funcionarios públicos en cuanto a la mística, responsabilidad, iniciativa, el conocimiento y la creatividad aplicados al desarrollo de sus labores, por eso deben tomarse las previsiones necesarias para que, desde el reclutamiento y selección de personal, pasando por el desarrollo de la carrera administrativa, se realice una revisión exhaustiva de la planilla y de los recursos humanos disponibles en cada servidor, de manera que en el plazo más corto posible alcancen un nivel de desarrollo tal que se conviertan en verdaderos líderes, gestores de cambio institucional.
- Las investigaciones, son indispensables para garantizar la calidad de los servicios y la competitividad permanente de esta Dependencia. En razón de ello, la Dirección General no concibe ninguna unidad o equipo de trabajo que, teniendo relación con las funciones sustantivas o de apoyo a éstas, no realice investigaciones para el desarrollo cognocitivo y tecnológico de la gestión de recursos humanos que la Ley le encomienda. En este último sentido, toda investigación que, por sus efectos sistémicos, trascienda la esfera de acción sustantiva de cada unidad o equipo, debe coordinarse previamente y compartirse con la Dirección General y las unidades vinculadas.
- Las investigaciones deben ser eminentemente aplicadas al proceso de la Administración de Recursos Humanos bajo la rectoría de la Dirección General.
- La Dirección General, hasta donde la situación tecnológica y socio-política se lo permita, sujetará toda reestructuración metodológica y epistemológica de los procesos sustantivos de recursos humanos a la revisión y análisis de los procesos de trabajo y de las estructuras orgánico funcionales de las instituciones vinculadas.
- La misión organizacional y las estrategias de desarrollo de las instituciones deben estar íntimamente ligadas al desempeño del personal que conforma sus planillas; por lo tanto, como condición para establecer y aplicar nuevos procedimientos de trabajo en nuestra materia dentro de aquellas, debemos hacer el monitoreo de sus respectivas misiones y estrategias, o impulsar acciones tendentes a su formulación oficial y realizar auditorías de recursos humanos, rela-

cionándolas con dichas variables de planificación.

- La responsabilidad por la motivación, integración y satisfacción del personal que labora en el campo de la Administración de Recursos Humanos recae en las gerencias respectivas. El gerente deberá preocuparse de dar y buscar la capacitación necesaria para sus colaboradores.

Funciones de la Dirección General de Servicio Civil

Como funciones principales de la Dirección General de Servicio Civil tenemos:

- Promover la modernización de la administración de personal en los organismos del Régimen de Servicio Civil.
- Establecer y mantener políticas uniformes y criterios científicos en el análisis, clasificación y valoración de puestos.
- Dirigir y promover la capacitación de los servidores del Poder Ejecutivo.
- Establecer procedimientos e instrumentos técnicos requeridos para una mayor eficiencia de la administración de personal del Estado.
- Seleccionar con base en la idoneidad comprobada a los candidatos elegibles para ocupar cargos del Poder Ejecutivo.

- Administrar el régimen salarial de los servidores del Poder Ejecutivo.
- Asesorar a los organismos del Poder Ejecutivo acerca de las distintas áreas de la administración de personal y de la aplicación del Estatuto de Servicio Civil.
- Efectuar las investigaciones requeridas por el Tribunal de Servicio Civil en los casos de despidos y reclamaciones.

Modelo de Administración de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil

Esta es una dimensión del problema de reorganización en la que, como ya se comentó la Dirección General viene trabajando desde principios de 1995. En esta dimensión la Dirección General replantea su rol ante sus usuarios y reconoce, con objetividad, que la gestión de recursos humanos de las instituciones la deben hacer precisamente estas últimas a través de sus respectivas Oficinas de Recursos Humanos, con especial énfasis y que, en consecuencia, la única forma de alcanzar eficiencia en la prestación de los servicios de recursos humanos en el Régimen, es determinando un sólo equipo (u oficina) proveedor de éstos en cada institución (las O.R.H.), de manera que dicho equipo u oficina sea el que reciba y resuelva las solicitudes o demandas respectivas de sus usuarios.

Dentro de esta perspectiva la Dirección General, como ya se explicó, ha adquirido la experiencia de operar con oficinas desconcentradas, y ha introducido y, a la vez, inducido una serie de cambios en la legislación que le facilitará en el corto plazo, poner en práctica esta intención. El más relevante de los cambios legales, y en el que sustentará todo el andamiaje de reestructuración del área de recursos humanos lo es, sin duda, la reciente modificación del Artículo 4º del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, al cual ya se hizo alusión en este mismo estudio.

Con esta nueva concepción de la Administración de Recursos Humanos del Régimen, la Dirección General se ha comprometido con la Presidencia de la República y el Programa de Reforma del Estado, a coordinar las acciones de reestructuración de dicha área de actividad en varios ministerios, pero atendiendo también las de aquellas otras instituciones que, por su propia iniciativa soliciten, para sí mismos, esa prioridad.

Por otro lado, la Dirección General ha continuado su política de fortalecimiento de las Oficinas de Recursos Humanos a través de la asignación, de funcionarios suyos con carácter de "destacados", dependiendo directamente de los responsables de aquellos en cada Institución. Ese personal permanecerá en dichas Oficinas durante el tiempo que éstos lo requieran e, incluso, podrían ser reubicados permanentemente en ellas si las condiciones organizacionales y personales así lo

justifican. También significa que si los funcionarios "destacados" cumplen debidamente su rol y las Oficinas de Recursos Humanos donde se ubican no los requirieran más, regresarán a la Sede Central de la Dirección General, donde serán ubicados en cualesquiera de los nuevos procesos de trabajo, incluyendo la posibilidad de cumplir nuevamente el rol de "Destacado" en otras Oficinas de Recursos Humanos.

Lo que se busca, con todo ello, es orientar y asesorar a las Oficinas de Recursos Humanos sobre las nuevas funciones que deberán cumplir y el modelo de Administración de Recursos Humanos que más se ajuste a sus necesidades administrativas y gerenciales y de la Dirección General.

Esquema orgánico-funcional propuesto

Con el nuevo esquema orgánico-funcional, la Dirección General aspira a consolidar el macroproceso "Innovación-instrumentación-gestión de Recursos Humanos". Se pretende configurar una estructura inteligente que se recicle permanentemente a través de la constitución de una nueva cultura basada en la acción creativa y emprendedora de los funcionarios, así como en la iniciativa para asumir compromisos grupales; es decir, se desea cambiar el conformismo por la constante búsqueda de respuestas novedosas a los requerimientos de los usuarios, y el trabajo en serie y locali-

zado en determinados puntos de los procesos, por un trabajo integrador y localizado en todos los puntos del proceso. La consecuencia es la formación del funcionario para el trabajo polifuncional y siempre dispuesto a incorporarse en diversos equipos, según lo exijan los mismos procesos y el reciclaje permanente de la organización.

Dentro de esta óptica y teniendo siempre presente que estructuras, procesos y comportamientos forman la unidad sistémica organizacional, la Dirección General ha optado por una reorganización que integre los servicios de Administración de Recursos Humanos de todas las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, incluyendo también las suyas (por ser el órgano rector en la materia), de forma tal que tanto los que brindan estos servicios, como los receptores de los mismos se perciban y sean percibidos, los primeros como proveedores y los últimos como clientes o usuarios.

En esencia, el esquema propuesto distinguiría tres áreas sustantivas y una cuarta área donde quedaría representada la función de control y evaluación global del SARH, todas las cuales serían susceptibles de gerenciar mediante la asignación de coordinadores a cada una de éstas. Existirían dos áreas adicionales que, como se comentará adelante, se identificarían como tales sólo con propósitos informativos; sin embargo, en ellas no se designarían coordinadores por cuanto dependerían directamente del Director General.

Las áreas en mención serían:

- Innovación
- Instrumentación tecnológica
- Gestión de Recursos Humanos
- Auditoría y Control de Recursos Humanos

Las tres primeras se engarzan en una relación corporativa de integración horizontal hacia el cliente.

Es decir, la primera área (innovación) sería la responsable de monitorear la orientación que siguen los procesos de cambio de la Administración de Recursos Humanos en el entorno nacional y mundial, así como las necesidades de servicios de los usuarios internos y externos de la Dirección General, con miras a hacer los diagnósticos requeridos, disponer los fundamentos técnicos y científicos de las nuevas tecnologías y métodos por implementar en el Régimen de Servicio Civil y formular los diseños generales de los instrumentos y técnicas correspondientes.

La segunda (instrumentación tecnológica), en aras de mejorar, desarrollar o diversificar los servicios-productos y, con ello, modernizar la Administración Pública, se encargaría de diseñar y rediseñar, en forma específica, los sistemas, las técnicas e instrumentos propios de la A.R.H. del citado sector.

La tercera (gestión de recursos humanos), asumiría las funciones generales de implementar y promover la implantación de las tecnologías y sis-

temas de A.R.H. disponibles para las organizaciones del Régimen de Servicio Civil y de asesorar diariamente a los usuarios (principalmente a las O.R.H. y jercas de las referidas organizaciones) en la aplicación de los métodos, técnicas y procedimientos establecidos y coordinar y evaluar, al día, las operaciones efectuadas por dichas Oficinas y jercas, con el fin de corregir y evitar la consolidación de prácticas erróneas que puedan atentar contra la consistencia y sistematización de la A.R.H. del Régimen.

Finalmente, la última (auditoría y control de recursos humanos) realizaría las funciones evaluadora y controladora globales del SARH y de intervención *ex-ante*, concurrente y *ex-post* de las O.R.H. y demás oficinas que participan directa o indirectamente en las decisiones que vinculan la búsqueda y aplicación de los recursos humanos a la gestión de la A.R.H. dentro de las instituciones. El objeto básico es retroalimentar el SARH mediante acciones anticipadoras o curativas que garanticen el cabal logro de la misión de la Dirección General y, con ello, el respeto a los principios de idoneidad, mérito y de igualdad de oportunidades de ingreso a los cargos públicos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.

Estrategia para la implantación de la nueva estructura

En realidad, como se ha dicho antes, la Dirección General viene trans-

formándose desde hace varios años, de ahí que la nueva estructura es realmente una síntesis de las etapas de crisis en que se ha encontrado y de las resoluciones parciales que le ha dado a las mismas y que le han permitido definir con mayor claridad su rumbo y visión-misión institucional.

Desde que se concibieron los primeros cambios, la Dirección General decidió reducir su planilla, buscando la movilidad del personal profesional y técnico hacia las O.R.H. o, simplemente, absteniéndose de usar los puestos que iban quedando vacantes (incluso llegando más allá de las políticas de restricción del gasto público del Gobierno), pues ya tenía claro ese nuevo rol de órgano rector de la A.R.H. del Régimen de Servicio Civil que debía asumir y que la obligaría a desprenderse del personal dedicado a las labores técnico-operativas que se trasladarían a aquellas oficinas.

Para obtener reducciones de planillas tan acentuadas como éstas, muchas organizaciones han tenido que reestructurarse previamente y sujetar la movilidad del personal afectado a los trámites jurídicos de rigor, dificultad que, mediante sus políticas de empujamiento de su estructura ocupacional, la Dirección General logró superar en poco tiempo sin tener que involucrarse en un problema como el referido.

Hoy día, la dependencia está preparada para poner en vigencia su nueva estructura orgánico-funcional, sin las dilaciones que normalmente exigen

estos procesos. Se han efectuado todos los esfuerzos de sensibilización del personal de los niveles operativos y gerenciales que, a su inicio e implantación, un proceso de esta naturaleza requiere, se ha dado amplia participación a dicho personal en la formulación de ideas y expresión de criterios sobre el cambio deseado, se han elaborado múltiples documentos relacionados con los cambios efectuados y por efectuarse en este proceso de modernización y se ha obtenido, por parte del personal, una aprobación generalizada del cambio de rumbo y reorganización planteada; todo lo cual explica por qué a la Dirección General sólo le resta la aprobación de esta propuesta por parte de MIDEPLAN para implantar, en forma inmediata, su nueva estructura.

Acciones innovadoras

Como parte de la renovación de esta institución se han realizado una serie de esfuerzos concretos por establecer proyectos que permitan promover mejoras sustanciales en la gestión de recursos humanos.

Asimismo, se ha pretendido responder con esto, a las expectativas que el Plan Nacional de Desarrollo, Francisco J. Orlich, ha definido para el Área de Recursos Humanos.

Dentro de estos proyectos se pueden citar:

Reformas en el proceso de Selección de Personal

- Creación de un registro permanente de oferentes: El Registro Permanente de oferentes es una base de datos con información sobre candidatos potenciales para ocupar puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil. Esto con el fin de satisfacer de una forma ágil y eficiente las demandas de personal de las instituciones cubiertas por este Régimen.
- Introducción del sistema de lectura óptica para la revisión de resultados de pruebas y para la recepción de ofertas de servicios. El sistema de lectura óptica permite agilizar la actividad de reclutamiento de personal (ofertas de servicios) y evaluar en forma inmediata a aquellos servidores que aplican pruebas para ser seleccionados.
- Diseño de una prueba general para los profesionales: es un instrumento para evaluar conocimientos, habilidades y destrezas de orden general. Esta prueba permitirá agilizar el proceso de evaluación.

Reformas en las políticas de empleo público

- Fortalecimiento e impulso del traslado de las funciones técnico-operativas de las Oficinas de Servicio Civil hacia las Oficinas de Recursos Humanos.

La Dirección General de Servicio Civil ha iniciado un proceso para

trasladar las funciones técnico-operativas a las Oficinas de Recursos Humanos con el fin de lograr una mayor eficiencia en los trámites operativos, por lo que la Dirección General asumiría un papel asesor y contralor al respecto.

Las Oficinas de Recursos Humanos que ya han asumido las funciones son:

Asamblea Legislativa

Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN

Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA

Al finalizar este año (1996) 10 oficinas más habrán asumido estas funciones. El resto de las oficinas las asumirán en el mediano plazo.

- Se realizó el traslado de 20 funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil a los diferentes ministerios (como destacados), con el fin de fortalecer a las Oficinas de Recursos Humanos.

El traslado de estos funcionarios pretende fortalecer a las Oficinas de Recursos Humanos, con el fin de que éstas puedan asumir con mayor facilidad e independencia las funciones técnico-operativas.

- Facultación de los Jefes de las Oficinas de Recursos Humanos.

Como parte de los cambios y con el fin de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios al cliente, se ha considerado oportuno dotar a las Oficinas de Recursos

Humanos de una mayor capacidad de respuesta en cuanto a la ejecución de las actividades tradicionalmente propias de la Dirección General, incluyendo la aprobación de los trámites respectivos.

Para tal efecto se están facultando a los jefes de las unidades mencionadas con el fin de que puedan asumir en forma independiente, pero coordinada, estas funciones.

Las oficinas que hasta ahora han sido facultadas pertenecen a las siguientes instituciones:

Ministerio de la Presidencia

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, M.O.P.T.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG.

Registro Nacional

Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN

Ministerio de Salud

Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA

- Creación de un Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos conformado por una representación de jefes de Recursos Humanos y el Director de Servicio Civil.

Este Consejo es un órgano de consulta y asesoría técnica de la Dirección General de Servicio Civil, cuya creación busca integrar los esfuerzos gerenciales y operativos.

- Configuración de un sistema de análisis ocupacional.

Es una metodología que permite abordar la estructura de empleo público con una perspectiva sistémica orientada hacia los procesos productivos.

- Proyecto de creación de un Manual General de Clases por Estratos.

Este proyecto pretende la creación de cinco estratos: Operativo, Especializado, Técnico, Profesional y Superior. Dentro de cada estrato se crearán diversas clases.

- Asesoría para la elaboración de manuales institucionales.

La Dirección General de Servicio Civil tiene un alto interés en coadyuvar a las Oficinas de Recursos Humanos de los diferentes ministerios en la creación de manuales institucionales, con el afán de que éstos faculten los demás procesos de la administración de recursos humanos.

Estos instrumentos marcarán la diferencia entre la estructura ocupacional interna de cada institución con respecto a las demás, y les permitirá llevar acabo, en forma más objetiva, las funciones de reclutamiento y selección, desarrollo de la carrera, clasificación de puestos y capacitación entre otros.

- Asesoría para la elaboración de estudios de reestructuración en las diversas instituciones públicas.

La Dirección General de Servicio Civil, por su experiencia en la administración de recursos humanos, y en respuesta al mandato constitucional (art. 191) de velar por la eficiencia de las instituciones públicas, ha participado de lleno en el proceso de reforma del estado, colaborando con la asesoría para la evaluación de estudios de reestructuración de las diferentes instituciones públicas. Dentro de éstas se han elaborado estudios para:¹

- Ministerio de Planificación y Política Económica, MIDEPLAN
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC
- Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, MIRENEM
- Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, INCIENSA
- Instituto Costarricense de Puertos al Pacífico, INCOP
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
 - Archivo Nacional
 - Museo Nacional
 - Teatro Popular Melico Salazar
 - Museo Calderón Guardia
 - Museo Juan Santamaría
 - Museo de Arte Costarricense
 - Dirección General de Bibliotecas
 - Biblioteca Nacional

1. Los documentos respectivos se encuentran en el centro de documentación de la Dirección General de Servicio Civil.

- Ministerio de Justicia y Gracia
Registro de Bienes Inmuebles
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes, M.O.P.T.
Policía de Tránsito
Consejo Técnico de Aviación Civil
Consejo de Seguridad Vial
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU
- Planteamiento de una Evaluación del Desempeño de los funcionarios con base en los resultados de los respectivos equipos de trabajo.

Dado que los resultados de las evaluaciones anuales del desempeño han evidenciado una brecha entre los objetivos propuestos y productividad obtenida, se ha hecho necesario crear un instrumento que permita establecer una relación directa entre la calificación de servicios y los aportes que ha brindado el servidor a la organización. Por tal motivo se ha recomendado eliminar el instrumento existente y sustituirlo por uno que permita evaluar los resultados de los equipos de trabajo. Asimismo, el nuevo sistema de evaluación permitiría diseñar sistemas de retribución adecuados a la productividad.

Impulso de un programa nacional de capacitación

Concepción del Centro de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público

Es un centro que tiene como finalidad la integración, hasta donde sea posible, de los recursos disponibles, tanto de instituciones públicas como privadas, para la capacitación de los funcionarios, lo cual facilitará el desarrollo de actividades en este sentido y hacer una utilización racional y eficiente de esos recursos.

Asimismo, permitirá ofrecer programas de capacitación, en gerencia pública, motivación de personal y otras áreas estratégicas para la gestión y el desarrollo de los recursos humanos del Estado.

Creación del Sistema de Administración de Recursos Humanos –SARHE–

El SARHE es un modelo de integración de los servicios administrativos y de asesoría en los procesos de captación, mantenimiento y desarrollo de los recursos humanos de las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas del Gobierno.

El SARHE visualiza al Estado como único patrono y a la Administración Pública como el conjunto de las citadas instituciones, cuya misión es proveer a la población de los servi-

cios encomendados con eficiencia y efectividad.

Creación del Sistema Nacional de Recursos Humanos –SIREHU–

El SIREHU es un sistema de información en el cual se compilará toda la información de los puestos y los funcionarios del Régimen de Servicio Civil (lugar de residencia, edad, sexo, escolaridad, calificaciones de servicio, puesto que desempeña, años de servicio para el Estado, ubicación real y presupuestaria del puesto, entre otros datos).

El objetivo de este sistema es dotar al Régimen de Servicio Civil y el Sector Público de una herramienta poderosa que permita avanzar hacia la planificación de los recursos humanos del Es-

tado, además de brindar productos e información que sustituyan al papel y los procesos manuales.

Bibliografía

Méndez Brenes, Ligia Mercedes. *Reseña Histórica. Revistas de Servicio Civil*. Imprenta Nacional, 1988. San José, Costa Rica.

Documentos utilizados

Informe Anual de Labores de 1995.

Estudio de modernización y propuesta de una estructura orgánico-funcional de la Dirección General de Servicio Civil

△

El Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos

Delegación de El Salvador*

en El Salvador**

DESCRIBE AMPLIAMENTE SU SISTEMA INTEGRADO DE GESTION DE RECURSOS HUMANOS, SEÑALANDO SU FORMA DE OPERAR Y SUS INEFICIENCIAS, PARA DE DERIVAR EN UNA SERIE DE RECOMENDACIONES. A PARTIR DE ESTAS, PRESENTA RESUMIDAMENTE UN PROYECTO PARA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS.

Introducción

Reseña de Ordenamiento Institucional

De acuerdo a la Constitución de El Salvador, en su Artículo 150, el Organo

Ejecutivo está integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes.

Prevé la existencia de un Consejo de Ministros integrado por éstos junto con el Presidente y el Vicepresidente, el cual, entre sus facultades, tiene la de aprobar el plan general de gobierno; elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos; y la de aprobar el Reglamento Interno del Organo Ejecutivo a través del cual se determina la estructura, número y organización de los distintos ministerios así como sus respectivas competencias.

No existe límite para el número de secretarías de estado a crearse para la gestión de los negocios públicos y para la distribución de los diferentes ramos

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Carlos Guillermo Rodríguez Alvarez, Rosa María Ramírez de Galdamuz, Mario Humberto Cabrera Chicas, Martha Edith Saravia de Domínguez, del Ministerio de Hacienda; Dalila de Caceros, Casa Presidencial-Modernización del Estado.

** **Documento presentado en la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.**

de la Administración, dependiendo su número solamente de las necesidades existentes.

Integran el Organismo Ejecutivo, diez Ministerios, y el resto del Sector Público Oficial se configura con los Organismos Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, la Corte de Cuentas, cerca de cuarenta entidades autónomas u organismos descentralizados y doscientos sesenta y dos municipios ubicados en los catorce departamentos en que se divide política y administrativamente el país.

La organización brevemente descrita responde a la composición tradicional de ministerios propia de un país con economía mixta, tal como ha sido el modelo prevalente en América Latina en los últimos cuarenta años.

El Estado mantiene una fuerte presencia en el campo empresarial recargando una estructura preparada en su origen para permitir solamente el cumplimiento de sus funciones tradicionales. Tal circunstancia se ha visto notoriamente agravada por la proliferación de organismos descentralizados que complican aún más la coordinación de actividades entre las distintas secretarías.

En el plan de gobierno para el período 1989-1994, se han dado claras señales de la decisión de producir un vuelco a la orientación existente hasta entonces en los ámbitos económico y social, definiéndose nuevos rumbos dirigidos a imponer estrategias de desarrollo económico propias de una economía social de mercado.

Ante tal replanteo de las condiciones resulta indispensable, obviamente, una reestructuración de fondo en la administración pública salvadoreña para que así sus organizaciones se adapten a los nuevos objetivos perseguidos y a las estrategias que se diseñen para alcanzarlos.

En este proceso de modernización, no existen dudas del papel preponderante que cabe otorgarle a la reestructuración de los sistemas de administración, gestión y control del recurso humano dentro del sector público.

En efecto, de nada vale intentar procesos de modernización del Estado si no se introducen cambios de fondo en dichos aspectos. Es indispensable lograr un cambio cultural profundo en gran parte de los funcionarios públicos con la intención de lograr una actitud de mayor compromiso con el país.

Administración y gestión del recurso humano del sector público. Marco legal e institucional

La Constitución Salvadoreña prevé una serie de disposiciones que enmarcan el régimen a aplicar a los funcionarios y empleados públicos, estableciendo al respecto que existirá una ley que regulará el Servicio Civil y, específicamente, las condiciones de ingreso, promociones, ascensos con base en mérito y aptitud, traslados, suspensiones y cesantías, deberes y derechos de los servidores.

Asimismo garantiza la estabilidad en el cargo a dichos empleados y les asegura el derecho a una carrera administrativa, de la que sólo excluye, como veremos, a quienes desempeñen cargos políticos o de confianza.

Independientemente de tales previsiones constitucionales, encontramos el ya referido Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo, el cual, junto con las otras leyes y reglamentos que resulten aplicables, contempla lo atinente al nombramiento, remoción, aceptación de renunciaciones y concesión de licencias de funcionarios y empleados de la Administración Pública y de la Fuerza Armada.

Ley de Servicio Civil: alcances

Como consecuencia de las disposiciones constitucionales vigentes oportunamente y reiteradas en el actual texto, se dicta el Decreto Nº 507 del 24/11/61 que promulgó la llamada Ley de Servicio Civil, cuyos alcances se extienden, en principio, a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública, entendiéndose ésta en sentido global, esto es referida a los tres Organismos del Estado, los Municipios y los Organismos descentralizados sin autonomía económica y administrativa.

El principio general antes señalado encuentra, no obstante, excepciones que se pueden enmarcar en dos grandes grupos, tales como:

- Personal que por el hecho de pertenecer a determinada área

de la administración pública, se halla protegido habitualmente por un régimen particular y por lo tanto excluido de los alcances de la Ley de Servicio Civil, como ocurre en los siguientes casos:

- a. Personal de instituciones oficiales autónomas o semi-autónomas en las cuales rigen convenciones colectivas de trabajo y, por ende, el Código de Trabajo.
- b. Personal de instituciones oficiales autónomas o semi-autónomas amparados por Leyes Particulares y en previsiones específicas contempladas en las Disposiciones Generales del Presupuesto. (Ejemplo: Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos).
- c. Servidores del Organismo Judicial que se hallan comprendidos en los alcances de la Ley de la Carrera Judicial aprobada por Decreto Nº 536 del 24/7/90 y reglamentada por Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia del 26/4/91.
- d. Los educadores al servicio del Ministerio de Educación los cuales se encuentran bajo su Ley especial aprobada por Decreto Legislativo Nº. 665 de fecha 7/3/96.
- e. Personal de los cuerpos diplomático o consular y administrativo perteneciente a misiones diplomáticas o

consulares comprendido en las Leyes Orgánicas aprobadas respectivamente por los Decretos Nos. 574 del 11/2/52 (Cuerpo Diplomático) y 33 del 7/5/48 (Cuerpo Consular).

- Funcionarios que, por las características del cargo que ejercen o por las funciones desempeñadas, quedan excluidos de las disposiciones de la Ley de Servicio Civil acerca de la carrera administrativa, no obstante mantienen los deberes, prohibiciones e incurren en las responsabilidades y sistema disciplinario allí previstos.

Al respecto y tal como ya hemos hecho mención, la Constitución, reglamentada por la Ley de Servicio Civil, incluye en esta excepción a los llamados funcionarios políticos o de confianza, entre otros, de aquellos surgidos por elección popular, de los Ministros y Viceministros, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República, de los Secretarios de la Presidencia, de los Gobernadores Departamentales, de los Directores Generales, de los Secretarios particulares de los funcionarios citados, de las personas que prestan servicios al Estado por contrato, etc.

Organos de aplicación

Para la aplicación de los principios contenidos en la Ley de Servicio Civil,

ésta prevé la conformación de tres organismos competentes con la misión de garantizar la eficiencia de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Dichos organismos son:

- a. Tribunal de Servicio Civil.
- b. Comisiones de Servicio Civil.
- c. Sección Clasificación de Puestos del Ministerio de Hacienda.

Para cumplir con la misión antes señalada, los órganos de aplicación de la Ley de Servicio Civil reúnen las siguientes características:

- Tribunal de Servicio Civil: De carácter central lo integran tres miembros propietarios con sus respectivos suplentes, uno en representación de cada Organismo del Estado. Las funciones previstas legalmente para cumplir acabadamente con su misión son de tres tipos fundamentales:
 - Intervenir como instancia revisora ante sanciones de multa, suspensión sin goce de sueldo, rebaja de categoría, postergación en el derecho a ascenso impuestas por la Comisión de Servicio Civil respectiva.
 - Tramitar y conocer acerca de los juicios de nulidad, destitución o despido de los funcionarios o de los pedidos de rehabilitación de los funcionarios destituidos.

- Legislación en sentido material:
 - Elaboración del Reglamento General de la Ley.
- Administrativas y Ejecutivas:
 - Coordinar las relaciones con las Comisiones de Servicio Civil, con los funcionarios y empleados públicos estatales y municipales.
 - Llevar el Registro General de Personal.
 - Capacitar a los miembros de las Comisiones de Servicio Civil.

primera instancia en casos de nulidad de destitución o despido.

En aquellos casos en que se declara la nulidad de la medida por carecer ésta de causa o no haberse observado los procedimientos, la sentencia pertinente, además de ordenar el reintegro, puede condenar al funcionario infractor a cancelar a su costa los sueldos dejados de percibir por el empleado vencedor en el pleito, siempre que no superen los tres meses.

Corresponde señalar que no existe una legislación particular en materia de procedimientos administrativos, razón por la cual aquellas situaciones procesales no previstas en forma expresa por la Ley de Servicio Civil, se rigen mediante la aplicación analógica y supletoria del Código de Procedimientos Civil y, eventualmente Penal.

Procedimientos

Con relación al ejercicio del único tipo de funciones que efectivamente cumple el Tribunal de Servicio Civil (que hemos llamado jurisdiccionales), resulta de interés hacer referencia a los procedimientos a seguirse para el despido o destitución de funcionarios.

Al respecto la Ley de Servicio Civil establece, básicamente, la configuración de un proceso con dos partes:

- a. Funcionario que toma la decisión y empleado destituido que litigan acerca de la procedencia de la decisión adoptada ante un tribunal imparcial.
- b. Comisión de Servicio Civil en primera instancia o Tribunal de Servicio Civil en segunda o en

Comisiones de Servicio Civil

Se prevé la existencia de una comisión por cada dependencia de la administración que se detalla en la propia Ley, pudiendo en el caso del Organismo Ejecutivo llegar a conformarse hasta en unidades de nivel Dirección General. Se encuentran integradas por tres miembros propietarios con sus respectivos suplentes, nombrados uno por el titular de la dependencia en donde se conformó la comisión, otro por elección de los funcionarios y empleados que allí labora y el último en representación del Tribunal del Servicio Civil.

Duran en sus funciones dos años pudiendo ser reelectos y sus funciones principales son:

- o Formar el escalafón de los funcionarios y empleados dependientes de la Unidad en que funciona la Comisión.
- o Efectuar los procesos de selección para el ingreso a la carrera administrativa.
- o Administrar los expedientes de cada funcionario y rendir cuenta de ellos al Tribunal del Servicio Civil.
- o Efectuar y calificar las pruebas de idoneidad para el personal de nuevo ingreso.
- o Conocer como instancia administrativa en los casos de los diferentes tipos de sanciones establecidos.

**Grado de cumplimiento funcional:
Comisiones**

En el aspecto funcional corresponde señalar que de las actividades detalladas como a cargo de las Comisiones, sólo se cumple la relacionada con su carácter de instancia administrativa encargada de tramitar y conocer en todas las reclamaciones que efectúen los empleados vinculadas con sanciones solicitadas por las autoridades de la dependencia a la cual atiende.

**Sección Clasificación de Puestos
del Ministerio de Hacienda**

La Ley de Servicio Civil prevé, como parte integrante de este sistema de administración y gestión del recurso humano del sector público, la existencia de una unidad orgánica en el área del Ministerio de Hacienda con la función de llevar un registro descriptivo de los cargos de servicio civil en base a trabajos previos de investigación y con el objetivo de preparar las pruebas de eficiencia y determinación de sueldos correspondientes, debiéndose señalar, al respecto que, en la realidad, esta unidad no fue conformada como tal y sus funciones sólo fueron asignadas a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda.

**Unidades ministeriales
con funciones relacionadas
con personal. Niveles
institucionales. Misión.
Funciones. Estructuras
Internas. Integración**

Independientemente de la configuración institucional supuestamente central que instituyó oportunamente la Ley de Servicio Civil, la administración y gestión del recurso humano del sector público se efectúa mediante Unidades previstas estructuralmente a tal efecto en las distintas Secretarías del Estado.

De todas ellas, la legislación vigente (Reglamento Interno del Organó Ejecutivo) le otorga un papel preponderante a la Unidad existente en el Ministerio de Hacienda, al asignarle funciones con alcance general, esto es, que sus efectos presuntamente deberían abarcar a todo el Personal de la Administración Pública.

Ministerio de Hacienda. Dirección de Recursos Humanos. Otras unidades

Misión

Al respecto es el Reglamento Interno del Organó Ejecutivo, instrumento legal que distribuye las competencias entre las distintas áreas ministeriales, el que asigna al Ministerio de Hacienda, entre otras, la misión de implantar la administración de personal y coordinarla en los diferentes ministerios, especialmente en cuanto a clasificación de puestos, reclutamiento y selección, adiestramiento, registros y escalas de salarios.

Para el cumplimiento de tales objetivos y dependiendo en forma directa del Viceministro de Hacienda encontramos la Dirección de Recursos Humanos.

Esta unidad posee, por una parte, funciones cuyos alcances afectan a toda la Administración Pública y, por otra, aquellas que conciernen exclusivamente al personal del área a la que pertenece.

Así tenemos que conforme a la Ley de Presupuesto compete a la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda:

Funciones de alcance general

- o Proponer y coordinar la aplicación de normas y políticas sobre administración de recursos humanos en el sector público.
- o Mantener actualizados los registros, controles y documentos relacionados con el personal.
- o Elaborar e implantar estudios técnicos sobre administración de personal en el ramo y en otras Instituciones del sector público.

Funciones vinculadas al ramo de Hacienda

- o Reclutar, seleccionar y contratar al personal mejor calificado para las dependencias del ramo.
- o Orientar al personal nuevo que ingresa al Ministerio y coordinar su adiestramiento previo para su mejor desempeño e incorporación al cargo.
- o Establecer un escalafón de salarios que permita al empleado desarrollar carrera administrativa en la institución.
- o Implantar adecuados programas de prestaciones sociales e incentivos.

- o Promover, coordinar y desarrollar actividades recreativas, de esparcimiento y complementación socio-cultural en beneficio de los empleados del ramo.

vinculación con la Dirección antes señalada.

Unidades de personal del Gobierno Central

Estructura organizacional interna

Para el desarrollo de tales tareas la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio analizado se subdivide en cinco áreas de nivel Departamento:

- o Departamento de Análisis Externo
- o Estudios Técnicos
- o Departamento de Bienestar Social
- o Departamento de Empleo y Registro
- o Departamento de Capacitación
- o Centro Recreativo

La configuración organizativa de las Unidades de Recursos Humanos del resto de los Ministerios varía mucho en sus niveles jerárquicos dependiendo únicamente cuatro, del titular de la Institución y el resto de las Unidades Administrativas Financieras.

Municipios. Situación actual en la materia

Los Municipios constituyen un caso de especial mención ya que, a su respecto, la Constitución de la República consagra su autonomía tanto en lo económico como en lo técnico y en lo administrativo, lo que, en la materia que nos ocupa, implica las facultades de nombrar y remover los funcionarios y empleados de sus dependencias, a la vez que establecer la carrera administrativa siempre que ésta se adecúe a la Ley General.

Otras unidades de personal del Ministerio de Hacienda

Pese al objetivo perseguido por la legislación en cuanto a encomendarle un papel central a la Dirección de Recursos Humanos, dentro del mismo Ministerio es posible observar la existencia de unidades de menor jerarquía que tienen a su cargo la realización de tareas vinculadas con la administración y gestión del recurso humano de la dependencia que atienden y con un grado variable de

Características y ámbito del sistema

Con relación al ámbito de aplicación de la Ley de Servicio Civil, puede señalarse que éste es contradictorio. En efecto, si bien por una parte parece extender los alcances de forma global

lizadora, al abarcar al personal de los tres Organos del Estado y los Municipios, su mismo texto incluye una cantidad de excepciones a la carrera administrativa que desvirtúan en parte tales intenciones.

La realidad nos muestra que de las disposiciones sobre carrera administrativa contenidas en la Ley quedan exceptuados no solamente los funcionarios políticos, como son los de elección popular o aquellos designados directamente por éstos para el desempeño en funciones de alta conducción (ministros, viceministros, procuradores, gobernadores departamentales, embajadores, etc.), sino también funcionarios y empleados cuya exclusión no está debidamente aclarada (jefaturas de departamento o sección, profesionales, intendentes y conserjes de edificios públicos, motoristas, etc.).

Un caso importante es el referido a aquel personal que desempeña funciones en algún nivel de conducción, como lo pueden ser los jefes de división, departamento, sección, etc. Una disposición como la comentada evidencia una clara decisión de dejar absoluta libertad a los funcionarios políticos para la elección de tales cuadros.

Por otra parte ello obligó a las autoridades de este gobierno al dictado del llamado Decreto Nº 459 Ley Reguladora de la garantía de audiencia de los empleados públicos no comprendidos en la carrera administrativa, con el objeto de darle cierta seguridad ante

los cambios de gobierno que se pudieran producir.

Dicha norma otorgó a este personal la posibilidad de ocurrir ante sede judicial en aquellos casos de separación de sus cargos en los que no hubiera suficiente justificación.

Un marco legal con tales alcances no hace sino desalentar el funcionamiento de cualquier sistema de personal que tenga, entre sus objetivos, el garantizar al empleado público las condiciones para su progreso previa acreditación del mérito, de la idoneidad y del nivel de formación y capacitación adquiridos. Ello como forma de asegurar una mayor eficiencia y eficacia en el desempeño al servicio del Estado y de la ciudadanía.

Grado de cumplimiento funcional

Con relación a las funciones asignadas a los organismos de aplicación de la Ley de Servicio Civil, que únicamente las que hemos dado en llamar como de carácter jurisdiccional, son las que pueden considerarse relativamente cumplidas.

Al respecto cabe señalar que el perfil exigido para integrar el Tribunal de Servicio Civil invalida que este organismo asuma una actitud rectora en aquellos temas que tengan que ver con la estructuración de un sistema cohe-

rente encargado de fijar políticas y de administrar y gestionar los recursos humanos del sector público.

Otro tanto es posible decir de las Comisiones de Servicio Civil, cuya situación se agrava por ser menores los requisitos profesionales requeridos para su integración. Es por tal razón que el grado de incumplimiento funcional es mayor en este caso por el desconocimiento que normalmente se detecta en sus miembros respecto del marco legal e institucional aplicable.

Obviamente si tal problema se detecta con relación a las funciones de tipo jurisdiccional, el resto de las funciones asignadas adolecen de una total carencia.

En tal sentido es posible decir que no han existido previsiones generales acerca de los siguientes tópicos:

- o Estructuras organizativas y dotaciones de personal.
- o Clasificaciones y valoraciones de puestos.
- o Reclutamiento e inducción de personal de nuevo ingreso.
- o Promoción y carrera administrativa.
- o Estructuras remunerativas racionales.
- o Evaluación del desempeño.
- o Capacitación.

Estructuras organizativas y dotaciones de personal

Ninguna disposición legal o reglamentaria actual o de la que se tenga noticia ha tratado el tema de la conformación de las estructuras de las distintas áreas ministeriales en sus diferentes niveles o ha previsto la asignación de funciones relacionadas con el control estructural a alguno de los organismos con competencia en recursos humanos del sector público.

Tampoco en los documentos analizados y tenidos como fuente surgen datos que permitan determinar la realización de estudios o desarrollos estructurales a nivel de Dirección General o inferior.

En la proyección e implementación de un sistema de administración y gestión de recursos humanos para el sector público no es posible ignorar los aspectos vinculados con la estructuración organizativo-funcional de las distintas unidades por la innegable influencia que ello puede ejercer sobre dicho sistema.

También pueden observarse diferencias entre las distintas dependencias encargadas del manejo de recursos humanos en los ministerios. Si observamos, veremos que poseen distinto nivel jerárquico o denominación del puesto de más alto nivel de conducción; también las subunidades dependientes tienen distintas denominaciones de puestos o nivel jerárquico, lo que evidencia la absoluta inexistencia de pautas y criterios técnicos des-

tinados a dotar a las reparticiones de la organización más adecuada para la obtención de sus objetivos.

Otorgar libertad absoluta (y no es otra cosa que un mero control formal y presupuestario de plazas como el que se realiza actualmente) a las áreas ministeriales para la conformación de sus respectivas estructuras organizacionales tiene una incidencia directa, definitiva, fundamental y nefasta en la posibilidad de mantener en el tiempo cualquier modelo de sistema de carrera administrativa que se pretenda implementar en el futuro.

Clasificación y valoración de puestos

No existe actualmente ningún sistema de clasificación y valoración de puestos ni se dispone de sistemas técnicos para planificación de dotaciones.

Como obvia consecuencia del descontrol estructural al que hemos hecho mención precedentemente, no es posible pretender la existencia de un sistema confiable. Existe de forma generalizada una desactualización en las descripciones y especificaciones de cargos en los ministerios y entes autónomos que hace que este instrumento tenga escaso desarrollo y sea deficiente e insuficiente para fundamentar sistemas remunerativos jerarquizados y apropiados.

Los puestos de las distintas dependencias de la Administración Pública son denominados de diferente

forma y, para responsabilidades de similar complejidad, se asignan niveles jerárquicos y remunerativos absolutamente distintos. Es evidente que, como hemos dicho, más que las necesidades organizacionales se prioriza, para la definición de tales pautas, a las personas que ocupan los diferentes puestos.

El instrumento que contiene la totalidad de los puestos permanentes existentes en cada una de las dependencias con sus respectivos niveles remunerativos, es la llamada Ley de Salarios, la cual se aprueba anualmente y sirve, fundamentalmente como un medio de control presupuestario de plazas y no, obviamente, como la forma de fijar criterios organizacionales racionales para los distintos organismos.

Reclutamiento e inducción de personal de nuevo ingreso

No existen actualmente disposiciones sistemáticas en las materias señaladas.

Las formas de ingreso a la administración pública salvadoreña pueden sintetizarse en las siguientes clases:

- a. Designación en alguno de los puestos cuya denominación y nivel remunerativo se establece expresamente en la Ley de Salarios.

Dicho instrumento normativo se renueva anualmente y contiene la denominación de cada uno de

los puestos existentes en las diferentes reparticiones de la administración pública salvadoreña (incluyendo los tres Organos del Estado e Instituciones Descentralizadas) con los niveles remunerativos que corresponde a cada uno de ellos.

Los puestos y niveles remunerativos que se aprueban mediante el referido instrumento legal difieren sustancialmente de un Ministerio a otro y aún entre unidades de un mismo Ministerio. No existe base en la cual se identifiquen o agrupen los puestos por niveles de responsabilidad, complejidad o alguna pauta de unificación.

- b. Contratos que también se aprueban anualmente en las distintas Leyes de Presupuesto y que constituyen, entre otras cosas, un medio para incorporar o mantener al personal de mayor calificación con niveles remunerativos superiores a los existentes en la Ley de Salarios.

Al respecto corresponde señalar que es práctica usual que el personal que ha sido contratado, sea incorporado en el ejercicio presupuestario siguiente a la Ley de Salarios en puestos de designación.

Se dan casos también de personal calificado incluido en la Ley de Salarios que, para otorgarles aumento de salarios, pasan en algún ejercicio presupuestario a figurar como contratados con un

nivel remunerativo superior, hasta tanto sea aprobado en la plantilla de la dependencia correspondiente una nueva denominación de puesto con una mejor retribución, ocasión en que nuevamente pasa a la planta permanente.

- c. Planillas de jornales, medio que solamente reviste real entidad para el Ministerio de Obras Públicas y es utilizado normalmente para incorporar personal calificado destinado a las cuadrillas características en esa rama del Gobierno.

Promoción y carrera administrativa

En materia escalafonaria no ha existido actividad alguna. Es de hacer notar que la Ley impone la conformación de un cuerpo escalafonario por dependencia a instancia de cada Comisión del Servicio Civil. Como consecuencia de tal falencia es que, aún en el supuesto de que las Comisiones hubieran desarrollado la tarea encomendada, ello no hubiera significado la existencia de criterios unificadores o niveladores aplicables en forma común a todo el personal de la Administración Pública.

Se deja constancia que los entes autónomos tienen sus propias disposiciones particulares y por lo tanto no son tomados en cuenta en este análisis.

Las únicas previsiones que podrían considerarse como un esbozo esquemático tendente a permitir un incipiente progreso durante el desarrollo de la vida laboral de un empleado, son las siguientes categorías de remuneración:

- a. Primera categoría de la remuneración fijada.
- b. Segunda categoría con el 95% de la remuneración fijada.
- c. Tercera categoría con el 90% de la remuneración fijada.
- d. Cuarta categoría con el 85% de la remuneración fijada.
- e. Quinta categoría con el 80% de la remuneración fijada.
- f. Sexta categoría con el 75% de la remuneración fijada.
- g. Séptima categoría con el 70% de la remuneración fijada.

Supuestamente el sistema debía funcionar de forma tal que todo agente interesante lo hiciera por la última categoría del puesto aprobado (el cual por otra parte siempre figura financiado por el máximo nivel remunerativo previsto) y que por algún método no reglamentado en forma general fuera promoviendo hasta alcanzar el tope señalado.

Al no existir reglamentación general cada Ministerio quedó con poder para hacerlo para su personal. Así tenemos el caso del Ministerio de Hacienda que posee su propio "Instructivo para ascensos del personal del Ministerio de Hacienda" en el enero-diciembre/1996

que determina que las promociones de categoría remunerativa se efectivizarían según la antigüedad en el servicio y el concepto formado por el superior del empleado involucrado, de forma tal que transcurridos como mínimo seis meses en un nivel remunerativo podía pasar al siguiente.

Actualmente este sistema no funciona plenamente ya que por razones que hacen al bajo nivel general de salarios solamente se utilizan en la realidad las primeras tres o cuatro categorías remunerativas.

De lo expuesto es fácil concluir que no existen sistemas que premien el mérito como método objetivo de progreso en la carrera administrativa. Únicamente han existido iniciativas de carácter particular que responden a razones del más variado tenor.

Así vemos que, frente al alto grado de conflictividad existente en el área, la Asamblea Legislativa ha procedido a aprobar por Decreto Nº 831 del 11 de marzo de 1994, el Escalafón para el personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

De la misma forma y de acuerdo también a principios propios es que, como mencionáramos anteriormente, el Ministerio de Educación ha trabajado en la confección de un escalafón particular, en este caso, para el personal docente.

Se excluyen del análisis al personal de otros Organos del Estado que, como en el caso del Personal Judicial, tienen disposiciones particulares (Ley de la Carrera Judicial) previstas cons-

titucionalmente y cuyos alcances tienden a englobar a todo el personal del sector.

Estructuras remunerativas racionales

Los niveles salariales se fijan para cada puesto identificado en la Ley de Salarios, sin establecerse pautas de carácter general que permitan adecuar las remuneraciones al principio básico de igual remuneración por igual tarea.

Así, es posible observar que para niveles funcionales de igual responsabilidad y complejidad corresponden niveles remunerativos diferentes según la dependencia del ministerio que se trate.

Evaluación del desempeño

No existen instrumentos de evaluación de desempeño que permitan desarrollar sistemas de promoción y selección de personal en base al mérito evidenciado durante la vida laboral.

Obviamente ello tiene también como consecuencia la inexistencia de sistemas de incentivos salariales que contemplen el rendimiento de los empleados y de esa forma estimular la actividad de estos últimos hacia un mayor compromiso de servicio.

Capacitación

No hay previstas actividades de capacitación en forma sistemática y coherente.

En efecto, las actividades que existen en la materia responden a iniciativas sectoriales que normalmente carecen del debido apoyo institucional.

En general, las unidades que en forma global tienen en su competencia el llamado "desarrollo de personal" se encuentran imposibilitadas de llevar adelante las funciones encomendadas.

Casi todo el presupuesto está destinado al pago de salarios de personal, mientras que las acciones reales de capacitación dependen de la ayuda externa.

Conclusiones

De todo lo expuesto en los capítulos precedentes podemos formular conclusiones básicas que nos permitan obtener una síntesis de diagnóstico del Sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos del Estado de El Salvador. Es entonces que tenemos como síntesis las siguientes conclusiones:

- No existe en el país capacidad institucional para generar políticas globales en recursos humanos. Las instancias creadas por la Ley de Servicio Civil no se encuentran habilitadas tanto por su conformación estructural co-

mo por su integración y perfil dirigencial para asumir el rol definidor de políticas y estrategias de personal.

- Similar situación observamos respecto de la Dirección de Administración de Personal del Ministerio de Hacienda a la cual el Reglamento Interno del Organo Ejecutivo, como vimos anteriormente, le asignara determinadas funciones relativas a la gestión de la globalidad de los recursos humanos de la Administración Pública. En efecto, esta unidad orgánica ya sea por falta de apoyo institucional y de capacidad propia o por insuficiencia del marco legal y del contexto en el que actúa se ha visto inhabilitada para cumplir con las tareas encomendadas.
- Como consecuencia directa de esta falta de capacidad de generar políticas y estrategias no ha habido un desarrollo coherente y sistemático de gestión integral de recursos humanos. Las Oficinas Ministeriales se dedican a tareas de carácter meramente instrumental, tramitador y ejecutivo de decisiones tomadas en otras dependencias, así como a intentar garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente y de los procedimientos establecidos sobre todo en aquellos aspectos de índole presupuestario.
- El marco legal es notoriamente insuficiente para facilitar una

transformación del actual contexto por ser extremadamente rígido e inadecuado para la instrumentación de un nuevo modelo de Servicio Civil que supere los actuales problemas de atomización y disgregación y abarque a la totalidad del personal del Organo Ejecutivo.

- La realidad nos muestra entonces la necesidad de modificar el actual cuadro de situación a través de profundos cambios a efectuar tanto al marco legal (Leyes de Servicio Civil, de Relaciones Laborales, de Procedimientos Administrativos, etc.) como al marco institucional a través de la creación de un nuevo modelo de Unidad Central que facilite la formulación de políticas y estrategias globales en la materia y permita su ejecución a través de unidades ministeriales fortalecidas en su capacidad de gestión.
- La situación se reproduce en el resto de los Ministerios. Del análisis efectuado es posible extraer como conclusión final que, independientemente de lo que establecen las normas legales en forma expresa, no es posible hablar en El Salvador acerca de la existencia de un sistema institucional que permita la fijación de políticas o la administración y gestión del recurso humano del sector público centralizadamente.

Proceso de modernización de la Administración de Recursos Humanos

En el marco del proceso de modernización del Estado que el Gobierno de El Salvador –GOES– viene llevando adelante desde hace algunos años, el aspecto vinculado con la reforma de los sistemas de administración y gestión de los recursos humanos del sector público ha venido desarrollándose muy lentamente.

En efecto, si observamos los antecedentes de trabajos relacionados con las reformas que resultarían necesarias para mejorar el desempeño de los servidores públicos, es posible determinar que ya, por lo menos, hacia el año 1993 comenzaron a presentarse distintos diagnósticos elaborados por consultores internacionales con experiencia en el tema que, en términos generales, concidían en el análisis de las falencias existentes y, por ende, en las soluciones posibles a instrumentarse.

Actividad principal. Objetivo general del proyecto

El análisis detallado del panorama descrito en las conclusiones, nos permite inferir, a contrario *sensu*, que la actividad o acción principal del Componente de Administración de Recursos Humanos del Programa de Modernización del Sector Público –PMSP–, cuyo plan de acción, es revertir lo ex-

puesto a través de la creación e instrumentación de un Sistema Central de Recursos Humanos.

El citado Sistema Central, en lo institucional, operará, en principio, en el ámbito del Organismo Ejecutivo (Ministerios e instituciones descentralizadas sin autonomía económica o administrativa), mientras que, en base al texto legal, se establecen las pautas para reproducir igual sistema en la órbita de los restantes Organismos del Estado y Municipios, cuando todos ellos, en ejercicio de sus propias atribuciones así lo decidan.

En lo funcional, las dependencias integrantes del Sistema Central, deberán poseer la capacidad de generar políticas y estrategias de desarrollo de los recursos humanos que les dependan, a la vez que la de controlar el cumplimiento estricto de sus instrucciones en el seno de las distintas dependencias e instituciones comprendidas en sus alcances.

En lo técnico-operativo, centralizarán la capacidad de desarrollar y establecer las pautas de aplicación y cumplimiento de los distintos instrumentos necesarios para implementar las políticas antes señaladas.

Finalmente, en el aspecto político estructural, las citadas dependencias deberán contar con el respaldo normativo, tanto legal como reglamentario, que les permita tener el nivel jerárquico institucional necesario para asegurar el acatamiento por parte de las distintas áreas que funcionalmente le dependan, tanto de las políticas y

estrategias que se dicten, como de las instrucciones operativas necesarias para el despliegue de aquellas. Asimismo dicho apoyo deberá asegurar su subsistencia en el tiempo pese a las modificaciones de índole político-ideológico que pudieran producirse, de forma tal de garantizar la permanencia de los cambios introducidos y, por ende, la transformación gradual pero continua de las pautas culturales que, hoy día, dominan la materia que nos ocupa.

Objetivos parciales o específicos del proyecto

- o Aprobación de una Ley Marco en sustitución de la actual Ley de Servicio Civil que extienda sus alcances al personal administrativo de los distintos órganos del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas que no gocen de autonomía económica o administrativa, pero consagrando la independencia en aquellos temas vinculados con la administración y gestión de los recursos humanos que, respectivamente, les dependan. Dicho texto legal fijará los principios generales y básicos de un sistema más flexible y eficaz en dicha materia.
- o Establecer una unidad central con el nivel jerárquico técnico-político necesario y suficiente capacidad para elaborar, diseñar, instrumentar, apoyar y supervisar estrictamente políticas efi-

cientes en materias de administración de Recursos Humanos del Sector Público. Asimismo conformar Unidades con igual competencia en las distintas áreas ministeriales e instituciones dependientes del Órgano Ejecutivo y que posean idénticas posibilidades de desarrollar sectorialmente las políticas diseñadas centralmente.

- o Fortalecer la capacidad del Gobierno para implementar y controlar políticas vinculadas con el desarrollo del Servicio Civil, a través de la obtención de información actualizada que respalde el desarrollo de sistemas y subsistemas de recursos humanos, incluidos los de clasificación y valoración de puestos, reclutamiento, carrera administrativa, evaluación, capacitación y retributivo.
- o Mayor racionalidad en la confección de organigramas y en la composición de las dotaciones de las distintas unidades organizacionales, entendiéndose a estos últimos como los conjuntos de puestos de trabajo y su relación con el personal que los ocupe, a través de la introducción de la noción técnica de estructura organizativa. Control estricto de la tendencia natural de toda organización pública a la expansión ilimitada de sus distintos niveles de responsabilidad jerárquica con los inevitables y perniciosos efectos que tal práctica ejerce tanto

sobre el cometido de dicha unidad organizativa como sobre la carrera y el desempeño del personal involucrado.

Adicionalmente se deberá obtener una más precisa delimitación de las competencias asignadas a las distintas unidades organizativas con el propósito de evitar superposiciones funcionales así como de determinar el grado de cumplimiento por parte de aquellas de sus respectivas responsabilidades primarias.

- o Contar con puestos de trabajo descritos, clasificados y valorados racionalmente, en base a criterios primordialmente de orden funcional, de forma de permitir su agrupamiento conforme los distintos grados de responsabilidad y complejidad de las tareas asignadas a cada uno de ellos, independientemente del lugar de prestación de los servicios.

Tal objetivo a la vez que facilitará el ordenamiento de las distintas clases salariales que deberá desarrollar el pertinente régimen escalafonario, permitirá la fijación de los lineamientos y criterios básicos destinados a una precisa estructuración de los perfiles y requisitos requeridos para ocupar los distintos puestos contribuyendo a la mayor transparencia en los posteriores procesos de selección, a la vez que eliminará a la Ley de Salarios como instrumento de clasificación y valoración.

- o Personal gerencial altamente motivado, remunerado según tasas promedio correspondientes a empresas del sector privado, con idoneidad acreditada en forma transparente en el momento de ingresar, suficientemente capacitado y con desempeño evaluado en forma periódica.
- o Sistema de carrera administrativa basado en parámetros objetivos que permitan asegurar tanto la idoneidad y la aptitud para el puesto del personal permanente, mediante procesos transparentes de selección, como el progreso gradual de los funcionarios durante el desarrollo de su vida laboral según el desempeño demostrado y el grado de capacitación adquirido.
- o Escalas salariales racionales, modernas, unificadas, adecuadas a los diversos grados escalafonarios aprobados y que privilegien factores dinámicos como el ejercicio de funciones de responsabilidad y el desempeño en detrimento de aquellos que, como la antigüedad simple, se limitan a compensar el mero transcurso del tiempo.
- o La implementación total del sistema de Información de Recursos Humanos como una herramienta para apoyar la Administración y Gestión de los Recursos Humanos en cada una de las unidades de recursos humanos del Gobierno Central

△

El Macrosistema de Servicio Civil de Guatemala**

Delegación de Guatemala*

RELATA EN FORMA SOMERA LOS OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL MACROSISTEMA DE SERVICIO CIVIL, ASI COMO SUS LOGROS Y PROBLEMATIVA. EXPONE LOS PRINCIPALES PROYECTOS A DESARROLLAR POR LA ONSEC, SIENDO EL MAS IMPORTANTE LA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL, LA CUAL SE ORIENTA A LA MODERNIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DE ACCIONES EN EL CAMPO DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL ORGANO EJECUTIVO.

Introducción

La Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC– tiene a bien ofrecer el presente documento, denominado "Informe de Guatemala", dirigido a los

delegados participantes en la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano", que se celebra en Guatemala durante el período comprendido del 6 al 8 de agosto de 1996.

El objetivo fundamental del Informe de Guatemala es exponer a los delegados de los seis países que integran el istmo centroamericano, una descripción somera acerca del Macrosistema de Servicio Civil que administra la ONSEC; para su elaboración se siguió, en la medida de lo posible, el esquema que el Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– propuso en la guía respectiva, así como lo que para el efecto establece el actual Reglamento de las Reuniones.

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Mario Rodolfo Argueta Noriega, Ariel Batres Vilagrán, José Rodolfo Payés Reyes, Augusto Alejandro Porras Ruano, Ana Lucrecia Villegas González, de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Tratándose de una descripción del Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala, puede anticiparse que el mismo adolece de una serie de deficiencias producto del centralismo en su esquema de organización y funcionamiento, anquilosamiento de muchas de sus normas, desactualización de leyes y disposiciones en materia de administración de recursos humanos; quizá parte del origen de esto se deba a la rigidez que las propias leyes —en especial la Ley de Servicio Civil— generan. Empero, otra parte de responsabilidad la tiene ONSEC y las unidades de recursos humanos de las distintas dependencias, quienes no han asumido su papel de conductoras de un proceso que en suma tiende al logro de la eficiencia del empleado público, que signifique beneficios para el usuario directo.

Se reconoce que después de 28 años de funcionamiento, ONSEC ha incursionado poco en la modernización del Macrosistema que le corresponde administrar; a pesar del centralismo existente, no necesariamente ha sido el eje alrededor del cual giren todas las unidades de recursos humanos (Ministerios y Secretarías de Estado y Entidades Descentralizadas), por las razones que se exponen en la parte de cobertura del Macrosistema.

No obstante lo anterior, se confía que a partir del año en curso puedan iniciarse las acciones básicas tendentes a modernizar, descentralizar y desconcentrar la función pública, entre la que resalta lo referente al Servicio Civil

o Empleo Público, para lo cual ONSEC ha propuesto al Ejecutivo un proyecto de nueva Ley de Servicio Civil que al derogar la vigente permita a ésta el cumplimiento efectivo de sus funciones dentro de un marco abierto, transparente y acorde con las necesidades actuales.

Habida cuenta que los problemas urgentes por los que atraviesa la administración pública son variados y urge su resolución, las actuales autoridades del Servicio Civil en Guatemala han planteado que la nueva Ley de Servicio Civil permita u ordene que el Macrosistema en su conjunto se descentralice y desconcentre. Obviamente que después de 28 años de funcionamiento centralizado, a muchos funcionarios les será difícil "aceptar" que ya no serán ellos quienes tomen las decisiones en materia de clasificación de puestos, reclutamiento, selección y nombramiento de personal, así como en otras acciones; lo cierto es que aún con las resistencias previstas, el proceso está en marcha y se espera que a más tardar en el primer trimestre de 1997 la nueva Ley esté aprobada.

Sin embargo, de nada valdría disponer de un nuevo esquema legal si las unidades de administración de recursos humanos y la propia ONSEC no se preparan para el cambio y están convencidas de éste. En efecto, las modificaciones orientadas a la modernización no tendrán sentido si no se está claro qué es lo que se quiere y sobre todo cuáles serán los instrumentos y mecanismos para lograrlo.

Debe tomarse en cuenta que el istmo centroamericano en su conjunto ha sobrevivido a diversas crisis: políticas, económicas y sociales; se está recuperando de un largo período de guerra interna, declarada o no; pasó de ser el campo de experimentación en el conflicto este-oeste; constituye el foco de atención de la comunidad internacional en cuanto a su capacidad para resolver sus propios problemas; Nicaragua y El Salvador han suscrito los respectivos acuerdos de paz que si bien es cierto no constituyen la panacea para solucionar conflictos, por lo menos les permite ver el futuro con algún grado de optimismo; Guatemala está próxima a suscribir un acuerdo similar, que pretende tomar en cuenta la experiencia de los dos países anteriores; la Administración Pública de cada país representa al principal empleador, por lo que de su tamaño y posible reducción dependen el comportamiento de algunas macrovariables económicas; la razón del éxito en el futuro dependerá de la calidad del recurso humano de la región, por lo que se requieren mayores inversiones en capital humano.

En razón de lo anterior, el Informe de Guatemala presenta los objetivos y funciones principales del Macrosistema de Servicio Civil, su base legal, la cobertura institucional y de puestos; así como un capítulo expreso sobre la problemática de cada sistema, los cuales son exponentes detallados de los desaciertos en cada área, y serán elementos que permitan corregir en el

futuro las deficiencias en la materia y obtener provecho de las experiencias.

Se explican los logros sustanciales del Macrosistema, que en lo que respecta al empleo público posee una experiencia de 28 años, la que de alguna manera le ha permitido sistematizar la administración del empleo y los salarios; modestamente se pretende en este capítulo, ofrecer a los países del istmo centroamericano ideas que puedan comparar con sus respectivos sistemas.

Finaliza el Informe con el capítulo de perspectivas, donde se ahonda en los proyectos de modificación de la Ley de Servicio Civil, con detalles amplios por la relevancia que éste tiene como proceso fundamental y que abarca la modificación en todas las acciones de recursos humanos encaminadas a facilitar la desconcentración y descentralización del Macrosistema. Se presenta también la Valoración del Rendimiento como un proyecto nuevo que facilitará la toma de decisiones en materia de ascensos, traslados, capacitación y otras acciones de personal, además del modelo de inducción para todo el Organismo Ejecutivo y que pretende introducir un modelo similar para todas las dependencias del Organismo Ejecutivo. Adicionalmente, se presenta como otra perspectiva la Actualización del Plan de Clasificación de Puestos, que pretende apoyar la ejecución de la política de modernización del Estado, a través del cual se establecerán las bases de un nuevo proceso en materia de Recursos Humanos.

Marco general

La Oficina Nacional de Servicio Civil —ONSEC— es el órgano responsable de la administración del Macrosistema de Servicio Civil. Como tal le corresponde planificar, organizar y dirigir las actividades técnico-administrativas que los sistemas correspondientes demandan, siendo éstos: clasificación de puestos; administración de salarios; reclutamiento y selección de personal; nombramientos de personal; desarrollo de personal; y, clases pasivas civiles del Estado.

La ONSEC fue creada por la Ley de Servicio Civil aprobada por el Congreso de la República a través del Decreto No. 1748, comenzando oficialmente a funcionar el 1º de enero de 1969, fecha en que entró en vigor el citado Decreto.

Para orientar sus actuaciones, a ONSEC le corresponde lograr el cumplimiento de los siguientes objetivos y funciones, enmarcados en la base legal que se indicará infra.

Objetivos

Fundamentalmente le competen los siguientes:

- Garantizar a la nación la eficiencia en la operación de la función pública y afirmar y proteger la dignidad de los trabajadores del Estado;

- Regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, como medio eficaz para el fortalecimiento y progreso de la administración pública, además de garantizar a los servidores públicos el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones;
- Dotar de personal idóneo a la administración pública, que garantice la prestación de los servicios con eficacia, eficiencia y en forma oportuna; y,
- Proporcionar el instrumental técnico necesario con el fin de lograr la mejor utilización del recurso humano al servicio del Estado, en beneficio de la colectividad.

Funciones principales

Entre otras, ONSEC desarrolla las funciones principales que se señalan a continuación:

- Aplicar las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y velar por su cumplimiento;
- Administrar y ejecutar las políticas de administración de personal que emanan de la Presidencia de la República;
- Mantener y administrar el Macrosistema de Servicio Civil;
- Instrumentar el inventario, registro y control del recurso humano

que labora en la Administración Pública;

- o Administrar el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo, con el propósito de mantener una estructura de puestos que responda eficientemente a la organización, naturaleza, objetivos y funciones de las dependencias e instituciones;
- o Determinar la dotación de puestos y su correspondiente asignación salarial;
- o Estudiar, formular y aplicar la política de salarios y demás incentivos laborales del Estado;
- o Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando instrumentos técnicos evaluativos, para determinar la capacidad y conocimiento de los candidatos a optar a puestos en la Administración Pública;
- o Asesorar a las diferentes dependencias del Estado en la búsqueda de solución a los problemas o conflictos laborales que surjan en las mismas, a requerimiento de sus autoridades o por instrucciones del Ejecutivo; y,
- o Administrar el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro del servicio, o de sus beneficiarios.

Base legal

Los objetivos y funciones identificados supra, así como sus propias actuaciones en otras áreas de trabajo, ONSEC las desarrolla en cumplimiento y atención a lo que las disposiciones legales de la materia le exigen, siendo éstas:

Constitución Política de la República de Guatemala: Los artículos 107-117 de la Carta Magna establecen el marco general que rige la relación del Estado y sus trabajadores, siendo el artículo 108 el que ordena que en el caso de aquellas instituciones que carezcan de disposiciones propias legalmente aprobadas, la relación con sus trabajadores se regirá por la Ley de Servicio Civil.

Ley de Servicio Civil: Aprobada por Decreto No. 1748 del Congreso de la República, entró en vigor el 1º de enero de 1969. La misma crea el Macrosistema de Servicio Civil, establece que el Presidente de la República es su máxima autoridad, asignando a la Oficina Nacional de Servicio Civil y a la Junta Nacional de Servicio Civil el papel de Organos Superiores para su administración. La Ley contiene las disposiciones generales para que ONSEC pueda actuar como administrador del Macrosistema en su conjunto, previendo las normas que en el campo de la clasificación de puestos, selección de personal, nombramientos de personal y otras acciones ésta debe cumplir, amén de establecer los dere-

chos, deberes y obligaciones de los servidores públicos.

Ley de Salarios de la Administración Pública: Fue emitida por Decreto No. 11-73 del Congreso de la República, en vigor desde el 1º de enero de 1974. Con fundamento en la misma ONSEC formula la política salarial a seguir, la propone ante el Ejecutivo para su aprobación y vigila porque se cumpla adecuadamente. Dicha Ley es la que permite elaborar cada año el respectivo Plan Anual de Salarios y Escala de Salarios, esto último derivado de la modificación efectuada a los artículos correspondientes, a través de Decreto-Ley No. 139-85, publicado el 27 de diciembre de 1985.

Acuerdo Gubernativo No. 1222-88: Dicho acuerdo, publicado el 20 de enero de 1989, contiene normas y procedimientos en materia de clasificación de puestos, selección y nombramientos de personal. Fue emitido con el fin de complementar lo que para dichos sistemas estipula la Ley de Servicio Civil, derivado que la misma a la fecha carece de reglamentos específicos.

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado: Esta Ley fue aprobada por Decreto No. 63-88 del Congreso de la República publicado el 7 de noviembre de 1988; a la fecha ha tenido dos modificaciones (1993 y 1995), aunque las mismas no variaron sustancialmente los derechos de los trabajadores a

gozar de una pensión por jubilación al momento de su retiro del servicio o los de sus beneficiarios. La Ley cuenta con su Reglamento aprobado por Acuerdo Gubernativo No.1220-88, publicado el 6 de enero de 1989.

Cobertura del Macrosistema

Previo a exponer acerca del funcionamiento de cada uno de los sistemas que integran el Servicio Civil en Guatemala, conviene explicar cuál es su cobertura, a nivel de instituciones, puestos y empleados, que por disposición constitucional deben atender los lineamientos establecidos en la Ley de Servicio Civil.

Cobertura institucional

En Guatemala el Sector Público se integra genéricamente por las siguientes Instituciones:¹

- o Organismo Legislativo
- o Organismo Judicial
- o Organismo Ejecutivo (Presidencia de la República y sus dependencias adscritas, incluyendo Secretarías; Ministerios de Estado; y, Entidades Descentralizadas y Autónomas).
- o Organos de Control Político (Procuraduría de los Derechos Hu-

1. Oficina Nacional de Servicio Civil. Manual de Organización de la Administración Pública. Tercera edición. Guatemala, 1995.

manos y Tribunal Supremo Electoral).

- o Organos de Control Jurídico-Administrativo (Corte de Constitucionalidad; Ministerio Público; Contraloría General de Cuentas; y, Procuraduría General de la Nación).
- o Registro General de la Propiedad.
- o Municipalidades de la República.

En virtud de que se trata de establecer cuál es la cobertura institucional del Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala, merece señalarse que de la lista anterior no todas las instituciones son cubiertas e incluso las que se encubren en forma parcial son amparadas improcedentemente por las siguientes precisiones:

- a. El Organismo Legislativo posee su propia Ley de Servicio Civil, emitida en 1986, la que además cuenta con Reglamento, y por tanto su personal se rige por estas disposiciones. Amén de ello, por la independencia de poderes establecidos constitucionalmente, éste no tiene subordinación alguna con el Ejecutivo. En lo único que su personal está cubierto por el Macrosistema es en lo relacionado con el régimen de pensiones, regulado por la ley de la materia.
- b. En el caso del Organismo Judicial con respecto al Ejecutivo, también se da la independencia

comentada, razón por la cual su personal se rige por las disposiciones que emite la Corte Suprema de Justicia; aunque la Constitución Política de la República de Guatemala ordena la elaboración de una Ley de Servicio Civil para éste Organismo, a la fecha el mismo carece de ella.

- c. Para el Organismo Ejecutivo es donde precisamente se aplica la Ley de Servicio Civil, con las observaciones que a continuación se indican:

La Presidencia de la República se integra por 22 dependencias, entre las cuales figuran Secretarías, Fondos y Unidades administrativas diversas. Entre su personal dispone del que la ley califica como del Servicio por Oposición y por lo mismo sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; al contrario, también cuenta con personal denominado en la categoría del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. Ergo, la cobertura del Macrosistema de Servicio Civil para la Presidencia de la República es parcial; en lo que sí participa la ONSEC como administradora del Macrosistema es en la autorización de puestos y asignación de salarios, aspecto que se verá infra cuando se defina el Sistema de Clasificación de Puestos.

En el caso de los Ministerios de Estado, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil y en los que ésta determina las relaciones del Estado como empleador y los trabajadores, no necesariamente la cobertura es total. De lo anterior se coligen las siguientes situaciones: El personal del Ministerio de la Defensa es ajeno totalmente de dicha Ley; se rige exclusivamente por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, emitida en 1990. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores la cobertura es parcial, pues la Ley rige para empleados técnicos, administrativos y de servicio; para embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala, vigente desde 1963. Empero, ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos. En el Ministerio de Gobernación el ámbito de cobertura se extiende básicamente a empleados administrativos, técnicos y de servicios; el personal de seguridad interior (policías nacionales, guardias de hacienda y de presidios) se rige por los reglamentos respectivos. En cuanto al Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes su personal catalogado como docente atiende las disposiciones establecidas por la Ley de Dignificación y Catalogación del Ma-

gisterio Nacional, en vigor desde 1961; únicamente para su personal no docente es que opera la Ley de Servicio Civil. Respecto a los otros Ministerios la cobertura de la Ley es total, siendo éstos: Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; Economía; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; Finanzas Públicas; y, Energía y Minas.

- d. En Entidades Descentralizadas, sean éstas autónomas o no, el Macrosistema de Servicio Civil y por ende ONSEC cubren sólo algunas, en tanto que las otras por contar con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado no tienen ninguna relación con el Macrosistema. Siendo así, la lista de entidades queda como sigue:

Entidades cubiertas por la Ley de Servicio Civil:

- o Instituto de Fomento Municipal, INFOM.
- o Oficina Administradora del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal, OAPPEM.
- o Cuerpo Voluntario de Bomberos, CVB.
- o Zona Libre de Industria de Comercio, ZOLIC.

- Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP.
- Comité Permanente de Exposiciones, COPEREX.
- Instituto Nacional de Cooperativas, INACOP.
- Instituto Nacional de Estadística, INE.
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, INDECA.
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, ICTA.
- Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita, PROLAC.
- Escuela Nacional Central de Agricultura, ENCA.
- Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala, COPANTIGUA.
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla, EMPORNAC.
- Empresa Portuaria Nacional de Champerico, EPNACH.
- Empresa Portuaria Quetzal.
- Crédito Hipotecario Nacional, CHN.
- Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala, IRTRA.
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, FHA.
- Empresa Ferrocarriles de Guatemala, FEGUA.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS.
- Instituto Nacional de Electrificación, INDE.
- Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, GUATEL.
- Banco Nacional de la Vivienda, BANVI.
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, CDAG.
- Corporación Financiera Nacional, CORFINA.
- Instituto de Previsión Militar, IPM.
- Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC.
- Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala.

Entidades que cuentan con su propio régimen de administración de personal:

- Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, BANDESA.
- Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT.

- o Superintendencia de Bancos
 - o Banco de Guatemala
 - o Fondo de Inversión Social
- e. Los Organos de Control identificados anteriormente fueron creados prácticamente con su propio régimen de administración de personal y por ende ajenos a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y normas fijadas por la ONSEC para el Macrosistema de Servicio Civil. Entre éstos, la Contraloría General de Cuentas originalmente formaba parte del Macrosistema; empero, al tenor de lo establecido constitucionalmente, en el sentido de que es una institución descentralizada y autónoma, a partir de 1988 en forma paulatina fue separándose del mismo, administrándose en la actualidad en forma parcial.
- f. El caso de Registro General de la Propiedad tiene un significado especial, por cuanto a pesar de ser una institución estatal creada desde 1877, su personal ha estado ajeno a las disposiciones que en materia de administración de personal han sido emitidas; es más, dicho personal ni siquiera figura como empleado público, en virtud que por su trabajo no devenga un salario, sino honorarios por las certificaciones y registros que emiten. Desde hace tres años se inició un proceso de

reforma registral, que tiende a asegurarles un salario, estabilidad del empleo y otras prestaciones, más es seguro que cuando concluya el proceso no por ello formarán parte del Macrosistema; a lo sumo se sabrá cuántos empleados laboran para el Registro, dato que a la fecha se desconoce.

- g. Las Municipalidades de la República, 330 en total, no forman parte del Macrosistema de Servicio Civil. ONSEC no tiene ninguna influencia en la administración de su personal. Las mismas cuentan con una ley general: Ley de Servicio Municipal, emitida en 1987 en cumplimiento a la norma constitucional, la que más parece un calco de la Ley de Servicio Civil. Dicha Ley dispone la creación de una Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades la cual tendría las mismas funciones que ONSEC, sólo que orientadas al ámbito municipal; esta Oficina aún no ha principiado a funcionar razón por la cual los empleados municipales, a pesar de contar con la ley en mención, se encuentran prácticamente desprotegidos en cuanto a derechos y no necesariamente cumplen sus obligaciones, ateniéndose básicamente a lo que dictan los reglamentos internos de algunas municipalidades. Cabe agregar que no obstante figurar como parte del Sector Pú-

blico, la Constitución le dá un carácter autónomo al municipio y por tanto el Ejecutivo está obligado a trasladarle un aporte financiero equivalente al 10% del presupuesto ordinario de ingresos del Estado, pero no se le permite tener ingerencias sobre el mismo.

Cobertura de puestos

Como habrá notado el lector, la cobertura institucional del Macrosistema de Servicio Civil en el Sector Público de Guatemala es parcial, estableciéndose que no todos los empleados públicos se rigen por la Ley de Servicio Civil, sino que algunos por la de su propia Institución. Dicha Ley se aplica básicamente para el Organismo Ejecutivo, y dentro de éste no cubre a todo el espectro de instituciones y empleados. Nótese acá que éste último término, "empleados", no es el mismo que se utiliza en el epígrafe, puestos; ello es así en función de que no necesariamente el hecho de que una institución disponga de 100 puestos en una unidad administrativa, equivalga a que cuente con 100 empleados o personas trabajando, pues alguno puede ocupar dos o más puestos de tiempo parcial, como sucede generalmente con médicos, abogados o maestros de segunda enseñanza e incluso de primaria que laboran mañana y tarde en dos escuelas diferentes. Se de-

enero-diciembre/1996

termina entonces que en este punto prefiere hablarse de puestos y no de empleados, debido a que de éstos últimos se carecen de datos precisos.

Además de lo anterior, cuando se describen las cifras de puestos, debe tenerse presente que el hecho de contar con 100 puestos de trabajo no significa que todos estén ocupados; pueden existir puestos vacantes, con prohibición de ocuparse por disposición legal con el objetivo de reducir gastos en salarios; o sencillamente sus titulares se encuentran gozando de licencias por estudiar, enfermedad, etc. Lamentablemente no se tienen registros actualizados y confiables acerca de cuántos puestos existen realmente y mucho menos cuántos empleados. En Guatemala se carece de un Sistema de Información en este campo, el que por ley debería centralizarse en la ONSEC; más adelante se discutirá acerca de las perspectivas y propósito de resolver el problema. Aunque parezca un tanto grosero, ONSEC reconoce que su iniciativa al respecto ha sido muy limitada; a pesar de sus esfuerzos muchas instituciones se niegan a proporcionar información acerca de la cantidad y calidad del recurso humano de que disponen, aduciendo que por su autonomía no están obligadas a brindarla, olvidando que el enviar datos a ONSEC para integrar estadísticas en nada viola dicha autonomía.

Esto conduce a estar de acuerdo con diversos autores, quienes en sus estudios se asombran que en Guatemala no se disponga de datos acerca

de los empleados públicos; sólo de cifras parciales, contradictorias y a veces la que proporciona una institución no siempre es confiable,² lo que de suyo no necesariamente es sorprendente, pues ha sido la tónica durante mucho años. Si esto sigue así es algo que compete no sólo a ONSEC resolver sino al conjunto de instituciones que integran al Sector Público y entre ellas a las del Macrosistema de Servicio Civil, toda vez que no es factible formular adecuadas políticas de recursos humanos por carecer de información completa o actualizada.

Una muestra lo constituye el intento de ONSEC de crear y poner en funcionamiento un Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos -SINAISP-, el cual aún está en ciernes, debido a la escasa información, ausencia de una metodología que oriente acerca de los pasos a seguir y

tecnología de computación, subutilizada precisamente por las carencias indicadas.³ Adicional a ello, ONSEC coordinó, conjuntamente con cuatro instituciones públicas, la realización en 1992 del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos -II CENAFEP- el cual logró levantar información del 76% del universo de empleados que se propuso, cuyas cifras revelaron situaciones especiales en cuanto a cantidad, calidad y distribución del recurso humano.⁴

En función de lo expresado es factible determinar que la cobertura del Macrosistema de Servicio Civil en cuanto a puestos se refiere, queda limitada a una parte del Sector Público de Guatemala, como sigue.

El Sector Público de Guatemala, se integra genéricamente por organismos e instituciones que en su conjunto disponen de 282,700 puestos de trabajo (estimaciones a 1995), asignados a los renglones presupuestarios de: personal permanente en el interior y exterior del país, no existe un límite en el tiempo para su permanencia en el puesto, a menos que incurran en causales de despido, renuncien o se jubilen; personal por contrato, donde la duración de éste es generalmente de un año, prorrogable; y, por planilla, cuyos emolumentos no se pagan por medio de un salario mensual sino se calculan por jornal diario, pudiendo laborar uno o dos meses e incluso años.

Del total de Puestos indicados, puede hacerse la distribución siguiente:

2. VID., entre otros: PNUD, Programa de Desarrollo Gerencial; Guatemala: *Desarrollo de la Infraestructura Institucional* (borrador para discusión). Mimeo. Guatemala, agosto de 1992. Banco Mundial; *Guatemala: Diseño Conceptual y Plan para el Desarrollo del Sistema de Administración Financiera y Control*. Ministerio de Finanzas Públicas; editor. Guatemala, junio de 1994. Batres Villagrán, Ariel; *El Macrosistema del Servicio Civil en Guatemala (Diagnóstico)*. Mimeo. Guatemala, junio 1995. Gregory, Peter y Perlman, Bruce; *Guatemala: Modernización del Sector Público y de la Administración de los Recursos Humanos*. Mimeo. Guatemala, diciembre de 1995.
3. ONSEC; *Bases para la Implantación del Sistema Nacional de Información del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos -SINAISP-*. Mimeo. Guatemala, abril de 1994.
4. ONSEC; *Informe Final del Segundo Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos*. Mimeo. Guatemala, noviembre de 1995.

Distribución de Puestos por Organismo

Organismo	Nº de puestos
Organismo Legislativo	600
Organismo Judicial	3.700
Organismo Ejecutivo	249.000
Organos de Control	5.400
Municipalidades de la República	24.000
Registro General de la Propiedad	N. D.
TOTAL	282.700

N.D. No disponible.

Como se especificó anteriormente, la Ley de Servicio Civil no cubre a todos los puestos identificados en la tabla, únicamente al Organismo Ejecutivo; sin embargo, de los puestos de que éste dispone, el Macrosistema de Servicio Civil excluye a militares y, excepto en lo que se refiere a autorización de creación de puestos y asignación de salarios, para algunos Ministerios de Estado la cobertura es parcial, incluso en Entidades Descentralizadas, de lo cual resulta que la cobertura queda en 249.000 puestos.

Si se excluyen los puestos del Ministerio de la Defensa y de las Entidades Descentralizadas y Autónomas que cuentan con su propio régimen de

enero-diciembre/1996

administración de personal, así como 17.100 puestos de trabajo que figuran bajo el sistema de personal por planilla y por tanto ajenos a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil, la cifra se reduce a 144.900 puestos sujetos a la normas que en materia de clasificación de puestos y administración de salarios ONSEC establece, más no necesariamente a lo que la Ley en mención distingue para el personal del Servicio por Oposición o del Servicio Exento.

De aquí se establece que la cobertura del Macrosistema de Servicio Civil se reduce a 66.000 puestos, cuyos ocupantes están sujetos a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; los 78.900 restantes a pesar de ser autorizados por ONSEC, las relaciones laborales se rigen por disposiciones propias, como el caso de policías nacionales, embajadores, docentes y otros, cuyos nombramientos también son certificados por ONSEC, pero sólo para fines de pago de salario.

Ergo, de 282.700 puestos en el Sector Público de Guatemala, únicamente 66.000 atienden las normas de la Ley de Servicio Civil; 144.900 son autorizados por ONSEC, creándolos y certificando los nombramientos correspondientes; de los que 78.900 los empleados respectivos observan los reglamentos de la institución donde se ubican para el desarrollo de sus relaciones laborales.

Si de empleo público se trata, puede afirmarse que en Guatemala coexisten varios sistemas de administración de recursos humanos, parale-

los al Macrosistema de Servicio Civil, pues de 282.000 puestos, la cobertura real de éste abarca al 23.35%, donde sus ocupantes o empleados se rigen exclusivamente por la Ley de Servicio Civil; así también, existen otros 78.900 donde la participación de ONSEC es parcial, pues interviene básicamente creando los puestos y certificando los nombramientos, pero no en el desarrollo de personal.

Lo anterior "justifica" el por qué de la carencia de un Sistema de Información, donde se integren todos los datos, independientemente de si la institución y los puestos o empleados de la misma formen parte del Macrosistema. No se extrañe el lector de que no pueda hablarse de una cantidad exacta de empleados y mucho menos de su calidad y distribución.

Contrario *sensu*, derivado que como mínimo ONSEC debe cumplir con su papel como órgano administrador y ejecutor de la Ley de Servicio Civil, resulta que ha generado procesos para la creación de los 144.900 puestos existentes, normas específicas para el nombramiento de los ocupantes respectivos, empleados; todo un sistema de reclutamiento y selección de personal para 66.000; así como procedimientos para atender reclamos de todos los empleados en cuanto a derechos, incluidos adicionalmente los que forman parte del servicio exento, sea éste policía nacional, embajador o funcionario público. Toda una gama de actividades que se traducen en un esquema de administración de recursos humanos.

El problema radica en el centralismo; la Ley de Servicio Civil establece como único ente facultado para autorizar la creación de puestos, a ONSEC, así como el certificar nombramientos, lo que ha hecho que hacia la misma se dirijan miles de solicitudes en este sentido, las que en su momento rebasan su capacidad de respuesta, se traducen en largas demoras, donde al final el afectado es el usuario de los servicios, el cliente según la reingeniería. Las demoras se agravan cuando es obligatorio trasladarle a ONSEC expedientes de candidatos para su selección mediante pruebas competitivas o sin comparecencia; es factible reconocer que a partir de la fecha en que se determina la necesidad institucional de disponer de un puesto nuevo, éste se autorice, sea seleccionado y nombrado un nuevo empleado, pasará un año y a veces dos, lo que justificadamente ocasiona reclamos de las comunidades, sobre todo si se trata de servicios médicos y hospitalarios, docentes, de seguridad interior y otros esenciales. La culpa no necesariamente es de ONSEC sino de todo el Macrosistema que ésta administra, donde muchos procesos dependen de la firma y sello de funcionarios que no tienen tiempo de atender algunas "minucias" y por ende relegan la actividad a lo marginal; al contrario, existen casos de funcionarios que deben dedicar 45% de su tiempo a la firma de expedientes dejando de lado su actividad sustantiva.

Lo que se requiere entonces es una modificación total del Macrosiste-

ma, tendente a su descentralización y desconcentración.

Dadas las características del presente Informe, no es tiempo aún de enunciar las perspectivas que ONSEC propone; previo a ello merece describirse en términos generales el esquema de funcionamiento de cada uno de los sistemas que integran el Macrosistema: Clasificación de puestos y administración de salarios; selección de personal; nombramientos de personal, actuaciones de personal; y, clases pasivas. Al concluir lo anterior se tendrá un panorama claro o diagnóstico de lo que sucede en Guatemala y podrán darse las comparaciones en cuanto a objetivos, funciones y logros de ONSEC, así como la problemática que ésta enfrenta.

Problemática del Macrosistema de Servicio Civil

Sistema de Clasificación de Puestos y Administración de Salarios

Descripción general del Sistema

El Sistema de Clasificación de Puestos sienta las bases para una adecuada administración de recursos humanos. En términos generales se puede definir a la técnica de la Clasificación de Puestos como el proceso por

el cual se establecen, identifican, describen y evalúan los puestos en una organización, con la finalidad de ordenarlos de acuerdo a sus tareas, responsabilidades y demás características que les son propias.

En el Organismo Ejecutivo guatemalteco, el Sistema de Clasificación de Puestos está conformado por un conjunto de disposiciones legales, instrumentos técnicos y procedimientos que se fundamentan en lo estipulado en la Ley de Servicio Civil.

La responsabilidad de la elaboración y mantenimiento del referido Plan, le es asignada por dicha ley a la Oficina Nacional de Servicio Civil, estableciendo adicionalmente que el Plan de Clasificación de Puestos comprenderá a todos los puestos de los Servicios por y sin Oposición. Asimismo, corresponde a la ONSEC la exclusividad de administrar todas las acciones relacionadas con los puestos del Organismo Ejecutivo.

El actual Plan de Clasificación de Puestos fue aprobado mediante el Acuerdo Gubernativo 1168-87 y modificado mediante el acuerdo 9-91, del uno de enero de 1988 y diez de enero de 1991, respectivamente. Adoptó una estructura sobre la base de un Sistema de Tipos de Trabajo, por lo que el ordenamiento y agrupación de puestos está en función de la actividad genérica de trabajo que en ellos se realiza.

Para efectuar dicho ordenamiento se estructuró inicialmente con ocho series de clases de puestos, 41 clases de puestos y 417 especialida-

des. En la actualidad, derivado de las modificaciones que le ha sido incorporadas cuenta con 12 series y 74 clases de puestos, siendo sus series Operativa, Especializada, Técnica, Técnico Profesional, Asistencia Profesional, Profesional, Asesoría Profesional Especializada, Oficina, Paramédica, Técnico Artística, Informática y Ejecutiva.

En el caso del Sistema de Administración de Salarios en el Organismo Ejecutivo, está conformado por un conjunto de normas legales y técnicas que proporcionan los instrumentos necesarios a efecto de establecer una estructura salarial congruente con la clasificación de los puestos. Se regula por el Decreto 11-73 del Congreso de la República, "Ley de Salarios de la Administración Pública".

De conformidad con las disposiciones que dicha ley contiene, las bases de remuneración tienen que estar comprendidas en una escala de salarios que determine los salarios iniciales y los pasos salariales para cada uno de los mismos, los que deben otorgarse sobre la base del concurso de méritos en el servicio, a los servidores públicos que desempeñen cargos en una misma clase de puesto durante dos años consecutivos y reciban calificaciones satisfactorias de conformidad con el sistema que establezca la Oficina Nacional de Servicio Civil, el cual debe tomar en cuenta la capacidad, eficiencia, conducta, tiempo de servicio y otros factores. Lamentablemente, a la fecha esto no ha sido cumplido, aunque se espera hacerlo con la aplica-

ción del proyecto de Valoración del Rendimiento que se comentará en el capítulo IV de este Informe.

El Plan de Clasificación de Puestos fue concebido y puesto en vigencia, tanto en sus aspectos normativos como en las modalidades que ha adoptado, sobre la base de un modelo de administración altamente centralizado, tipificado por el uso de los enfoques Clásico y Burocrático de la Administración, lo que obviamente constituye el principal obstáculo para desarrollar modelos más dinámicos dirigidos a la descentralización de los servicios públicos en esta materia.

Su estructura se basa en un sistema lineal, con marcada tendencia vertical-jerarquizada y uniforme de clases de puestos en las cuales se agrupan todos los puestos que se enmarcan dentro de un mismo tipo de trabajo, creándose con ello una estructura poco flexible, que hace rígido el manejo técnico y práctico del mismo.

Problemática del Sistema

Originalmente, el Plan de Clasificación, estaba conformado sobre la base de un sistema de clasificación funcional por tipos de trabajo; con las modificaciones que le fueron incorporadas se desvirtuó su base estructural, toda vez que las nuevas series de puestos no identifican un tipo de trabajo sino una ocupación, convirtiéndolo

en un sistema de clasificación mixto y duplicando las opciones de clasificar los puestos, ya que puestos del mismo tipo de trabajo, naturaleza, grado de complejidad, responsabilidad y tareas típicas pueden enmarcarse en dos series diferentes; por ejemplo: puestos de la Serie Técnico Profesional y Asistencia Profesional.

El problema anterior se agudiza si se considera que existen diferencias salariales marcadas dentro de estas series, y que los requisitos para optar a puestos de las mismas son diferentes; es más, los puestos a los que se les exige menores requisitos, cuentan con mayores emolumentos, lo que trae como consecuencia desigual trato y desestímulo para participar en programas de educación y formación, condición necesaria para la adaptación constante a los cambios que le exige el medio a las organizaciones.

Derivado de presiones originadas por demandas de tipo gremial, debido a la inexistencia de una política definida en materia de administración de salarios y la proliferación de puestos pagados con cargo al renglón presupuestario 079 (Pago por servicios técnicos y profesionales), se empezó a tomar las acciones de clasificación como una solución, por demás inadecuada, para provocar incrementos salariales de manera discriminada y preferencial, provocando con ello que ésta no responda a la realidad institucional, toda vez que la clasificación de puestos que realizan tareas similares en distintas instituciones estatales pre-

senta diferencias no justificadas, violándose con ello el principio universal y constitucional de igual salario a igual trabajo.

La situación anterior ha provocado que el principal instrumento del relacionado Plan, Manual de Especificaciones de Clases de Puestos, cuente con sesgos y una alta desactualización, ya que las especificaciones de clase no son representativas de los puestos que incluyen; fortaleciendo así mismo, dicha desactualización, los constantes cambios inconsultos en las tareas que se asignan a muchos puestos, por parte de las autoridades de las distintas dependencias.

Por su conformación, las actuales especificaciones de clases de puestos no permiten la inclusión de elementos y características particulares de los puestos, ya que por tratarse de un sistema sobre la base de tipos de trabajo, en las mismas sólo se consignan aspectos generales y típicos de grupos de puestos que realizan tareas de naturaleza similar en un mismo nivel y tipo de trabajo, lo que representa limitaciones para la realización de las funciones de administración de personal, como lo son: reclutamiento y selección, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño, valuación de puestos, y planes de carrera; principalmente en la elaboración de instrumentos necesarios para el desarrollo de éstas.

Los requisitos de preparación y experiencia establecidos fueron estructurados de forma rígida y son aplicados

de manera poco flexible, por lo que no permiten tomar en consideración aspectos relacionados con la oferta y demanda de mano de obra, programas de educación formal y capacitación de las regiones y localidades en donde se ubican los puestos. Adicionalmente han perdido parcialmente relación con las condiciones del sistema educativo del país, principalmente en los niveles medio y superior, ya que no se ha incorporado las nuevas carreras existentes en los niveles mencionados, situación que se considera es consecuencia de la ausencia de un estudio profundo que integre todos estos componentes en los procesos de fijación de los mismos y en la ejecución en sí de los procesos de reclutamiento y selección de personal.

Debido a que ya no se continuó aplicando la metodología que inicialmente se tomó como base para la valoración de los puestos, y adoptar especificaciones de clases de puestos, se obstaculizó la aplicación de métodos objetivos para la determinación del valor relativo de los puestos y, como consecuencia la determinación de salarios, sobre una base analítica.

Lo anterior trae como consecuencia que actualmente las políticas en materia salarial no tomen en consideración el valor relativo real de los puestos, elemento fundamental para el establecimiento objetivo de sueldos, y que se constituyan más en políticas para realizar aumentos, ya que toman como único elemento de juicio para su establecimiento el análisis de indicadores económicos y financieros. En la

mayoría de los casos, las relacionadas políticas; por su carácter populista, han disminuido las diferencias que en términos relativos jerárquicamente deben guardarse, resquebrajando con ello la estructura salarial producto del establecimiento del valor relativo de las posiciones que inicialmente tuvo el plan de clasificación.

Aunado a esta situación, la ausencia de un sistema de valuación de puestos, que propicie la evaluación de las diferentes posiciones de trabajo al momento de su creación o revisión, influye en que los salarios sean asignados como producto de la determinación de los títulos que corresponden a los puestos, en los procesos comparativos entre las Boletas de Clasificación de Puestos Nuevos y de Revisión a la Clasificación con el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos, ya que en materia salarial sólo se cuenta con una lista de salarios controlada de acuerdo al título de los puestos.

Sistema de Selección de Personal

Descripción general del Sistema

Le corresponde a la Oficina Nacional de Servicio Civil como ente encargado de regular las relaciones laborales entre trabajadores y el Estado como empleador, con la base legal que establece la Ley de Servicio Civil, velar por la organización del sistema de administración de personal al servicio del mismo; dicho sistema cubre los

puestos del Servicio por Oposición, renglones presupuestarios 011, 022 y 029 en todo el Organismo Ejecutivo y las Entidades Descentralizadas que no cuentan con disposiciones propias sobre administración de personal, garantizando al servidor público la posibilidad de hacer carrera administrativa y proteger su estabilidad laboral sobre la base de su capacidad, así como asegurar la prestación del servicio a nivel nacional, por lo que ONSEC ha establecido un procedimiento técnico que permita efectuar la selección de personal a través de los instrumentos correspondientes a Evaluación Con Comparecencia, Evaluación Sin Comparecencia y Banco de Recursos Humanos, los cuales consisten en lo siguiente:

Evaluación sin Comparecencia:

Proceso que no requiere la presencia física del candidato y consiste en analizar los documentos que presenta el interesado y que respaldan su preparación académica y experiencia laboral, en función de los requisitos mínimos que establece el Manual de Especificaciones de Clases de Puestos; así mismo, se utiliza otro instrumento denominado Base de Evaluación que califica la preparación académica y experiencia laboral adicional que posee el oferente y cuyas áreas de base son:

- a. Area de requisitos
- b. Area de preparación académica adicional

- c. Area de experiencia laboral adicional

Dicho proceso se inicia al surgir la vacante, lo cual es notificado a la unidad de personal quien convoca a oposición, conforma el expediente, elabora la propuesta y la eleva a la unidad nominadora para su visto bueno; luego es enviada a ONSEC solicitando que la persona propuesta sea evaluada sin comparecencia. ONSEC espera que para cada puesto se presente más de un candidato pero es usual que sólo presente un único candidato, por lo que no se puede verificar un verdadero proceso de selección al no existir competencia entre varias personas. Se procede a ingresar el expediente, analizar y calificar las credenciales para luego emitir la calificación respectiva, devolviéndola a la unidad nominadora quien procede a elaborar el nombramiento respectivo o a notificar al interesado de su rechazo; en caso positivo se envía a ONSEC el nombramiento para su certificación y aviso a la Dirección de Contabilidad de Estado del Ministerio de Finanzas Públicas para efectos de pago.

Evaluación con comparecencia:

Se denomina así al proceso de selección que requiere la presencia física del oferente para sustentar las pruebas competitivas y de personalidad. Las pruebas competitivas son instrumentos que tienen por objeto determinar las habilidades y conocimientos gene-

rales y específicos de los individuos y orientar las decisiones selectivas. Las pruebas de personalidad son instrumentos que predicen la adaptabilidad del individuo a un puesto de trabajo, sus actitudes ante diversas situaciones, su empuje y su capacidad para tomar decisiones. Para realizar esta evaluación en la actualidad la Oficina Nacional de Servicio Civil cuenta con las pruebas estandarizadas⁵ que se mencionan a continuación:

Habilidades: Verbal, Lógica, Aritmética y Abstracta; Relaciones Espaciales; Atención y Concentración; Retención y Memoria; Comprensión de Lectura; Velocidad y Exactitud; Coordinación Motora; Habilidad Específica (mecnografía, archivo, taquigrafía, ortografía, redacción, contabilidad, lectura y escritura); OTIS; 16 PF; Toma de decisiones; CLEAVER; Valores; y, Frases Incompletas

Dicho proceso implica todos los pasos seguidos por la evaluación sin comparecencia, con la única diferencia que cuando la propuesta es recibida por ONSEC, ésta inicia el proceso de contactar a las personas propuestas y se les somete al proceso de evaluación establecida de acuerdo al puesto y especialidad al que optan. Este proceso es mucho más enriquecedor pues permite predecir el grado de habilidades, destrezas, conocimientos y actitudes que poseen los candidatos propuestos.

Banco de Recursos Humanos:

Se denomina así al proceso por el cual se recluta el mayor número posible de candidatos para diversos puestos de trabajo, los cuales se seleccionan por sus características personales dentro de un grupo extenso de participantes y se ponen a la disposición inmediata de las instituciones que requieran personal altamente calificado, investigado y disponible para su contratación inmediata.

Este proceso se inicia con la convocatoria externa que hace ONSEC en diversas instituciones y por diversos medios, continuando con la entrevista y la recepción de documentos, para luego evaluar a los candidatos y con los resultados emitir la calificación correspondiente y, aunado a la verificación de referencias y al resultado de la entrevista final con lo que los candidatos ingresan al banco de recursos humanos de donde se les propondrá a los puestos vacantes, será la unidad nominadora quien decida si los nombra o no. Aquí finaliza el proceso realizado por ONSEC, para que las instituciones que contraten inicien al ahora trabajador en el programa de inducción y posteriormente sea evaluado en su rendimiento laboral con fines de incentivarlo y/o capacitarlo en el servicio; éstas últimas dos acciones se encuentran en fase de inicio pues ONSEC ha diseñado un programa de inducción que sea acogido por todas las dependencias del Organismo Ejecutivo, así como el proyecto de valora-

5. ONSEC; Inventario General de Pruebas. Mimeo. Guatemala, mayo de 1996.

ción del rendimiento el cual ha sido diseñado para el mismo sector.

Problemática del Sistema de Selección de Personal

El reclutamiento y selección de personal en el sector público es un proceso que ONSEC por años ha intentado implantar y unificar en todo el Organismo Ejecutivo e Instituciones que se rigen por la Ley de Servicio Civil; sin embargo, ha tropezado con múltiples y variados problemas derivados de la falta de políticas en materia de recursos humanos, que no obstante estar catalogado como el recurso más importante en cualquier empresa, no se le otorga dicha importancia, de esta cuenta se encuentra que no existen procedimientos estandarizados que obligen a que cada unidad de personal a regirse por los mismos, por lo que en la actualidad cada institución gubernamental selecciona a su personal en la forma y por los medios y técnicas a su alcance y conveniencia, sin que éstas sean supervisadas por personal competente.

Ministerios como el de Finanzas Públicas y la Secretaría de Bienestar Social se han interesado en conformar su propio banco de recursos humanos, por lo que pueden contar con personal disponible para ser seleccionado en cualquier momento, el resto de instituciones se limita a proponer candidatos partiendo de instrucciones jerárquicas, recomendados y otros sin que exista

un programa de reclutamiento; estos candidatos son enviados a ONSEC indicando la forma en que requieren sean evaluados con o sin comparecencia, aquí es donde se limita el verdadero proceso de selección, pues al existir un solo candidato para un puesto no se da la competencia y por tanto no existe selección de personal.

Como otro problema, se reconoce el hecho de que las unidades de personal instaladas en las instituciones, funcionan como simples oficinas de trámites, en donde se le dá curso a documentos, sin profundizar en los mismos, pues cabe mencionar que en las propuestas que se formulan y posteriormente recibe ONSEC, se detectan anomalías tales como que las partidas presupuestarias no corresponden a los puestos propuestos; los documentos de los candidatos son presentados con alteraciones aun cuando en algunos casos vienen confrontados por los jefes de personal y autenticados por abogados; los estudios y la experiencia profesional que acreditan los candidatos no corresponden al nivel de escolaridad requeridos para el puesto, situaciones que parecen no ser reconocidos por las unidades de personal, correspondiéndole a la Oficina la detección de tales hechos los cuales provocan el retraso en la fluidez de los expedientes. Cabe mencionar que los mismos jefes de personal de las instituciones son nombrados al azar sin una preparación previa que les permita desempeñar el cargo con la eficiencia y la mística necesaria para este tipo de trabajo.

En el caso de los candidatos que son enviados a evaluación con comparecencia se presenta un problema de implicación nacional, pues en un alto porcentaje dichos candidatos no superan las pruebas aplicadas en cada caso, por lo que ONSEC se ha visto obligada a revisar en menos del tiempo establecido por las técnicas mundiales, las pruebas existentes y en todos los casos a bajar el nivel de exigencia de las mismas, de lo que se infiere que la preparación académica en cada uno de los niveles de escolaridad ha decrecido.

Dada la problemática nacional en materia de educación, no es posible convocar a personal altamente calificado, pues los profesionales egresados en su mayoría no poseen el potencial académico mínimo aceptable, y aquellos pocos que sí lo poseen no están interesados en ingresar al mercado laboral público en virtud de la oferta tan baja que ofrece.

Sistema de Nombramientos de Personal

Descripción general del Sistema:

El sistema de nombramientos y registros de personal del sector público consiste en el estudio, análisis y certificación de nombramientos, la cual se efectúa luego de la toma de posesión de un cargo.

La certificación de nombramientos consiste en su análisis con el fin de determinar la satisfacción de las disposiciones legales que le sean aplicables, así como la determinación del puesto, especialidad y salario que corresponde al nombrado. La Oficina Nacional de Servicio Civil tiene facultad para rechazar los nombramientos que no llenen los requisitos legales. Efectuada la certificación, se registra el nombramiento y posteriormente se envía el original a la Autoridad Nombradora, y las copias a la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas. Dicha certificación se realiza con los nombramientos siguientes:

- o Servicio por Oposición: Personal que ocupa puestos de los comprendidos en el Sistema de Clasificación de Puestos que establece la ley y sujeto a todas las disposiciones que la misma señala.
- o Servicio sin Oposición: Personal sujeto a las disposiciones de la ley, excepto en lo que se refiere a nombramiento y despido.
- o Servicio Exento: Personal de confianza no sujeto a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil.
- o Personal docente de los Ministerios de Educación y Cultura y Deportes, cubiertos por el Decreto No. 1481 del Congreso de la República, Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.
- o Contrato de trabajo: Personal que se ocupa de trabajos tempo-

rales que no puedan ser desempeñados por personal permanente; generalmente se utiliza en proyectos o programas de inversión. Se asigna mediante los renglones presupuestarios 021, 022, 023 y 029.

Asimismo, se le asigna la investigación y elaboración de certificaciones de tiempo de servicio de los laborantes de los organismos Ejecutivo y Legislativo que se acogen a la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, así como se resuelven las solicitudes de pago del bono por antigüedad, que es una prestación laboral concedida a los trabajadores del Organismo Ejecutivo que hallan cumplido 5 años de labores ininterrumpidos de conformidad con la escala contenida en el Acuerdo Gubernativo 838-92. Le competen también el control de los ascensos definitivos y temporales, permutas, licencias, traslados de los trabajadores estatales.

Además tiene asignado el proceso de actualización permanente del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos, cuya información básica proviene de los datos contenidos en el formulario único de acciones de personal, el cual registra ingresos, reingresos, ascensos, permutas, traslados, renunciaciones, destituciones y otros.

Problemática del Sistema de Nombramientos de Personal

En materia de certificación de nombramientos y registros de personal, enero-diciembre/1996

se presentan diversidad de problemas que dificultan el trámite correspondiente, y por ende provocan que el pago de los empleados públicos se retrase; entre los problemas básicos están:

La inexistencia de manuales de procedimientos internos y externos que guíen a los trabajadores en el desarrollo de sus tareas en forma homogénea; el trabajo secretarial y técnico, convertido en una acción mecánica y repetitiva lo torna en un proceso lento y costoso; la burocratización de los documentos pasando de un trabajador a otro para la ejecución de una sola acción aunado a una mala comunicación y el pobre control sobre los expedientes hacen que un trámite simple se convierta en una acción de larga duración, tal es el caso del formulario único de acciones de personal el cual pretendía eliminar el uso de varios formularios y recoger en uno sólo toda la información, lo cual no ha sido posible ver en forma exitosa, pues el personal encargado de llenar dicho formulario comete innumerables errores que no detectan a tiempo sino hasta que el interesado se presenta a entregarlo a ONSEC, teniendo como resultado el retraso en dicha acción, pues el formulario se devuelve en continuas ocasiones.

La búsqueda de información en forma manual para consulta de nóminas, registros de movimientos, ingresos, rechazos y salidas de documentos en forma lenta y poco confiable, por no contar con un sistema de información computarizada como se requiere

en este trabajo tan minucioso lo que incrementa el tiempo de permanencia del expediente en las instituciones, aunado al incremento en la demanda de los servicios que se prestan, ocasiona que la atención al usuario sea cada vez más inoperante.

El retraso de las oficinas de personal al informar sobre las acciones de personal, aducido a un pobre control del sistema de personal el cual es notorio en toda la administración pública, hace obligatoria la eliminación de controles manuales e indispensable la automatización del trabajo.

En forma alarmante hay que mencionar como problema, el hecho de no contar con un sistema nacional actualizado de información de los empleados públicos, lo cual no permite contar en forma inmediata y confiable con datos que faciliten la toma de decisiones, lo cual es grave si se toma en cuenta que para hacer efectivo un aparato estatal es necesario tomar decisiones acertadas y en un tiempo preciso.

Sistema de Desarrollo de Personal

Habiéndose clasificado o creado un puesto, seleccionado al candidato "ideal" para ocuparlo y nombrándosele para ejercer la tarea que el puesto exige, corresponde ahora examinar

qué sucede desde el momento en que éste se convierte en empleado público, en el típico burócrata al estilo *weberiano* del término, no peyorativo como se estilaba en el medio latinoamericano.

Un Sistema de Desarrollo de Personal que pueda calificarse como tal literalmente no existe; la Ley marco del Macrosistema del Servicio Civil no lo previó así y tampoco quienes lo administran se han preocupado de ordenar sistemáticamente el conjunto de disposiciones y normas que de una manera abigarrada y hasta contrapuesta, determinan, a veces, qué hacer para resolver una solicitud o situación que se presente durante el tiempo en que el empleado esté al servicio de la Administración Pública. Lo común es que las leyes especifiquen qué se puede autorizar pero no cómo (procedimientos). Además de ello, para algunas acciones de personal tales leyes se contradicen, pues en tanto que una disposición concede un derecho o una obligación al servidor público, otra lo disminuye, elimina, amplía o tergiversa; en todos los casos, salvo contados, las leyes están vigentes no obstante que la posterior derogó tácitamente lo de la anterior, aplicándose entonces la "sana interpretación" del jefe de personal, la de su asesor jurídico y a veces en última instancia la de ONSEC.

Aún con tales limitaciones, pueden estructurarse y organizarse los componentes del Sistema de Desarrollo de Personal, a saber:

Inducción

Es un acto deliberado de orientar al personal de nuevo ingreso respecto a la misión, visión, organización y funciones de la Institución, así como sobre el puesto a desempeñar y al personal que asciende, en su nueva función. El Macrosistema de Servicio Civil como tal no ha establecido como norma o instrumento técnico un proceso de inducción. Lo "de siempre" es que el "compañero" le explique al "nuevo" o ascendido qué debe hacer. Es anormal encontrar instituciones que ofrezcan y practiquen programas de inducción; aún cuando en algunas se dispone de manuales de funciones y procedimientos, en la mayoría no, es normal también que se "confíe" en la capacidad de comprensión y su puesta en práctica por el empleado, a quien se le orienta en el sentido de que lo lea, pues ahí encontrará todas las respuestas posibles a sus dudas.

Período de prueba

La Ley de Servicio Civil (artículos 54-56) establece lo referente a este componente, fijándolo en seis meses a empleados de primer ingreso y en tres para el caso de ascenso dentro del Servicio por Oposición; remite dos veces a un reglamento inexistente hasta la fecha. Por qué se estableció un período estándar en situaciones de empleados de primer ingreso que de-
enero-diciembre/1996

sempeñan tareas disímiles de mayor o menor complejidad, es algo que no se tiene claro; lo cierto es que no es aceptable que se esté a prueba efectuando tareas como barrer y limpiar oficinas (Trabajador Operativo II, especialidad Conserjería), en el mismo período de tiempo que se verifica si el nuevo servidor en verdad es apto para realizar labores de análisis, técnicas o profesionales.

En el caso del período probatorio por ascenso (tres meses), el párrafo segundo del artículo 54 en mención deja a salvo, paternalistamente, el derecho del empleado a ser restituído a su anterior puesto, en caso de que fuere separado del nuevo por incumplimiento de la prueba. Empero, deja también una "laguna": si se le regresa al puesto que ocupaba previo a ser ascendido, qué sucederá con el empleado que ya lo esté desempeñando, recuérdese que en la Administración Pública son normales las "cadenas de ascenso: donde uno asciende, el que le sigue en la escala inferior también lo hace, y así sucesivamente, originándose listas de más de diez empleados que suben en la escala, por causa de uno sólo que quedó en la "cúspide". Entonces, la laguna mencionada se agranda.

Por fortuna los artículos de referencia están vigentes pero no positivos. Lamentablemente, por no operar en la realidad es que se abusa de su omisión. Cuando se les invoca, generalmente para empleados de primer ingreso, es para coartar alguna actividad a la que éstos, como "nuevos", no

tienen derecho, pues para ser considerado empleado regular la ley determina que debe pasar satisfactoriamente dicho período mediante pruebas prácticas, que no se hacen, y así gozar de todos los derechos que la misma con-signa.

Al no practicar las evaluaciones que determinen objetivamente si el empleado en período de prueba puede pasar a ser considerado como empleado regular, no sólo se deja de cumplir con lo establecido en los artículos 55 y 56 de la Ley de Servicio Civil, sino que en nada se contribuye a fomentar la eficiencia del empleado y por ende de la Administración Pública.

Al igual que sucede con la Inducción, en el componente de Período de Prueba el Macrosistema de Servicio Civil no dispone del instrumental técnico y reglamentario para llevar a la práctica lo que se estableció desde hace más de veintiocho años.

Ascensos

Básicamente la figura del ascenso es el derecho que tiene el servidor público de ser promovido a una categoría superior, con base en su adecuado desenvolvimiento en la unidad administrativa de que se trate. En virtud que no se practican evaluaciones periódicas de los servicios, que ordenan las leyes, generalmente el ascenso se dá por amiguismo, compadrazgo o simplemente porque no hay nadie a

quien colocar y es mejor hacerlo con aquel que, a pesar de no ser del agrado de quien lo propone, pues sólo la autoridad nominadora puede nombrarlo, está esperando dicho nombramiento, a cambio de correr el riesgo de que por estar vacante mucho tiempo, el puesto sea suprimido o "pirateado" por funcionarios superiores de la misma institución, o que venga ONSEC y lo elimine de oficio, acción no realizable dada la pérdida significativa de su espacio, control; derivado de esta problemática ONSEC en 1996 se lanza a impulsar la denominada valoración del rendimiento, que estará íntimamente ligada a las decisiones en materia de ascensos y que se explica en el capítulo de Perspectivas de este Informe.

Vacaciones

El Macrosistema las autoriza en dos modalidades: 20 días hábiles (que suman 30 calendario) a todos los empleados que se rigen por la Ley de Servicio Civil, y de 30 días hábiles (45 calendario) a aquellos que se determinen están expuestos a contraer enfermedad profesional, como telegrafistas, radiotécnicos, técnicos en computación, radiólogos y otros. El defecto del Reglamento que regula esto último estriba en que no limita el concepto de enfermedad profesional sino lo deja abierto a la interpretación de quien dictamina al respecto, comprobándose casos de componendas entre emplea-

dos y el médico facultado para opinar legalmente, a favor de aquellos. Siendo un beneficio, cuando el empleado termina su relación laboral por cualquier causa sin haber gozado vacaciones, se le paga la parte proporcional al tiempo de servicio dentro del año, hasta un máximo de dos, pues no son acumulables. Cabe hacer notar que en instituciones con pacto colectivo el período normal es mayor, de acuerdo al tiempo de servicio del trabajador.

Licencias

Las leyes permiten obtener licencias hasta por dos meses cada año, de los cuales uno con goce de sueldo y el segundo sin goce de nada, por motivo de enfermedad, gravidez, estudios, adiestramiento y otras causas, de conformidad con el reglamento respectivo, inexistente a la fecha. Nótese que menciona enfermedad y gravidez, cuando éstas causales ya se encuentran reguladas por las leyes del Seguro Social -IGSS-. Los dos meses pueden extenderse hasta un año, prorrogable, en el caso de empleados que sean designados a ocupar puestos de elección popular u otros cargos, con lo cual el costo se incrementa debido a que si se trata de un médico o de un maestro habrá que nombrar interinamente a su sustituto (renglón presupuestario 023) pues las características del servicio no permiten que se desatienda por más de un mes, ya no se diga un año prorrogable hasta 4 o más si el ahora empleado en funciones de diputado o

enero-diciembre/1996

alcalde municipal vuelve a competir y lo reeligen para un nuevo período. Cuando las licencias son por adiestramiento o capacitación, de acuerdo a la terminología difundida por INAP, generalmente su valor imputado se limita a los días o semanas en que se conceden, pero si éstas son por formación (becas de uno, dos y hasta cinco años) a obtener en el país o en el exterior, la autoridad tiene la opción de concederlas con goce de sueldo o sin éste, en atención a que la entidad que proporciona la beca corre con todos los gastos. En ambos casos generalmente se nombra a un interino. Cabe anotar que ésta acción de personal se notifica a ONSEC en el formulario único o respectivo, pero lamentablemente ésta no lleva registros de tales acciones.

Suspensiones por enfermedad común y accidentes

Amén de que el servidor puede obtener licencia con goce de sueldo (un mes) cuando estima que no será mayor de éste su enfermedad, goza también de los beneficios del Régimen de Seguridad Social.

Suspensión por maternidad

Como beneficio para las trabajadoras, la suspensión dura 30 días calendario antes del parto y 54 días después de que ocurre, durante los cuales se le paga el 100% del salario.

Período de lactancia

El período de lactancia es de una hora diaria o media hora después del inicio de la jornada única de trabajo y media antes de que ésta concluya, el cual se extiende a diez meses computados a partir de que concluye el descanso pos-natal, que puede ampliarse a más de 54 días por circunstancias especiales.

Días de asueto

La Ley de Servicio Civil contempla 11 días completos de asueto para los empleados públicos, más uno para las madres trabajadoras. Si a ello se agregan los 104 que corresponden a los fines de semana, resulta que el trabajador descansa 115 y las madres 116 al año.

Capacitación

Bajo este rubro se incluyen los programas de formación, capacitación y adiestramiento patrocinados por el Estado y el Macrosistema de Servicio Civil para los trabajadores. Por disposición del Congreso, el Decreto No. 25-80, publicado el 11 de junio de

1980, crea el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP–, para "generar un proceso permanente de desarrollo administrativo, con el fin de aumentar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas, para que éstas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al sector público y a la sociedad en general".⁶

Si se ha cumplido o no dicho objetivo es asunto que no procede evaluar en este Informe; empero, lo que sí puede afirmarse es que el elevar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas, es una actividad estrechamente vinculada al desarrollo del recurso humano pues de éste depende que efectivamente el aparato estatal pueda operar con eficacia y eficiencia. El diagnóstico actual de la capacitación revela que ésta se encuentra divorciada de las políticas de recursos humanos.

El Macrosistema de Servicio Civil sí provee y cuenta con programas de capacitación, independientemente de sus carencias y debilidades, que permiten al empleado público desarrollar y conocer nuevas teorías, modelos, técnicas e instrumentos. Existen programas para niveles de oficina y secretaría (cursos); técnicos y técnicos profesionales (diplomados) en algunas áreas; y, maestrías en áreas específicas como la Ingeniería Sanitaria y Medicina (formación). A nivel de doctorado el Macrosistema no dispone de oportunidades para que los trabajadores puedan aprovecharlas dentro del

6. ONSEC; Manual de Organización... *Op. cit.*, p. 433

país, aunque a través de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica —SEGEPLAN— administrador del sistema de apoyo horizontal de la planificación, coordina la obtención de becas del extranjero.

Valoración del rendimiento

El modelo legal de trabajo del Macrosistema de Servicio Civil previó desde 1968 la necesidad de que el Sistema de Desarrollo de Personal contara con el instrumento técnico, que permitiera evaluar al empleado público por lo menos una vez al año, función que centraliza en la Autoridad Nominadora, a quien la responsabiliza de hacerlo con base en un también inexistente reglamento; determina que el objeto de la evaluación es para que sirva de fundamento en la recomendación de ascensos, capacitación e incrementos de salario de acuerdo con la escala correspondiente, pero condicionándolo a las posibilidades del Estado. Dada la referencia salarial, en 1973, cuando se emite y publica la Ley de Salarios de la Administración Pública, en vigor al año siguiente, se condicionó también lo referente a incrementos, estableciéndose que éstos (denominados pasos salariales en la escala de salarios y como complemen-

to al salario inicial, renglón 013 según el presupuesto) se concederían sobre la base del concurso de méritos en el servicio durante dos años consecutivos, fijando el procedimiento a seguir.

En las postrimerías de 1982 ONSEC formuló un proyecto⁷ llamado a convertirse en el instrumento para efectuar objetivamente dicha evaluación, el cual se basó en un marco teórico, lo denominó como sistema, definió sus objetivos, fijó los rasgos o factores a evaluar en cada empleado por clase o categoría de puesto y propuso el procedimiento a seguir por cada Institución Pública perteneciente al Macrosistema de Servicio Civil; para consistenciar el proyecto, en febrero-marzo de 1983 se efectuó prueba piloto en la Planta Central del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuyos resultados permitieron afinar la propuesta. Amén de ello, formuló el respectivo basamento legal⁸ del Sistema, que cumpliera con lo establecido en los artículos mencionados supra, con lo cual hubiera sido el primer componente del Macrosistema que al crearse nacería con reglamento e instrumento técnico de aplicación. Circunstancias políticas de la época impidieron su aprobación.

En 1988 ONSEC retomó la idea inicial, aventurándose a formular una versión actualizada del proyecto anterior, la que también se quedó hasta ahí. En 1996 podría esperarse la culminación de un nuevo proyecto, en ciernes,⁹ del que se interpreta constituirá un proceso de aplicación gradual en la Administración Pública, toda vez que

7. ONSEC; Evaluación del Desempeño del Servidor Público. Editor, idem. Guatemala s.f.

8. ONSEC; Proyecto de Reglamento de la Evaluación del Desempeño del Servidor Público. Editor, idem. Guatemala, mayo de 1983.

9. ONSEC; Plan de Trabajo 1996. Mimeo. Guatemala, diciembre de 1995.

se puso en ejecución al interior de la Oficina y se expandió el Plan Piloto en los Ministerios de Energía y Minas y Trabajo y Previsión Social.

Régimen disciplinario

El régimen disciplinario dentro del Sistema de Servicio Civil tiene muchas barreras en su aplicación; una de las más restrictivas es la ignorancia del encargado de hacer que se cumpla la ley en sus propias dependencias, ya que dejando a un lado plazos y procedimientos, prefiere pasar por alto las conductas de indisciplina que tienen sus subalternos.

No hay que dejar de mencionar el hecho que el régimen disciplinario en la Administración Pública se circunscribe al artículo 74 de la Ley de Servicio Civil, que ya no es adecuado después de más de 28 años de vigencia, existiendo por ejemplo sanciones de corte sía como lo es la amonestación verbal, de la cual ni siquiera se deja constancia en el expediente personal del trabajador. En cuanto a la sanción de suspensión de labores sin goce de salario, en las que existe la limitante legal que sólo es aplicable hasta treinta días en un año calendario, y muchas veces el encargado de aplicar el régimen disciplinario no lo hace aún existiendo elementos suficientes para ello efectivo.

Tal vez la barrera más pantanosa en el Régimen Disciplinario es la ineptitud del representante de la autoridad

nominadora para discernir cuándo es aplicable una simple sanción disciplinaria o aplicar el régimen de despido, ya que muchas veces se cometen irregularidades pues se despide a una persona que sólo merecía una sanción disciplinaria y se dejan en el servicio a personas merecedoras de la destitución. Lo anterior es deteriorante no sólo para la buena armonía de las relaciones entre Estado-Servidor Público, sino también para la prestación de los servicios, pues el Estado como ente empleador tiene que soportar trabajadores indeseables y deshacerse de elementos positivos en el que hacer público.

Régimen de despido

Siendo el despido la fase última en la aplicación de disciplina en la Administración Pública, su regulación legal y su aplicación adolece de positividad por diversos factores a saber:

- o A pesar de que Constitucional y legalmente es obligatoria la defensa de la persona y específicamente el artículo 79 de la Ley de Servicio Civil así lo prevee, en el caso de la aplicación del despido, muchos administradores de personal y representantes de las autoridades nominadoras, no lo aplican, primero por ignorancia como se indicó anteriormente, luego por prepotencia o bien como una manera de mantener su criterio o por no dar su brazo

a torcer en una situación determinada.

- o Las múltiples fases entre el momento de la comisión de la falta y la aplicación del despido también lo hace ineficiente; lo que se tendría que hacer en cuatro fases y un mes de tiempo se hace a veces hasta en treinta fases y un año para su aplicación.
- o Existe marcada irresponsabilidad del encargado de aplicar el régimen de despido, ya sea que no juegan o no realizan el papel tan importante que les corresponde y prefieren trasladar la toma de decisiones a altos funcionarios que muchas veces a lápiz tienen que marginar la medida a tomar, por sus múltiples actividades, no siendo a veces la mejor decisión adoptada.
- o Otro factor existente son los diversos conflictos colectivos de carácter económico y social existentes en las dependencias del Estado, debido a que las leyes laborales comunes obligan a solicitar autorización previa a las autoridades judiciales, previo a destituir a una persona; respecto a esto el juzgador es muy pronto en resolver cuando se trata de peticiones que realiza la parte trabajadora haciendo suyo la tutelaridad de las leyes laborales comunes, pero en cuanto a los procedimientos que se tienen que seguir para solicitar la simple

autorización para dar por terminada la relación laboral dura a veces doce o catorce meses en emitir una resolución, la que no siempre es favorable a la autoridad nominadora, por diversos factores.

- o En estos conflictos colectivos, quizás el juzgador no ha visto la importancia de su función al autorizar o no la terminación de una relación laboral, en virtud que la ley establece que la decisión del juzgador no prejuzga sobre la procedencia o improcedencia del despido y sin embargo el juez muchas veces se pronuncia sobre el fondo o sea despidiendo en sus resoluciones o bien negando la terminación de la relación laboral sobre cuestiones que sólo le tocaría hacer valer a la autoridad nominadora.
- o Las asociaciones profesionales de trabajadores también han cambiado fundamentalmente los fines para los cuales fueron creadas, ya que muchos de los conflictos colectivos vigentes son mantenidos sólo para que permanezca su supuesto seguro de inamovilidad y no discutiendo o queriendo alcanzar o negociar mejores económicas sociales, siendo esto último secundario en sus planteamientos.
- o También hay que mencionar que el problema de la aplicación incorrecta del régimen de despido ya

mencionado, no necesariamente deviene de la forma señalada por la ley, sino más bien del aplicador. Aún cuando la norma es adecuada y sus procedimientos bien establecidos, muchas veces el infractor no puede ser despedido por extemporaneidad en la aplicación del procedimiento; al ser reinstalado, el Estado debe pagar salarios dejados de percibir, multas judiciales y observar otros costos.

- o Todo lo anterior trae como consecuencia que la Administración Pública en general está siendo consumida por malos servidores, que persiguen más bien intereses particulares. Por otro lado, los servidores considerados como eficientes, se ven desmoralizados o desestimulados, pues permanecen bastantes laborantes indisciplinados en sus puestos, con altos ingresos, con igual trato, y con iguales o mejores prestaciones que los eficientes.
- o Por último, es necesario indicar lo referente a las huelgas o "asambleas permanentes", que detienen la economía del país, por lo que la población en un alto porcentaje ya no cree en el sistema, prefiere no indicar su parecer, y cuando se refieren a la forma del quehacer público lo hacen en una forma despectiva y avergonzada.

Sistema de Previsión Civil

La legislación social guatemalteca prevé desde el nacimiento de la persona como trabajador del Estado, su desarrollo como servidor público, hasta el momento de su retiro, cuando se acoge a una pensión, que es un beneficio económico que recibe el trabajador civil del Estado, o alguno de sus familiares, cuando llenados los requisitos establecidos en la Ley de la materia, adquiere el derecho a disfrutarlo.

Descripción general del Sistema

A la Oficina Nacional de Servicio Civil en Guatemala, contrario a lo que sucede en otros países de Centroamérica, le corresponde administrar el Sistema de Clases Pasivas Civiles del Estado, pues así está contenido en el Decreto 63-88 del Congreso de la República, Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado.

Basado en el sistema financiero de Reparto Simple, la fuente principal de ingresos del Sistema de Clases Pasivas, lo constituyen las contribuciones del sector laboral que en los últimos años se ha mantenido en un promedio del 52%, y el restante 48% corresponde al Estado.

En la actualidad el Sistema cubre a los trabajadores civiles del Estado y

funcionarios públicos, que hayan prestado sus servicios en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; a los de las entidades descentralizadas, autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, y los trabajadores que presten sus servicios por el sistema de planillas en los organismos o entidades mencionadas, que así lo deseen y no tengan su propio régimen de pensiones. Concede las pensiones siguientes: por jubilación; por invalidez; por viudez; por orfandad; y, otras pensiones denominadas por la ley como especiales.

Para el 30 de abril de 1996, el Sistema de Clases Pasivas del Estado cuenta con 40.278 pensionados, de los cuales el 74% son por jubilación, el 20% por viudez y orfandad, y el 6% Invalidez y Especiales; siendo su costo actual aproximado de trescientos cuarenta millones de quetzales al año.

El procedimiento que se sigue para conceder dichas pensiones implica que habiendo ingresado la solicitud a la ONSEC, hasta el momento que el titular del derecho o sus beneficiarios perciben su primer pago de pensión correspondiente, normalmente tendrían que transcurrir ochenta días, en los que se incluiría: emisión de la liquidación, la que se remite a la Contraloría General de Cuentas para su aprobación; se notifica al interesado, y se emite el Acuerdo correspondiente, luego se traslada a la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas para efectos de pago; sin embargo, lo que normalmen-

te tendría que ocurrir en cinco pasos y el tiempo ya establecido, por inconformidades, inexactitudes y otras circunstancias, ocurre a veces en diez o trece pasos, sobrepasando el tiempo antes indicado, inconformidad manifestada muchas veces por el interesado a través de todos los medios posibles.

Problemática actual del Sistema

Uno de los principales problemas del Sistema de Clases Pasivas Civiles del Estado, lo constituye el modo utilizado para financiar el mismo, pues basado en el sistema financiero de reparto simple, la fuente principal de ingresos lo constituyen las contribuciones del sector laboral que en los últimos años se ha mantenido en un promedio del 52% y el restante 48% corresponde al Estado. Con este método de financiamiento, las aportaciones del sector laboral son improductivas al no existir autorización de inversión, dependiendo de asignaciones presupuestales anuales con el consiguiente riesgo que en un momento determinado el Estado no pueda cubrir los costos a corto plazo, no sólo por el aumento de los beneficiarios sino por la posición del quetzal respecto al dólar y por el estancamiento de las aportaciones.

En cuanto a las pensiones que la Ley vigente mantiene, no obstante ser

un beneficio para la clase trabajadora, para el Estado y para el Régimen de Clases Pasivas constituye otro problema. Actualmente una persona es jubilable con veinte años de servicio cualquiera que sea su edad, o con cincuenta años de edad y diez años mínimos de servicio, lo que ocasiona que una persona contribuya poco al régimen y se beneficie por más tiempo.

Los beneficios que la ley prevé al serle otorgada una pensión por jubilación a una persona que ha cumplido veinte años de servicio y cualquier edad, aparte de ser un problema que tiende a colapsar el régimen, es discutible para el buen desempeño del que hacer público, pues con veinte años de servicio y cuarenta años de edad por ejemplo, es cuando un servidor dá más a la institución (experiencia, conocimiento de la institución, confianza, etc.) mientras que con el sistema actual se tiene que reinvertir en aprendizaje, confianza y toma de decisiones, lo que ocasiona costo al Estado.

Como se indicó al principio y cabe repetirlo, el problema principal del Sistema de Clases Pasivas del Estado es el financiamiento basado en el reparto simple sin un fondo específico, sin inversión ni utilidades y esperanzado a la inclusión en un presupuesto anual. En el capítulo siguiente se abordará esto último, relacionado con la creación del Fondo de Previsión Civil.

Logros del Macrosistema de Servicio Civil

Clasificación de Puestos y Administración de Salarios

Clasificación de Puestos

La Administración Pública guatemalteca, a lo largo de los últimos ocho años, ha experimentado una serie de cambios y evoluciones, derivados de las influencias del medio y de la propia dinámica y crecimiento del aparato estatal.

Es así que de 1988 a la fecha se han tenido los siguientes logros:

- *Actualización del Plan de Clasificación:*

Uno de los principales avances, en su momento, lo constituyó el cambio en el sistema de clasificación de puestos, el cual entró en vigencia a partir del uno de enero de 1988, mediante la emisión del Acuerdo Gubernativo 1168-87 de fecha 22 de diciembre de 1987. Dicho cambio consistió en la adopción de una estructura de clasificación sobre la base de un Sistema de Tipos de Trabajo, en contraposición al Sistema de Ocupaciones, por las dificultades que se afrontaban con su administración.

El nuevo sistema simplificó la cantidad de clases de puestos y, convirtió a la serie de clases de puestos en el núcleo del mismo, reduciendo su uni-

verso a 8 series de clases de puestos, 41 clases de puestos y 417 especialidades.

Derivado de los estudios y revisiones que ha realizado la Oficina Nacional de Servicio Civil al Plan de Clasificación para su mantenimiento y funcionalidad, se han adicionado al mismo 4 Series (Paramédica, Informática, Asistencia Profesional y Asesoría Profesional Especializada) y treinta y tres Clases de Puestos a las que originalmente conformaban el Plan.

- o *Revisión y depuración de la Lista de Especialidades:*

Con el objeto de lograr un mejor ordenamiento de las especialidades del plan de clasificación, se realizaron los estudios relacionados con la supresión y fusión de especialidades, así como la asignación de títulos más representativos a las mismas.

Como producto de lo anterior, de las 417 Especialidades que conformaban la lista original, mediante esta actividad se redujeron a 261, facilitándose con ello su administración y mejor comprensión para efectos de clasificación de puestos y selección de personal.

- o *Generalización del Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo a las Entidades Descentralizadas:*

Mediante Acuerdo Gubernativo 137-88 de fecha 4 de marzo de 1988, se ordenó a las Entidades Descentralizadas y Autónomas que no cuentan con disposiciones propias sobre admi-

nistración de puestos y salarios, que procedieran a realizar los estudios técnicos correspondientes, con el objeto de aplicar en sus respectivas organizaciones un Plan de Clasificación de Puestos, tomando como referencia los criterios utilizados en el Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo.

En tal virtud, de las 24 Entidades Descentralizadas y Autónomas cuyas gestiones en materia de clasificación de puestos atiende la ONSEC, 17 han adoptado a la fecha el sistema de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo.

Al respecto cabe destacar que como parte de los estudios realizados, en el año 1990 se estableció la conveniencia de crear una serie especial para los puestos de la Contraloría General de Cuentas. En tal virtud se creó la Serie Fiscalización, que agrupó a la totalidad de puestos de dicha Institución en 6 Clases, con lo cual se redujo considerablemente el número de clases, facilitando su administración.

Administración de salarios

Los salarios en el Organismo Ejecutivo guatemalteco han tenido periódicas modificaciones para mantener el poder adquisitivo de los mismos, de acuerdo a la capacidad financiera del Estado.

Adicional a dichas modificaciones, en materia de su administración se han experimentado los siguientes logros:

- *Determinación de Salarios como producto de la Actualización del Plan de Clasificación en 1988:*

Como parte del Programa de Reforma Administrativa que impulsó el Gobierno de la República en 1988, se procedió a determinar los sueldos en correspondencia con las nuevas clases del puesto.

El método utilizado para tal efecto fue el de Valoración por Puntos, que comprendió básicamente dos fases, siendo éstas la valuación de puestos y la determinación de salarios.

Para los efectos de la aplicación de la primera de ellas, dentro del programa de actualización del Plan de Clasificación se tomaron en cuenta seis factores surgidos del análisis efectuado a los puestos, los criterios de la National Industrial Conference Board –NICB–, y la Organización Internacional del Trabajo –OIT–; siendo éstos: dificultad, supervisión, responsabilidad, condiciones de trabajo, esfuerzos, educación y experiencia. En base a lo anterior, se elaboraron las Tablas de Valuación de Clases de Puestos que incluyen la definición de los factores y subfactores, así como la descripción de los grados y los rangos de puntos asignados a los mismos, las que fueron aplicadas a los puestos para la conformación de las distintas clases y series de clases de puestos.

La segunda fase, Determinación de Salarios, se fundamentó en la investigación efectuada acerca de la disponibilidad financiera del Estado, la comparación de salarios entre el sector público y privado, y el análisis de algunas variables macroeconómicas mediante un estudio de puestos tipo; aplicando las tablas de valoración se llegó a determinar el valor monetario de cada punto. Como producto de lo anterior se hizo necesario modificar la Escala de Salarios, para que ésta se adecuara a los nuevos salarios iniciales y permitiera la adopción de políticas de salarios de corto plazo.

- *Instauración de un Sistema de Compensación:*

Como producto de la incidencia de diversos factores en el desarrollo de la función pública, principalmente de tipo económico y social, fue surgiendo la necesidad de crear un sistema de compensación que retribuyera la antigüedad, responsabilidad, riesgos y otras circunstancias en el desempeño de los puestos, de tal manera que se abrió el concepto de crear un sistema sobre la base de asignación de bonos (adicionales a las bonificaciones de emergencia y profesional) que además de retribuir los conceptos ya indicados, compensaran, al menos en parte y en algunos segmentos laborales, la situación inflacionaria que afecta a la población, y por ende a los empleados públicos.

Dichos bonos, como beneficios adicionales, hasta el mes de diciembre de 1995 no formaban parte del salario,

por lo que no se tomaban en cuenta para el pago de viáticos, tiempo extraordinario, beneficios escalafonarios, aguinaldos, indemnizaciones, ventajas económicas y demás prestaciones laborales. Tampoco estaban sujetos a ninguna clase de descuento, deducciones, gravámenes o embargos.

Los bonos que constituyen dicho sistema, son:

- o Bono Vacacional: fue creado mediante Acuerdo Gubernativo de fecha 19 de abril de 1988; se instituyó como una prestación para los trabajadores del Organismo Ejecutivo que cumplan un año de servicios continuos, con puestos presupuestados en los renglones 0.11, 0.12, 0.21, 0.22, 0.29 y 0.41, y se hace efectivo anualmente, por la cantidad de Q.200.00.
- o Bonificación Anual (Bono 14): El Congreso de la República mediante Decreto 42-92, promulgó la "Ley de Bonificación Anual para los Trabajadores del Sector Privado y Público"; cobró vigencia a partir del 1º de julio de 1992, y su monto es equivalente al 100% del salario devengando en un mes, sobre el cómputo de un año ininterrumpido de servicios o su proporción en tiempos menores de un año.
- o Bono por Antigüedad: Creado mediante Acuerdo Gubernativo 838-92 de fecha 14 de octubre de

1992. Se otorgó a todos los servidores públicos con cargo a los renglones 011, 012, 021, 022, 029, 041 y 049, con excepción de quienes desempeñan puestos de profesional y los miembros del Magisterio Nacional, siendo pagado de conformidad con la siguiente escala: a) de más de cinco años a diez años de servicio ininterrumpido Q35.00 mensuales; b) de más de diez años a veinte años de servicio ininterrumpido Q.50.00 mensuales; y, además de 20 años de servicio ininterrumpido Q.75.00; dicha prestación surtió efectos a partir del 1º de julio de 1992.

- o Bono de Transporte: Creado por Acuerdo Gubernativo 248-93 de fecha 21 de mayo de 1993, conforme al cual el Ejecutivo dispuso otorgar en forma mensual un bono de transporte de Q.20.00 a todos aquellos servidores públicos del orden civil que prestan sus servicios en la ciudad capital, siempre que el monto de los salarios (incluyendo sueldo base, bonificación de emergencia y escalafón), no sobrepasen un monto máximo mensual de Q.800.00, y que además dichos servidores no cuenten con la prestación directa de servicio de transporte, derivado de la propia costumbre, convenios o pactos colectivos de trabajo; esta prestación cobró vigencia el 1º de enero de 1993.

- o **Unificación Salarial:** Uno de los mayores logros obtenidos en materia salarial en el Sector Público de Guatemala, lo constituye la unificación que se efectuó de todos los montos y estipendios (salario inicial, bonificación de emergencia, bonificación profesional, y todos los bonos adicionales que se han mencionado), que se pagaba mensualmente al trabajador, en armonía con lo establecido en el Convenio No. 95 de la Organización Intenacional del trabajo, suscrito y ratificado por Guatemala, que establece que todo monto que se pague al trabajador por servicios prestados, debe considerarse como parte del salario.

La unificación salarial fue promulgada por el Congreso de la República mediante Decreto 59-95 de fecha 17 de agosto de 1995, reformado por el Decreto 81-95 del Congreso de la República, de fecha 29 de noviembre de 1995.

Acuerdo 1222-88

Con fecha 30 de diciembre de 1988 se emite el Acuerdo Gubernativo 1222-88 que entró en vigencia el 1º de enero de 1989, el que contiene normas y procedimientos que deben observarse para la administración de personal en el Organismo Ejecutivo.

Dicha disposición legal se hizo necesaria en virtud que las leyes: de Servicio Civil, de Salarios de la Administración Pública y Orgánica del Presupuesto establecen normas que deben cumplir las dependencias del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas, pero no establecen en todos los casos procedimientos para su correcta aplicación.

Pruebas competitivas para selección de personal

Si se observa que en Guatemala la implantación de las políticas en materia de reclutamiento y selección de personal son de reciente nacimiento, puede considerarse que se han alcanzado pocos logros en cantidad pero significativos principalmente para el sector público, quien es el que más carece de facilidades técnicas en esa materia, por lo que vale la pena mencionar los siguientes:

La selección de personal se apoya en gran medida en las predicciones que se logran a través de los resultados de las pruebas de conocimiento, habilidades, destrezas, personalidad y actitud de cada uno de los candidatos reclutados, por lo que ha sido necesario contar con un banco de pruebas que puedan ofrecer estas predicciones en forma confiable, dedicándose ONSEC a crear pruebas y a estandarizarlas para que sean aplicables a los guatemaltecos, las cuales están siendo utili-

zadas con las personas que se seleccionan para el banco de Recursos Humanos, así como con el personal que proponen diversas instituciones y que envían a evaluar con comparecencia. Entre éstas pruebas se encuentran: batería de habilidad general para los niveles primario, básico y diversificado; batería de pruebas para nivel diversificado que incluye las áreas de razonamiento verbal, abstracto y lógico; así como pruebas de razonamiento aritmético y de personalidad como: test Cleaver, test de valores y test de frases incompletas de Rotter.

II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos

II CENAFEP

Ante la imperante necesidad de tomar decisiones se ve la obligatoriedad de tener elementos de juicio que faciliten las mismas; para el efecto ONSEC programó, diseñó y ejecutó el II CENAFEP con el objeto de obtener y proporcionar información confiable y oportuna acerca de la calidad, cantidad y distribución de los trabajadores públicos y que servirá de base para la elaboración de políticas tendentes al mejoramiento y dinamización de la gestión pública, específicamente en la optimización del servicio que debe brindarse al usuario del sistema.

Por tal fin en 1991 se efectuó un diagnóstico de la situación existente en materia de información; con base en el

mismo se planificó y programó el Censo así como se diseñaron los instrumentos técnicos correspondientes (boletas, normas e instructivos). En abril de 1992 se levantó el mismo, habiendo cubierto a un total de 151.333 empleados que constituyeron la población objetivo en unidades administrativas de la Presidencia de la República, Ministerios de Estado y Entidades Descentralizadas (con y sin régimen propio de administración de personal).

Posterior al levantamiento las boletas recibidas fueron criticadas y codificadas, sufriendo posteriormente el procesamiento automático de datos respectivo; esta última fase se llevó a cabo durante el período marzo de 1993 a septiembre de 1994. Finalmente, los resultados del censo quedaron integrados en una base de datos instalada en medios computarizados, además de que parte de los mismos fueron publicados en el "Informe Final del II CENAFEP", editado en noviembre de 1995. La base de datos relacionada constituye una fuente de consulta para futuros estudios en materia de administración de recursos humanos y la misma forma a su vez parte del sistema que se comenta a continuación.

Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos

Así mismo, se trató de contar con una base de datos actualizada para poner en funcionamiento el Sistema

Nacional de Información de Servidores Públicos –SINAISP– el que podrá ser utilizado como instrumento de apoyo en el área de información, para la ejecución y seguimiento del proceso de racionalización de la Administración Pública, el cual cuenta con información integrada en 3 componentes:

Características Vitales: que incluye datos tales como sexo, edad, estado civil, región, departamento de nacimiento, residencia habitual, lugar donde presta sus servicios, años de antigüedad, miembros que integran el hogar e ingreso mensual.

Características ocupacionales: la que incluye datos sobre la relación laboral del trabajador, ocupación que desarrolla, ubicación de la región y departamento donde realiza sus servicios.

Características educacionales: Aquí se describen las variables que se refieren al alfabetismo, nivel de educación y estudios de post-grado que poseen los trabajadores públicos.

De relevante logro se puede catalogar la instauración del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos SINAISP, por los beneficios directos e inmediatos que ofrecerá a todos los usuarios del sistema y que con los resultados del II censo se han dado las condiciones para contar con una base de datos que será alimentada con datos de varias fuentes a las que se les ha denominado como componentes del sistema, siendo las siguientes:

- o Base de datos de trabajadores civiles del Estado
- o Base de datos de beneficiarios del régimen de Clases Pasivas
- o Proceso de actualización permanente a través del formulario de acciones de personal
- o Recuperación de información de datos del puesto
- o Actualización de información anual
- o Integración de otras bases de datos

Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado y sus Reformas

Con base en acuerdos con los trabajadores y tomando en cuenta la realidad económica y financiera del Estado y de los trabajadores que es cambiante, así como previendo que de persistir las condiciones establecidas el Sistema de Clases Pasivas del Estado podría colapsar, el uno de enero de 1989 cobró vigencia la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto 63-88 del Congreso de la República, que vino a sustituir la vigente a ese entonces.

Entre los aspectos más significativos para la clase trabajadora está el hecho de que se redujo el tiempo de servicio por el cual se puede obtener el

100% de los beneficios de las Clases Pasivas, que ahora es por 30 años; así mismo, el tiempo mínimo para jubilarse es de veinte años de servicio cualquiera sea la edad del servidor, siendo otra opción el contar con diez años de servicio y cincuenta años de edad.

Para el Estado y las entidades afectas al régimen, se previó la cuota obligatoria para el financiamiento, así como se reestructuró la escala de contribución por parte de los trabajadores, que va del 9% al 15% de sus ingresos mensuales.

Las modificaciones a la ley mencionada, mediante Decretos 62-89 y 40-93 entre lo más significativo está la inclusión de otros beneficios para los trabajadores, como el derecho a revisión del monto de su pensión, aguinaldo y otros, así como el aumento del fondo de previsión civil a 250 millones de quetzales.

Se han creado beneficios para las clases pasivas, como una bonificación adicional al monto de la pensión, y a pesar que con la emisión del Decreto 59-95 que unifica los salarios con otros beneficios económicos aparentemente quedó desprotegida, se emitió una reforma, Decreto 81-95, que mantiene los derechos a estas bonificaciones inalterables, pues a la presente fecha se puede obtener una pensión de hasta Q.2.448.00. Al mismo tiempo se ha previsto que cuando los trabajadores activos obtienen aumentos en sus ingresos también las clases pasivas obtengan los suyos en determinada proporción.

Fondo de Previsión Civil:

El Gobierno de la República ha venido descontando una contribución de los empleados públicos como "prima" del seguro de pensión. Esos fondos simultáneamente se utilizan para cubrir el costo de las pensiones por lo que no generan por sí mismos ningún rendimiento financiero como inversión, razón por la cual el régimen de pensiones depende en parte de las partidas anuales contempladas en el Presupuesto General de la Nación.

Los actuales funcionarios de la administración pública relacionados con estas prestaciones están convencidos de que el régimen de pensiones y jubilaciones debe modernizarse conforme a principios y técnicas financieras y actuariales, en las que todo el sistema se encuentre basado en un adecuada previsión y planificación de ingresos y gastos, y una parte importante de las fuentes de ingresos se deriven de rendimiento financiero de un fondo, tal como ocurre en cualquier régimen de previsión en otros países.

Las partidas anuales del Presupuesto General de Gastos de la Nación no pueden soportar por sí solas el peso de estas crecientes prestaciones sin una revisión del sistema financiero correspondiente. Las contribuciones deben ser dedicadas a su destino, por cuanto las mismas no constituyen impuestos sino un sistema de ahorro y previsión, tanto las cuotas correspondientes a los empleados como las del Gobierno.

Como no se ha formado un fondo anterior, el pasivo laboral correspondiente al Gobierno ha llegado a cantidades muy grandes, representadas por la masa financiera que constituye la erogación anual por estas prestaciones acumuladas como un derecho de todos los empleados de la administración pública.

La acumulación del pasivo laboral en el Gobierno necesita cuantificarse, lo cual se ha logrado por un estudio actuarial, en el que para el año 1987 fue estimado en Q. 150 millones y en 1993 de Q. 250. Ese pasivo irá creciendo considerablemente año con año, y por ello el monto debe institucionalizarse mediante la creación de un fondo capaz de ganar intereses en forma planeada y sistemática, y además, institucionalizar las contribuciones laborales y patronales colocándolas en un sistema financiero de inversión para que generen parte de los recursos que servirán en el futuro para pagar las prestaciones.

En el aspecto legal se ha dado el primer paso, con la reforma que a la ley de Clases Pasivas Civiles del Estado efectuó el Congreso de la República, por Decreto No. 40-93, quien para ello se fundamentó en el estudio financiero comentado. Tal reforma consiste precisamente en la obligatoriedad para el Estado de crear y poner en funcionamiento un Fondo de Previsión Civil de Q.250.0 millones.

En su oportunidad ONSEC propuso las normas y principios del Fondo, exponiendo que ante las experiencias de

años recientes en varias instituciones del Estado, manejadas inescrupulosamente, es necesario dejar establecida una nueva modalidad en la cual las normas y principios deben constituir la base fundamental para el manejo honesto y además para proveer cualquier anomalía, especialmente las causadas por presiones internas y externas. Estos principios y normas constituyen "los mandamientos esenciales" para la buena administración, con la independencia de criterio institucional.

Para alejar el Fondo de las presiones de organismos internacionales, con el pretexto de políticas estabilizadoras, se debe mantener la independencia financiera de esta institución que nace sin respaldo económico de instituciones externas, ni de la banca central. Se creará como producto de una obligación laboral y contará con recursos financieros provenientes de trabajadores y Gobierno para cumplir con una prestación laboral y en consecuencia, debe quedar perfectamente claro que esta institución no tendrá fines caritativos ni salvadores para otras instituciones, sobre todo porque es una propiedad conjunta de los dos sectores participantes.

La exclusión de cualquier empleado que por circunstancias lógicas o ilógicas no cotice está basada en el régimen de propiedad y sacrificio de todo el sistema financiero que implica la institución. El Fondo tiene un contenido de participación constante y por ello jamás podrían aceptarse imposiciones para incluir a terceras personas.

Para que el Gobierno de la República no efectúe fuertes erogaciones anuales, se ha buscado un sistema que alivia la carga financiera con el rendimiento de inversiones rentables, cuyo fin primordial es acrecentar los recursos para las prestaciones y por tanto no debe obligársele al Fondo la aceptación de operaciones de subsidio, caritativas o de privilegio. En consecuencia, un objetivo o propósito fundamental del Fondo es obtener ganancias importantes en sus operaciones.

En función de lo anterior, ONSEC propuso también, en 1995, la creación de una Comisión Interinstitucional responsable de efectuar los estudios de mérito y proponer los mecanismos básicos para efectuar inversiones de capital, siendo que el Ministerio de Finanzas Públicas programó la primera asignación por Q. 50.0 millones, para dicho año. Quizá por encontrarse en las postrimerías de su gestión, el anterior Gobierno no avaló tal propuesta, razón por la cual en el presente y próximo año se continuará trabajando a efecto de que tales recursos efectivamente sean invertidos y no sólo programados.

Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado

La "Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado" fue aprobada por el Congreso de la República, mediante el Decreto No. 71-86 publicado el 24 de diciembre de 1986. Aunque se referiere exclusivamente a sindicatos de empleados públicos, su título de derecho de huelga remite al Código de Trabajo para efectos de la constitución, organización y funcionamiento de sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores del Estado, permitiendo variantes en la organización sindical, en el sentido de extenderlas a organismos del Estado, ministerios, entidades autónomas y descentralizadas por dependencia y hasta por gremios, lo que en la actualidad dá lugar a encontrar más de un sindicato en algunas instituciones.

Se considera como un logro en el sentido de que antes de la emisión de la ley, el derecho de huelga y sindicalización no existía para el empleado público; al contrario, la Ley de Servicio Civil prohíbe la huelga, permitiendo únicamente hacer uso del derecho de asociación, pero no el de sindicalización.

La ley establece procedimientos para el ejercicio del derecho de huelga, además de los fijados por el Código de Trabajo en lo que fuera aplicable, obligando que previo a la misma, las partes concilien en la vía directa los pactos colectivos o cualquier otro asunto contemplado en la Ley. Si después de agotada dicha vía no existe conciliación, los trabajadores pueden agotar la vía jurisdiccional y posteriormente utilizar la huelga como medida de presión siempre y cuando lo hagan para reclamar

siempre y cuando lo hagan para reclamar

mar beneficios de carácter económico y social y cumplan los requisitos que la Ley establece.

De igual forma, dicha ley prohíbe la huelga cuando afecte servicios esenciales, remitiendo al artículo 243 del Código de Trabajo para su calificación, lo cual en la realidad se convierte en espejismo por cuanto es público el hecho de que pacientes dejan de ser atendidos en los hospitales públicos (consulta interna, ambulatoria y hasta externa) sin que prive en los sindicatos un sentimiento humano, achacándoseles varias muertes de pacientes que no fueron atendidos, a lo cual responden que la culpa es del Estado por no satisfacer a tiempo sus demandas.

Lo anterior dió lugar a que el Congreso de la República, mediante la emisión del Decreto No. 35-96, en vigor a partir del 28 de mayo de 1996, dispusiera modificar la ley reguladora original en el sentido de, entre otros aspectos, establecer qué servicios son considerados esenciales y por ende se prohíbe a los empleados entrar en huelga, siendo éstos: hospitales, centros y puestos de salud; servicios de higiene y aseo públicos; servicios telefónicos, de aeronavegabilidad, telégrafos y correos; administración de justicia y sus instituciones auxiliares; transporte público urbano y extraurbano estatal; suministro de agua potable a la población; producción, generación, transportación y distribución de energía eléctrica y combustibles; y, servicios de seguridad pública.

Tal modificación, aunque causó rechazos de parte de las organizaciones de trabajadores, por considerar que disminuye sus derechos y es denunciada por éstos como "Ley Antihuelgas", al extremo de someter un recurso ante la Corte de Constitucionalidad para que la deje sin efecto, la cual a la fecha no ha resuelto. Lo cierto del caso es que la ley está vigente, confiándose en que a futuro la realización de huelgas se efectúe de conformidad con la disposición legal.

Perspectivas

Después de la descripción del Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala (objetivos, funciones, base legal, problemática y logros en cada uno de los Sistemas que lo integran), se confía en que al amable lector le quede claro que desde sus orígenes (1968) éste ha funcionado en forma centralizada; su principal órgano administrador, la ONSEC ha efectuado esfuerzos de diversa índole por lograr que los Sistemas correspondientes funcionen adecuadamente; aunque han existido aciertos y avances, en general es imprescindible que el Macrosistema se modernice.

En las líneas que siguen, se exponen los principales proyectos que ONSEC tiene previsto desarrollar en el presente y siguiente año, con el fin de contribuir a los esfuerzos de Gobierno en lo que respecta a la modernización

del aparato estatal, amén de que efectivamente se desconcentre y descentralice el Macrosistema de Servicio Civil.

Nueva Ley de Servicio Civil

Como se indicó, la actual Ley de Servicio Civil fue estructurada en su oportunidad bajo la premisa de contar con un Macrosistema que centralizara todas las actuaciones de personal en una sola oficina, la ONSEC. De esa suerte, durante 28 años los trámites de creación de puestos; reclutamiento, selección y nombramientos de personal; autorización de horas extras, traslados de personal, suspensiones, destituciones, etc. han girado alrededor de dicha Oficina. Además de ello, tales actuaciones no obstante originarse en dependencias distantes geográfica y administrativamente de la autoridad superior de la institución (v.g. Ministro o Gerente), necesariamente deben pasar por el despacho de éste para obtener su firma de autorización, originándose con ello serios atrasos en la administración de personal. Si de buscar justificaciones a lo anterior se trata, puede decirse que tanto las autoridades superiores (o nomina-

10. Nótese que a diferencia de la denominación utilizada en páginas que preceden (Macrosistema de Servicio Civil), acá se aplica sólo como Sistema; ello es así en función de que para fines del presente Informe, el Macrosistema integra los Sistemas ya comentados, en tanto que en el proyecto de Ley se especifica como Sistema. Empero, en el contexto, ambos términos pueden ser apreciados como sinónimos (ABV).

doras) como ONSEC, señalarán que ello es así porque lo establece la Ley vigente en su articulado.

En consecuencia, lo que corresponde es modificar de tal forma la Ley, que permita no sólo eliminar las trabas burocráticas sino fundamentalmente contribuya a la desconcentración y descentralización del Macrosistema y de su principal órgano administrador, así como que consolide los esfuerzos de Gobierno en aras de la modernización del aparato estatal.

Al respecto, ONSEC presentó en marzo de 1996, ante el Sr. Vicepresidente de la República, un proyecto de ley que sustituya totalmente a la actual, denominándola "Ley de Servicio Civil del Organismo Ejecutivo". Después del análisis correspondiente, dicho proyecto será enviado al Honorable Congreso de la República, en este caso por el Señor Presidente de la República, haciendo uso de la iniciativa de ley que la Constitución Política de la República le concede, estimándose que el Legislativo puede aprobarla en el primer trimestre de 1997.

Por el carácter especial y ambicioso del proyecto, a continuación se describen los elementos fundamentales que se tomaron en cuenta para su formulación y las consideraciones específicas en relación con su articulado.

Consideraciones generales

En Guatemala el Sistema de Servicio Civil¹⁰ o de carrera existe legal-

mente desde 1968. Fue creado con el fin de eliminar el antiguo "Sistema de reparto o botín político", donde los nombramientos se efectuaban sin una base técnica respecto a las calidades de los candidatos a optar a puestos, los salarios se asignaban sin diferenciar la función básica a ejecutar, por lo que dos o más personas con idéntico trabajo devengaban salarios desiguales; las destituciones se realizaban sin mayor fundamento y sin permitir al trabajador ejercer sus derechos. Este sistema fue eliminado con el surgimiento del Servicio Civil.

Dada la naturaleza y magnitud de la Administración Pública de ese entonces, se creó un Sistema centralizado, donde los nombramientos hasta la fecha sólo pueden ser autorizados por la figura de la Autoridad Nominadora, en este caso, por ejemplo, los Ministros de Estado, ocasionando que tanto en el proceso de selección de personal como en el de nombramiento de quien sea seleccionado, se incurra en la realización de largos y engorrosos trámites administrativos que pueden ocupar hasta seis u ocho meses de tiempo, en tanto la necesidad que tienen las dependencias y comunidades de contar con un maestro, un médico o un técnico en salud rural no pueden esperar amplios períodos.

Lo anterior opera igual en la realización de otras acciones de personal como los traslados, permutas, interinatos, licencias, sanciones, etc., pues en todas ellas es la Autoridad Nominadora quien las autoriza, aún cuando el hecho ocurra en una región o departa-

mento del país distante de la capital. En materia de creación o reclasificación de puestos el proceso es similar.

Amén de los trámites que internamente se realizan en los Ministerios, éstos deben recurrir a la Oficina Nacional de Servicio Civil—ONSEC— para que les autorice la creación de puestos, califique candidatos dentro del proceso de selección de personal, certifique el nombramiento respectivo y participe en otras acciones de personal. Aún cuando el tiempo que ONSEC invierte puede considerarse corto, diez o quince días en materia de selección de personal y un mes en la certificación de nombramientos, ello no es óbice para señalar que, no obstante, el proceso general para cada acción es sumamente amplio.

La solución en consecuencia es actuar con agresividad, descentralizando y desconcentrando todas las acciones que se desarrollan en el campo de la administración de recursos humanos del Organismo Ejecutivo, incluyendo a aquellas entidades descentralizadas o autónomas que no cuentan con su propio sistema, estableciendo un Servicio Civil dinámico, moderno y con respuesta inmediata.

Cómo hacerlo?

El Gobierno de la República propondrá al Honorable Congreso de la República que la Ley de Servicio Civil sea derogada completamente y susti-

enero-diciembre/1996

tuída por la Ley de Servicio Civil del Organismo Ejecutivo.

El proyecto pretende que la ONSEC se convierta en la futura Secretaría Nacional de Recursos Humanos –SENARH– la que básicamente tendrá la función normativa del Sistema de Servicio Civil, y conjuntamente con la Junta Nacional de Recursos Humanos, hoy denominada Junta Nacional de Servicio Civil, integrarán la Dirección Superior del Sistema, encabezado por el Presidente de la República.

La función de la SENARH consistirá en dictar las normas de aplicación general para todos los Ministerios y Entidades Descentralizadas cubiertas por la ley, fijando los elementos técnicos y procedimentales que básicamente tendrán que seguir los órganos de aplicación de dicha ley, en este caso las autoridades nominadoras a través de sus respectivas Unidades de Recursos Humanos, quienes realizarán las denominadas funciones operativas del Sistema, quedando facultadas para crear y reclasificar puestos, seleccionar personal y nombrarlo, así como efectuar otras acciones como la supresión y traslados de puestos, traslado de empleados, conceder licencias, sancionar y despedir bajo su estricta responsabilidad, quedando como función de la SENARH coordinar, supervisar y fiscalizar cada uno de los procesos, efectuando los correctivos pertinentes.

Lo expresado supra representa que a futuro el período de tiempo en la ejecución de los trámites se agilizará,

toda vez que cada Ministerio, por ejemplo, contará con su propia Unidad de Recursos Humanos a nivel central, evitando no sólo que cada acción de personal tenga que trasladarse a la Secretaría Nacional de Recursos Humanos para su previa autorización, sino serán éstos quienes tomen sus propias decisiones en la materia.

El cómo hacerlo implica también que las unidades de recursos humanos deberán elaborar sus propios instrumentos técnicos en las áreas de clasificación de puestos y selección de personal, los cuales serán específicos para cada Ministerio, siguiendo para ello las normas que establezca la Secretaría Nacional de Recursos Humanos.

Otro aspecto en que se dará la descentralización y desconcentración del Sistema de Servicio Civil reside en la figura de la autoridad nominadora. A partir de la vigencia de la Ley, ya no lo serán sólo los Ministros o Gerentes de Entidades Descentralizadas, sino también los directores regionales y departamentales, jefes de área de salud, directores de hospital, directores generales y otros, quienes tendrán la facultad de nombrar y contratar personal, sancionarlo y despedirlo, con lo cual se evitará que un nombramiento que se origine por ejemplo en El Petén, deba trasladarse hasta la capital para ser efectuado, después de cuatro o seis meses en que se seleccionó al candidato.

En consecuencia, todas las acciones y actuaciones en materia de admi-

nistración de recursos humanos estarán a cargo de cada dependencia en forma directa, debiendo únicamente notificar de las mismas a la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, para fines de registro y control.

Técnicamente es factible que existan problemas; habrá que preparar a las actuales unidades de recursos humanos, que hoy por hoy sólo constituyen unidades de trámite, para que se adecúen a las circunstancias y se conviertan en verdaderos agentes de cambio. Esto será función de la futura Secretaría Nacional de Recursos Humanos, quien estará consciente que el camino de la descentralización debe ser gradual y sistemático, pero no por ello lento e inseguro.

Aspectos relevantes del proyecto

Disposiciones generales

Se establece el carácter y ámbito de aplicación de la Ley, indicando claramente que la misma es de orden público y obligatoria en el Organismo Ejecutivo, incluyendo acá a las Secretarías y Dependencias de la Presidencia de la República, Ministerios de Estado y Entidades Descentralizadas y Autónomas que carezcan de disposiciones propias en la materia.

El objetivo último de la Ley es garantizar la eficiencia y eficacia administrativa, mediante el establecimiento,

fomento y desarrollo de la Carrera Administrativa de los servidores públicos, estableciéndose a la vez los principios fundamentales del Sistema de Servicio Civil y acorde con ellos, sus objetivos.

Se diferencia claramente quiénes son funcionarios públicos y empleados públicos, para fines de aplicación de la Ley, quedando ambos grupos reunidos en la categoría de trabajador del Estado o servidor público.

Organización del Sistema de Servicio Civil

Uno de los aspectos relevantes que contiene el proyecto de Ley, es la forma como estará organizado el Sistema de Servicio Civil (Organos y Funciones), quienes serán los responsables directos de la adecuada administración del Sistema.

Para ello se hace una separación entre Organos de Dirección Superior y de Aplicación. La Dirección Superior se conforma por el Presidente de la República, la Secretaría Nacional de Recursos Humanos y la Junta Nacional de Recursos Humanos. Los Organos de Aplicación los integran los funcionarios que dirigen las dependencias del Ejecutivo. La máxima dirección le compete al Presidente de la República, quien lo hará por medio de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, mientras que los Ministros de Estado y los funcionarios que dirigen las dependencias e instituciones descentralizadas o autónomas cubier-

tas por el Sistema, tendrán bajo su responsabilidad directa la supervisión general de la aplicación de dicho Sistema dentro de su respectiva jurisdicción, misma que se cumplirá a través de la correspondiente Unidad de Administración de Recursos Humanos instalada para el efecto, la que ejercerá sus funciones bajo la dirección y coordinación de la referida Secretaría.

Otro aspecto novedoso de la Ley es la incorporación dentro de la estructura formal de la Presidencia de la República, de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos en sustitución de la Oficina Nacional de Servicio Civil, a la que se le encomienda el rol de administrar el Sistema de Servicio Civil. Con lo cual se le estará dando su verdadera connotación de ente rector de la administración de recursos humanos al servicio del Estado.

En forma especial se definen las funciones de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos —SENARH— y las atribuciones del Secretario y Subsecretario de la misma, observándose que en su contexto tendrán y asumirán un papel normativo dentro del Sistema.

De igual manera, para fines de organización del Sistema se define la función básica del otro órgano a quien le corresponde la dirección superior del mismo, en este caso la Junta Nacional de Recursos Humanos, a quien le competará actuar como tribunal de apelación en cuanto a recursos que puedan presentar los servidores públicos con motivo de aplicación de la Ley.

Categorías del Servicio Público

La Ley establecerá dos categorías de servicio: el de confianza administrativa, que se refiere principalmente a los servidores públicos que ocupen puestos de alto nivel como Ministros y Viceministros, Secretarios y Subsecretarios, Directores Generales, Presidentes o Gerentes de Entidades Descentralizadas y otros similares, así como a quienes ocupen puestos en los cuerpos de seguridad; la segunda categoría del servicio la constituye precisamente el de Carrera Administrativa, a quien se dirigen fundamentalmente los preceptos de la Ley.

Clasificación y Administración de Puestos

La función de clasificación de puestos es la principal herramienta en que se sustenta el Sistema de Servicio Civil, por cuanto que de ella se derivan las demás acciones que se desarrollan dentro del proceso de administración de los recursos humanos. Dicha función además de coadyuvar el adecuado ordenamiento de puestos, proporciona criterios que son determinantes para el establecimiento de remuneraciones salariales acordes al trabajo desempeñado y al costo de vida imperante en el medio.

Lo más trascendental que contempla la Ley dentro de su contexto lo constituye la descentralización de la administración del Plan de Clasifica-

ción de Puestos, mediante el traslado de las funciones operativas, tales como creación y reclasificación de puestos y otras que pudiesen resultar como producto del quehacer de los puestos y de las instituciones, a las diferentes Unidades de Administración de Recursos Humanos, lo que conferirá a cada autoridad nominadora la discrecionalidad necesaria para tomar las decisiones que considere pertinentes para optimizar el funcionamiento de las dependencias a su cargo, correspondiéndole a éstas adicionalmente la elaboración de los instrumentos técnicos para la administración de sus recursos humanos, los cuales serán revisados y aprobados por la Secretaría Nacional de Recursos Humanos para su adecuada implantación. Asimismo, corresponderá a las citadas unidades la elaboración de las descripciones de los puestos bajo su jurisdicción, las que conformarán el Manual Específico de Descripciones de Puestos de cada dependencia, las que en conjunto integrarán el Manual General de Descripciones de Puestos, cuya administración compete única y exclusivamente a la Secretaría Nacional de Recursos Humanos.

Cabe hacer notar que todas las acciones enunciadas serán ejecutadas conforme a las normas y directrices que para el efecto instituya la referida Secretaría, la que por los medios que estime convenientes verificará que las mismas sean realizadas de acuerdo a lo establecido, emitiendo para tal fin las resoluciones que corresponda.

Selección de Personal

Lo correspondiente al proceso de selección de personal será función de las unidades de recursos humanos, a quienes corresponderá diseñar, implantar y administrar los respectivos instrumentos técnicos, actuando bajo la supervisión de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, la que emitirá las normas generales para el efecto.

La idea fundamental es que las autoridades nominadoras, que ya no serán, por ejemplo, únicamente los Ministros de Estado como lo dispone la actual Ley, sino también los Directores Generales, Directores de unidades administrativas de determinado nivel como Hospitales Nacionales, unidades técnicas, directores regionales, jefes de zona, etc., se responsabilicen de la selección de su propio personal, evitando así recorrer los actuales largos y engorrosos trámites donde un director de hospital debe elaborar la propuesta respectiva, elevarla a su autoridad inmediata, ésta al Ministerio y de ahí a la Oficina Nacional de Servicio Civil para efectos de evaluación.

En consecuencia, la Ley fija básicamente los requisitos generales de ingreso al servicio; en los instrumentos específicos las autoridades podrán establecer otros que se adecúen a su propio campo de actividades. De igual manera, determina los aspectos concernientes al proceso de selección de personal, a ser aplicado por todas las unidades de recursos humanos, don-

de la Secretaría Nacional del Recursos Humanos asumirá su función normativa, de coordinación y supervisión.

Se delega la responsabilidad de elaborar las pruebas competitivas a la Autoridad Nominadora, quien designará para el efecto a las unidades de recursos humanos, las que deberán contar con el equipo técnico y humano idóneo; es importante que las pruebas puedan ser diseñadas por cada institución de acuerdo a sus propias características y necesidades, midiendo lo que se desea medir, proceso que deberá ser autorizado por la Secretaría Nacional de Recursos Humanos, para exigir aspectos técnicos u otros que se consideren pertinentes.

Actuaciones de Personal

Se establecen como facultades de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos —SENARH—, las de dirigir, normar, asesorar, supervisar y fiscalizar el proceso de nombramientos y demás acciones de personal.

Se regula el procedimiento a seguir en cuanto a establecer qué otras autoridades tendrán la calidad de Autoridad Nominadora con facultades para nombrar, contratar y destituir a los servidores públicos que dependan de ellos.

Con respecto al servidor ya nombrado, la Ley actual establece un período de prueba de seis meses cuando se trata de primer ingreso al servicio público y de tres meses por motivo de

ascenso. El proyecto de nueva Ley lo fija en un período de hasta un año, toda vez que para puestos de nivel operativo podría ser de uno o dos meses y los desempeñados por profesionales de hasta un año; se elimina el período de prueba en caso de ascenso.

Se define y conceptualiza lo concerniente a los interinatos, y se deja establecido que únicamente podrán emitirse nombramientos cuando la licencia concedida al titular sea sin goce de salario.

Se regulan las licencias que se pueden otorgar a los servidores públicos, estableciéndose las clases de licencias, términos y requisitos para la concesión de las mismas.

Cabe mencionar que se deja regulado lo relativo a la implantación del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos —SINAISP—; además de definirlo, se establece que será este Sistema el que permita contar con la base de datos que almacenará información de carácter general, laboral y socioeconómica de los servidores públicos, en beneficio del Sistema del Servicio Civil, que permita contar con datos e información para toma de decisiones, así como para definir políticas tendentes a mejorar el servicio público.

Derechos de los Servidores Públicos

Se ratifican los derechos ya establecidos por las leyes para los servido-

res públicos, unificándolos a fin de hacer más práctica su consulta.

Se precisó que cuando un trabajador sea trasladado a dependencias dentro del Organismo Ejecutivo o entidades descentralizadas o bien del Organismo Ejecutivo a otro organismo, no le afectará la continuidad de su derecho a disfrutar del período anual de vacaciones.

Dentro de los motivos para otorgar licencias se incluyeron las prácticas universitarias y las becas de estudio; y en el caso de las licencias por gravedad, se reguló conforme a las modificaciones al Código de Trabajo.

Se incluye también dentro de los derechos, el del bono vacacional y el referente a la indemnización. Se avanza en la legislación laboral al regular que el pago de la indemnización deberá hacerse en su totalidad dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de la resolución que ordene el pago o la declare procedente y constituya una obligación preferente del Estado. Se diferencia con la Ley actual en el sentido de que ésta contempla su pago por mensualidades sucesivas, excluyendo a los trabajadores que se acojan a la pensión de jubilación.

Obligaciones y Prohibiciones de los Servidores Públicos

Se mantienen las obligaciones reguladas en la actual Ley y se innova en el sentido de que son obligaciones derivadas de la aplicación de leyes y re-

glamentos en materia de administración de personal en el Sector Público, toda vez que la Ley actual sólo menciona leyes y reglamentos en forma general.

En cuanto a prohibiciones se establece la de nombrar o ascender en el Ejecutivo a una persona bajo un título de puesto que no haya sido aprobado por la Secretaría Nacional de Recursos Humanos e incorporado al Plan de Clasificación de Puestos.

Se establece la prohibición de modificar cualquier título de puesto, salario o alterar sustancialmente las funciones de los puestos, sin previa autorización de la Secretaría Nacional de Recursos Humanos. Así también, la prohibición de imponer medidas disciplinarias al trabajador cuando goce de vacaciones, becas, licencias por gravedad o accidente y la de pagar sueldos u otras prestaciones sin que estén debidamente ordenadas.

Otras disposiciones finales

Se fija que en el caso del Magisterio Nacional, éste se regirá por el Decreto No. 1485 del Congreso de la República y en forma supletoria por la Ley de Servicio Civil, debiendo entenderse aquí en lo relativo a creación de puestos, administración de salarios, nombramientos, derechos y obligaciones, procedimiento de despido y en todas aquellas acciones de personal

que el citado Decreto no contempla, del que se sugiere su inmediata revisión y actualización.

A fin de coadyuvar a delimitar claramente el derecho de sindicalización reconocido por la Constitución Política de la República de Guatemala, se ratifica el derecho de sindicalización, huelga y negociación colectiva.

En virtud que el proyecto de Ley en algunos artículos remite a reglamentos de personal, se especifica qué se entiende como tales y cuál debe ser su contenido mínimo.

Novedosa resulta la comprensión del caso especial de los miembros de las comunidades de repatriados, quienes a la luz de los futuros acuerdos de paz tendrán un tratamiento especial en materia de selección de personal, cuando se trate de primer ingreso al servicio público.

Se establece el proceso de conversión de la actual ONSEC a la futura SENARH, así como la facultad de ésta de asumir las funciones de las unidades de recursos humanos en tanto se crean y organizan. Amén de ello, la competencia de dicha Secretaría en la emisión de reglamentos.

En virtud que el proyecto sustituye totalmente a la Ley de Servicio Civil vigente, se deroga completamente el Decreto que la aprobó.

Finalmente, se señala que para permitir un período de estudio y preparación previa de parte de todas las unidades de recursos humanos, se fija un período de seis meses que medie

entre la fecha de publicación de la nueva Ley y su entrada en vigor.

Valoración del rendimiento

Proyecto que surge como parte integral de las nuevas políticas gubernamentales, que se plantean para el mejor desarrollo de la Administración Pública en el proceso actual de modernización del Estado de Guatemala; mediante este proyecto se pretende unificar criterios de evaluación del rendimiento; así como proveer información a todas las partes que en el futuro se involucren con el fin de que sirvan de base para recomendar ascensos, adiestramiento en servicio e incrementos salariales conforme a la escala correspondiente y a las posibilidades del Estado, para favorecer en todo caso el desarrollo de la carrera administrativa sin ingerencias foráneas que atenten con principios fundamentales contenidos en la Carta Magna.

En resumen, la valoración del rendimiento es el sistema mediante el cual se realizará la apreciación del desempeño del trabajador público en su puesto de trabajo con miras a desarrollar eficazmente su proyección de servicio en beneficio de la comunidad, más aún cuando se exigen cambios para hacer efectivos los procesos de desconcentración y descentralización de la cosa pública.

Objetivos:

- o Contribuir con las políticas de modernización en la Administración Pública en materia de Administración de los Recursos Humanos a su servicio, pretendiendo mejorar el nivel de eficiencia.
- o Establecer para todas las instituciones que se rigen por la Ley de Servicio Civil, procedimientos de uso general en materia de este sistema.

Por lo anterior se puede afirmar que la misión de dicho proyecto conlleva entre otros aspectos: establecer la capacidad de respuesta que poseen los servidores públicos, para aportar información del rendimiento laboral de los trabajadores a su cargo, lo cual contribuirá a la elaboración de diagnósticos y programas de capacitación; promoción del desarrollo del recurso humano mediante el otorgamiento de incentivos al mejor rendimiento laboral o desempeño laboral; ascensos, confirmación de puestos, reubicación u otras acciones de personal.

Logros:

Con la ejecución del proyecto del Sistema de Valoración del Rendimiento se pretende contribuir al desarrollo del proceso de descentralización, contando con el apoyo y responsabilidad

de Directores y Jefes de Departamento y Unidades de personal que conforman las dependencias del Organismo Ejecutivo quienes velarán porque se apliquen los instrumentos técnicos adecuados para cada puesto, así como interpretarán los resultados alcanzados, y realizarán las medidas correctivas que se consideren necesarias en cada caso, bajo la normación y supervisión directa de la futura SENARH.

Fase en que se encuentra

Actualmente el proyecto de Valoración del Rendimiento se encuentra en fase experimental dentro de la misma Oficina Nacional de Servicio Civil, en donde está siendo aplicada al personal que se encuentra en período de prueba, el cual ya fue evaluado con la primera de dos evaluaciones, cuyos resultados serán analizados y comparados.

Así mismo, dicho proyecto se encuentra en plan piloto en los Ministerios de Trabajo y Previsión Social y Energía y Minas, con el objeto de que las observaciones que se obtengan sean incorporadas para mejorar los instrumentos respectivos.

El proyecto consta de dos boletas identificadas como: Boleta de evaluación para cada una de las series de puestos; Boleta de opinión sobre los factores a evaluar; y, de una tabla de valoración con su correspondiente

conversión para expresar cualitativa y cuantitativamente la situación en que se encuentra el servidor que fue objeto de valoración del rendimiento en su puesto de trabajo, en el entendido de que en dicho proceso participa tanto el evaluado como el evaluador de manera conjunta.

Modelo de Inducción de Personal para la Administración Pública

Dentro del marco de la políticas gubernamentales de modernización del Estado que plantean la urgente necesidad de hacer eficiente la Administración Pública, se proyecta unificar los procesos de integración de los trabajadores a los puestos de trabajo y a la institución misma, con el propósito de facilitar la identificación de éstos con la Misión y objetivos del Gobierno, lo cual permitirá alcanzar las metas de todo un sector.

Se conceptualiza a la inducción como la serie de procedimientos a través de los cuales se dá a conocer al trabajador la misión, visión, organización y función de la Institución, así como sus derechos y obligaciones para lograr su integración a la misma, por lo que la misma se debe dar en tres sentidos:

- o Inducción a la Dependencia
- o Inducción al Departamento o División
- o Inducción al Puesto de Trabajo

Inducción a la Dependencia:

Este procedimiento es el más general y se refiere al primer contacto del nuevo trabajador con la Institución, en donde debe presentársele una visión completa de ésta, principiando con el marco histórico, misión, objetivos, así como filosofía de trabajo para la prestación de un mejor servicio. Sirve también para dar a conocer al nuevo trabajador sus derechos, obligaciones y régimen disciplinario interno.

Inducción al Departamento, División o Unidad:

En esta fase de la Inducción se busca más especificidad introductoria. El trabajador nuevo es trasladado al Departamento en que prestará sus servicios. Es aquí en donde se le indica todo lo relativo a las actividades propias del Departamento, que formará parte de un equipo de trabajo en donde su concurso es importante para la consecución de las metas y objetivos departamentales, así como relativo a las actividades que como grupo deben realizarse, explicándo objetivos, funciones, metas, planes, programas y la relación con otras unidades de la institución.

Inducción al Puesto de Trabajo:

Esta inducción es la más específica. Es la fase en la que se acomoda

al empleado a su puesto de trabajo. Es aquí donde debe dársele información pormenorizada relativa al puesto, con el mayor detenimiento posible.

Por la importancia que esta reviste, es conveniente prestarle la atención que amerita. Esta es la fase más técnica en cuanto al esfuerzo que implica explicar un puesto de trabajo y sus múltiples facetas.

Objetivos:

- o Unificar criterios en procedimientos de Administración de Recursos Humanos.
- o Elevar el nivel de eficiencia de la instituciones a través de sus recursos humanos.
- o Dar a conocer anticipadamente y de manera técnica y veraz, el contexto en el que tendrá que desarrollarse el trabajador, así como los derechos y obligaciones que tiene dentro de la Institución, facilitando de esta forma el desarrollo de sus funciones.

Logros:

La puesta en marcha de este proyecto, contribuirá de manera efectiva a realizar los procesos de descentralización impulsados por las políticas de modernización del Estado y está con-

cebido para que cada institución dentro del Organismo Ejecutivo lo organice y desarrolle basado en la normatividad que le proporcionará ONSEC; para el efecto se ha iniciado el acercamiento con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, quien designó a su representante para que conjuntamente con los técnicos de ONSEC definan los procesos específicos para su aplicación en dicho Ministerio, a corto plazo.

Nuevo plan de Clasificación de Puestos

Como recordará el lector que gentilmente aborda el estudio del presente Informe, en Capítulo II (numeral 1) y en Capítulo III (numeral 1), se describió el Sistema de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo de Guatemala, así como los logros del mismo durante el periodo 1988-1996.

En síntesis, puede afirmarse que el Plan cumplió los objetivos para los cuales fue creado, y en algunas áreas rebasó las expectativas previstas. No obstante, dadas las condiciones actuales y futuras, donde el cambio y modernización del aparato estatal constituyen la clave para que éste sirva con efectividad a los usuarios, es pertinente que dicho Plan se rediseñe, toda vez que el mismo se convierte en el instrumento más adecuado para sistematizar la clasificación de puestos en Guatemala, siendo indispensable no

sólo modificar su estructura, sino también los mecanismos para su administración, donde se dé paso a la descentralización y desconcentración del Sistema de Clasificación de Puestos.

El diseño del futuro Plan de Clasificación de Puestos, debe basarse en un pleno conocimiento de los cambios que están ocurriendo y que se estima ocurrirán en las organizaciones estatales, producto de las tendencias y políticas que sigue el Gobierno.

En este sentido las políticas actuales se encaminan a la reestructuración de la administración pública, a través de desconcentrar y descentralizar la prestación de los servicios públicos, para lo cual, como objetivo-meta, se propone la transferencia a las gobernaciones departamentales y a las municipalidades de aquellas funciones que por su naturaleza puedan ser ejecutadas por ellas, en las cuales las comunidades jugarán un rol muy importante en la autopromoción de su desarrollo.

En este orden de ideas, la reducción tanto de la centralización en la toma de decisiones como en la ingerencia del aparato administrativo del Estado es inminente. La nueva concepción será la subsidiariedad como el principal valor y estandarte del accionar de la administración pública.

La reestructuración del Estado implica, en el ámbito administrativo, una mayor flexibilidad de este aparato e involucra su descentralización política y la participación ciudadana. Para ello se propone una reducción de las fun-

ciones y servicios que el Estado presta, que tiendan a constituirlo en un Estado Corporativo (generador de políticas sectoriales y normas).

Debe considerarse que el proceso que se plantea para la modernización del Estado, encaminado a la transferencia de las funciones y servicios a las Gobernaciones Departamentales y a las Municipalidades, implica condiciones que actualmente no existen, tal el caso de infraestructura organizacional e independencia de los Departamentos para decidir por sí mismos sobre como resolver sus necesidades y contar con los recursos necesarios para poder ejecutar obras y prestar servicios. De esa cuenta, el Plan de Clasificación de Puestos, como herramienta de dirección, y su administración, debe ser altamente flexible, de tal manera que facilite dichos procesos, lo que constituye el principal reto.

Si se toma en consideración que un Plan de Clasificación, de hecho, es el punto de partida o piedra angular sobre la cual se basa la administración de personal y que por la dinámica de las organizaciones, la clasificación es un proceso continuo y nunca estático, de la proactividad en el diseño de su estructura depende la anticipación y adaptabilidad que éste pueda tener a los cambios que le exige el medio y que pueda constituirse en una herramienta dinámica para la dirección de recursos humanos.

Considerando que la mayor participación del Estado se circunscribirá a apoyar la autogestión y autopromoción

de las diferentes comunidades y el desarrollar únicamente aquellas actividades que éstas no pueden ejecutar, el nuevo Plan de Clasificación debe propender a:

- o Coadyuvar a los procesos de desconcentración y descentralización de las dependencias del Estado;
- o Constituirse en base sólida para el desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección de personal, tomando en consideración las necesidades y características de las comunidades;
- o Sentar las bases para evaluar la eficiencia, productividad y eficacia de los servidores públicos;
- o Facilitar la determinación y aplicación de sistemas de remuneración que se basen en métodos analíticos que tomen en consideración no únicamente variables exógenas (costo de vida, por ejemplo), sino también las características de las organizaciones donde se aplica y la importancia relativa de los puestos dentro de las mismas; y,
- o Permitir el establecimiento de planes de carrera, para una gran variedad de puestos, con características particulares en función de su especialidad y áreas de trabajo.

El nuevo plan de clasificación debe basarse en un modelo más flexible que el actual, así como que provea de información indispensable para crear

los instrumentos necesarios para una eficaz administración de recursos humanos.

Para su establecimiento se requiere definir y adoptar una política en materia de recursos humanos, introducir las modificaciones necesarias en la legislación actual, fortalecer e involucrar a las actuales unidades de personal de las distintas dependencias de Gobierno.

Para lograr la flexibilidad necesaria, el nuevo Plan de Clasificación debe tomar como base para su estructuración un modelo que considere las características organizacionales comunes de las dependencias del Organismo Ejecutivo, así como que permita considerar aspectos específicos de los tipos de trabajo y ocupaciones en que puedan enmarcarse los puestos que las conforman.

En este orden de ideas, la principal alternativa constituye un modelo por medio del cual se determine la clasificación de puestos sobre la base de una evaluación factorial aplicada a descripciones y especificaciones que expresen lo que efectivamente se realiza en los puestos, con lo cual los ubicará, para efectos de su clasificación, dentro de determinados niveles previamente definidos, independientemente del título que les sea asignado. Con ello se contará con descriptores reales de los puestos, los que proporcionarán mayor información que las especificaciones de clases de puestos actuales, facilitando el desarrollo y descentralización de procedi-

mientos más perfeccionados para la ejecución de las funciones de administración de recursos humanos y principalmente para establecer una planeación estratégica de los mismos, toda vez que se contará con información detallada sobre las tareas y características de los diferentes puestos en función de la organización en que se encuentran inmersos, coadyuvando al establecimiento de pruebas más objetivas para los procesos de reclutamiento y selección, formulación de pautas de evaluación del desempeño, diseño de programas de capacitación, apreciar separadamente los distintos elementos que caracterizan cada puesto de trabajo y, medir el valor relativo de los puestos con ayuda de escalas numéricas.

Cabe mencionar que los relacionados descriptores deberán ser elaborados en los distintos lugares de trabajo, para darles una mayor objetividad, descentralizando con ello esta función, la cual en la actualidad se encuentra centralizada en la ONSEC.

Derivado del universo tan variado de puestos sujetos al Plan y de la dificultad que se experimentaría al evaluarlos con tablas generales de factores y grados, lo que representaría comparar puestos que por su especificidad no son compatibles en sus grados de responsabilidad, el modelo debe considerar una clasificación de puestos en dos planos a la vez; es decir, un plano vertical a través de familias profesionales, y en un plano horizontal a través de rangos de pun-

tuación para la asignación de los puestos.

El plano vertical identificará el universo de familias profesionales que existen en la Administración Pública, y dentro de ellas, se marcará la vía en que una persona puede crecer en cada organización como producto de su propio desarrollo (carrera administrativa).

El plano horizontal será el resultado de la determinación de rangos de puntuación producto del establecimiento de los niveles jerárquicos de la pirámide ocupacional en que pueda englobarse la estructura organizacional y las familias profesionales, de todas las dependencias del Organismo Ejecutivo.

La clasificación de los puestos sobre la base de familias profesionales facilitará el proceso de desarrollo de tablas de valoración específicas para cada una de ellas, en cuanto a las intensidades en que pueda presentarse los factores de valuación de las mismas. Esto le dará una mayor objetividad al sistema de valuación, toda vez que evitará el tener que calificar los puestos con grados que no le sean aplicables.

En lo que respecta a la administración del nuevo Plan, se toma en cuenta como referente la problemática actual, la que en buena medida es debido a la alta centralización en las acciones de administración de recursos humanos en el sector público y siendo que el Plan constituye la principal herramienta de dirección en esta materia, su

administración debe basarse en un modelo que permita el traslado de la toma de decisiones hacia los lugares donde se producen los problemas; dicho traslado debe ejecutarse con reglas claras para evitar caer en anarquía, por lo cual el modelo parte de contar con dos tipos de órganos, la actual Oficina Nacional de Servicio Civil y las Autoridades Nominadoras.

A la Oficina Nacional de Servicio Civil le corresponderá dirigir, organizar y controlar las acciones que en esta materia se dicten, para lo cual deberán crearse los reglamentos y normativos necesarios que establezcan las reglas que regirán las acciones en materia de clasificación de puestos.

Las funciones operativas, tales como creación y reclasificación de puestos y otras que pudiesen resultar como producto del que hacer de los puestos y de las instituciones, serán descentralizadas a las diferentes Autoridades Nominadoras, lo que les conferirá la discrecionalidad necesaria para tomar las decisiones que consideren pertinentes para optimizar el funcionamiento de las dependencias a su cargo, correspondiéndole a éstas adicionalmente la elaboración de los instrumentos técnicos para la administración de sus recursos humanos, los cuales serán revisados y aprobados por la Oficina Nacional de Servicio Civil para su adecuada implantación.

La referida modificación del Plan de Clasificación de Puestos, deberá

sustentarse en las siguientes normas generales:

- o Cada institución cubierta por el Macrosistema de Servicio Civil, debe elaborar su propio Manual de Descripciones de Puestos.
- o La elaboración de los descriptores deberá fundamentarse en el sistema de Familias Profesionales y los factores que para el efecto se establezca.
- o Como consecuencia de la generación de descriptores de puestos en cada ministerio e institución, la denominación de los mismos se hará con títulos específicos, que expresen lo que efectivamente se realiza en ellos. Los Manuales de Descripciones de Puestos de los ministerios e instituciones se integrarán en un Manual General de Descripción de Puestos, que será administrado por la ONSEC, toda vez que es necesario mantener una visión y administración general de los procesos de clasificación de puestos. Se persigue que el referido Manual General sirva de base para la formulación de políticas, normas y procedimientos para la ejecución de las funciones de la administración de recursos humanos.
- o La clasificación de puestos se realizará sobre la base de los niveles establecidos en la pirámide ocupacional de las organizaciones del Estado. Es importante establecer ésta, con el fin de no

perder la perspectiva sistémica que se requiere en todo proceso de análisis de puestos.

- o La fase de Valoración la realizará la ONSEC, por cuanto es necesario mantener la centralización de las políticas salariales en el sector público, ya que un sistema de tal naturaleza debe obedecer a políticas de Gobierno de observancia general.
- o El mantenimiento de los Manuales de Descripciones lo hará cada Autoridad Nominadora. La aprobación de los mismos, mediante resolución de la ONSEC.
- o Los estudios de puestos se desarrollarán sobre la base del análisis integral del trabajo, lo que implica el estudio de los puestos propiamente dichos para conocer las tareas, los deberes y responsabilidades que tienen asig-

nados; así como el análisis de estructuras organizacionales, procesos y procedimientos, disponibilidad de recursos, factibilidad de aplicar medidas sustitutivas de menor costo financiero.

Como nota final, puede indicarse que el proyecto del nuevo Plan de Clasificación de Puestos se encuentra en proceso de ejecución, fundamentado en el diagnóstico realizado en su oportunidad, en la propuesta metodológica comentada supra y en otros elementos de carácter técnico implícitos en su formulación. El propósito último es ponerlo en vigencia en 1997, independientemente si el proyecto de nueva Ley de Servicio Civil descrito con anterioridad se aprueba; lo ideal es que sí lo esté, aunque no es una condición necesaria, habida cuenta que para que el nuevo Plan funcione se tienen previstos los mecanismos legales que lo validen

Δ

Problemática y Perspectivas de la Modernización del Servicio Civil**

Delegación de Honduras*

EXPRESA LOS ESFUERZOS REALIZADOS PARA IMPULSAR UN PROGRAMA DE REFORMA DE LOS REGIMENES DEL EMPLEO PUBLICO, A LA LUZ DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO Y ELABORA UN DIAGNOSTICO Y PROBLEMÁTICA DEL RECURSO HUMANO DEL SECTOR PUBLICO. CONCLUYE DELINEANDO ALGUNAS PERSPECTIVAS SOBRE LA MODERNIZACION Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL.

Presentación

A través del proceso de modernización de nuestro país, Honduras, hace esfuerzos por convertirse en un

estado moderno que le permita asegurar sus atributos de nación libre y soberana, capaz de crear las condiciones necesarias y de mantenerlas para que su pueblo disfrute de bienestar.

Los avances científicos y tecnológicos de la humanidad en las últimas décadas han alterado profundamente las relaciones políticas, económicas y culturales entre las naciones.

La informática y la telemática han cambiado radicalmente actitudes y conceptos básicos en las relaciones internacionales y han impuesto la necesidad de un nuevo orden. La globalización de la economía y el comercio, la necesidad de las grandes áreas de mercado y las facilidades de las comunicaciones, han terminado por configurar un nuevo mapa terrestre.

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Amilcar Zúñiga Amador, Georgina Argeñal, Héctor Palacio Quintana, José Melchor Rodríguez Mendoza; de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC); María del Rosario Cobar, Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

** **Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público",** organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Colorear un área de identificación en ese nuevo mapa, es el reto de los hondureños para el siglo que está por iniciar.

Estamos conscientes de que el esfuerzo del pueblo hondureño debe ser muy grande, pues a paso de marcha forzada habrá que dotar a la población de las necesidades más urgentes: salud, educación, techo, vestido, alimento y empleo.

En este mismo orden de ideas, podríamos ampliar las consideraciones que justifican el proceso modernizador, pero en aras del tiempo, pasemos revista a las consideraciones imperantes y a cuantas acciones se han realizado para impulsar cambios en las tradicionales estructuras del Estado y un recuento, además de los proyectos en ejecución y los que se desarrollarán en el tiempo previsto para el programa total, con el propósito de determinar si estamos en el camino correcto para enfrentar el desafío del nuevo milenio.

Introducción

El Gobierno de Honduras, a través de la Dirección General de Servicio Civil como organismo rector de la Administración del Recurso Humano del Gobierno Central, se ha trazado como objetivo principal, impulsar un programa de reforma de los regímenes de empleo público a la luz del proceso de Modernización del Estado. Conscien-

te de su responsabilidad y compromiso histórico y tomando como norma los postulados democráticos de su gestión, ha planteado un conjunto de reformas e innovaciones que respondan a las necesidades y expectativas de la Administración Pública y de la sociedad hondureña, acciones que se encuentran en proceso de ejecución e implementación. Para el cumplimiento de estas acciones se han emprendido diversas actividades, planes, programas y proyectos encaminados a lograr eficiencia y eficacia en la Gestión del Recurso Humano del Estado.

En la década de los años cincuentas y sesentas, la administración de control de personal en el sector público no obedecía a una reglamentación jurídica eficiente, en la práctica se basaba generalmente en la costumbre y experiencia administrativa.

Muchos órganos del Gobierno Central realizaban tareas dispersas de reglamentar sin base legal ni técnica, situación que produce la necesidad de capacitar recursos humanos, por lo que en un primer esfuerzo se envían empleados públicos de diferentes Secretarías de Estado a Puerto Rico a capacitarse en el área de la Administración de los Recursos Humanos.

En un segundo esfuerzo y con el propósito de utilizar el recurso humano capacitado, en 1966 se crea el Departamento de Clasificación de Puestos y Salarios, adscrito a la Dirección General de Presupuesto, dependencia de la entonces Secretaría de Economía y Hacienda. La actividad de esta Unidad

Técnica y el conocimiento sobre la materia sientan las bases para la preparación de un proyecto de Ley, que el Soberano Congreso Nacional mediante Decreto No. 126 del 13 de noviembre de 1967, se convierte en la Ley de Servicio Civil, regulando con ello jurídicamente en un área importantísima que contribuiría al desarrollo administrativo del Estado, al sistematizar una reglamentación de Administración de Personal y crear un estatuto único que regularía las relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado. La Ley entra en vigencia el 6 de setiembre de 1968. Tres años después, en 1971, se organiza la Dirección General de Servicio Civil como un órgano ejecutivo encargado de planificar, organizar y desarrollar las políticas, funciones, programas y actividades relacionadas con el Régimen de Servicio Civil.

Es hasta en 1976, mediante Acuerdo No. 175 del mes de febrero que se aprueba el Reglamento de la Ley con lo cual entra en plena vigencia.

Marco jurídico

Aspectos Constitucionales y Jurídicos

La Constitución de la República establece las bases fundamentales sobre las cuales deberá sustentarse el Régimen de Servicio Civil, con un sistema racional y técnico de Administra-

ción de Personal en el servicio público de Honduras con sus fines y objetivos bien determinados.

Competencia:

En referencia a la Administración de los Recursos Humanos, el Régimen de Servicio Civil ejecuta su área de competencia a través de los subsistemas siguientes:

- Clasificación de Puestos y Salarios
- Reclutamiento y Selección de Personal
- Adiestramiento y Evaluación de Servicios

En su ámbito de aplicación constitucionalmente la Ley de Servicio Civil, es aplicable a:

- Organismos Centralizados (Secretarías de Estado y Organos Desconcentrados)
- Organismos Descentralizados
- Gobiernos Municipales

Sin embargo, la misma Ley en su artículo No. 2 reformado mediante Decreto 150-88, establece que los organismos descentralizados se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, reglamentos y estatutos.

Fines y Objetivos de la Ley de Servicio Civil

Tiene por finalidad establecer un sistema racional de administración de

personal en el servicio público, regulando las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, que en el numeral 5 reformado mediante Decreto 198-93, señala garantizar la estabilidad en sus cargos a los empleados públicos mediante el cumplimiento de las normas de esta Ley, sus Reglamentos y demás leyes conexas.

Responsabilidad

La Dirección General de Servicio Civil está a cargo de un Director, responsable directamente ante el Presidente de la República, de la correcta aplicación de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento. Es de nombramiento directo del ejecutivo a través de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial y está asistido por un Subdirector, nombrado de la misma forma.

Las atribuciones de la Dirección General de Servicio Civil se encuentran expresamente consignadas para la correcta aplicación de la Ley en su Artículo No. 7.

Ley de Servicio Civil y su relación con otras leyes

- o Con la Ley Orgánica de Presupuesto, Sección VI. Normas Financieras sobre Administración del Personal Artículos 43 al 52.
- o Con las disposiciones Generales de Presupuesto, emitidos para cada período fiscal, para el año

1995 su relación está consignada en el Artículo 42 en cuanto a la política salarial.

- o Con la Ley General de la Administración Pública por el Decreto No. 146-87.
- o Con la Ley de Procedimientos Administrativos por el Decreto No. 152-87.

La suprema Dirección y Coordinación de la Administración Pública está a cargo del ciudadano Presidente de la República, quien en ejercicio de sus funciones podrá delegar en la Secretaría de Estado, el ejercicio de la potestad de decidir en determinada materia o casos concretos, facultad que puede ser revocada por éste en determinado momento.

Hasta el año 1990, el ejecutivo concentraba la facultad de mantener mediante acuerdos a los servidores públicos, bajo el Régimen de Servicio Civil en 1991 mediante Acuerdo No. 01-91, el Presidente de la República delegó esta función en los Secretarios de Estado.

Todo lo anterior está fundamentado en los Artículos 11, 16, 28, 33 y 36, Numerales 8, 116, 118 y 119 de la Ley de Administración Pública, Artículos 1, 3, 4, 5 y 72 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Organización institucional

De conformidad con la Ley de Servicio Civil se creó la Dirección General

de Servicio Civil, con los Departamentos siguientes:

- o Clasificación de Puestos y Salarios
- o Reclutamiento y Selección de Personal
- o Adiestramiento y Evaluación de Servicios
- o Normas y Procedimientos
- o Registro y Estadística
- o Administrativo

De acuerdo con la necesidad de los oferentes, se amplía la cobertura de los servicios creándose mediante resoluciones internas otros departamentos como:

- o Departamento de Auditoría e Inspectoría
- o Secretaría Administrativa
- o Departamento de Municipalidades
- o Departamento de Personal
- o Departamento de Informática

Diagnóstico sobre la situación y problemática

Del sector público hondureño

El sector público hondureño se ha caracterizado en los últimos años por los siguientes problemas:

- o Empleo sobre dimensionado, particularmente en los niveles más bajos de la estructura vigente hasta el pasado 31 de diciembre.
- o El referido sobre dimensionamiento se centra especialmente en grupos ocupacionales de servicios generales, de administración y áreas en que se desarrollan labores de oficina y de apoyo y que representan el 64% del total de puestos incorporado al Régimen de Servicio Civil.
- o Sólo un 15% del total representa funciones ejecutadas por personal profesional y técnico; lo anterior significa que por cada profesional laborante, existen 4 empleos en los niveles más bajos. En cuanto a las instituciones descentralizadas, mostraban problemas similares; inadecuada colocación de los recursos humanos existentes y composición también sobre cargada en los niveles bajos.
- o Desactualización de las políticas de personal existente y la no formulación de nuevas políticas que contribuyan a innovar y modernizar la Administración de los Recursos Humanos.
- o Estructura salarial inadecuada: Los sueldos representaban el 8.2% del Producto Interno Bruto, sin embargo han venido decayendo en términos reales en los últimos años, particularmente en los niveles altos; la no definición

- dos a sectores específicos por presión de sindicatos o gremios. Tales aumentos en forma desordenada finalmente lograron que la estructura de salarios perdiera vigencia, debido a que los sueldos alcanzados por una porción grande del personal del sector sobrepasaron el máximo en su correspondiente grado salarial. Esto último es referido especialmente a personal en puestos asignados a los niveles más bajos.
- o Existencia de enormes diferencias en los sueldos de puestos en que se ejecuta trabajo equivalente. Lo anterior debido a que los ejecutivos de las instituciones ejercitaban amplia discrecionalidad al otorgar aumentos selectivos.
 - o Debido a la falta de incentivos y los inadecuados filtros de reclutamiento y selección de personal, la moral de los empleados en funciones es baja, el desempeño pobre y el ausentismo alto.
 - o Los diferentes regímenes de empleo y los sueldos con tratamiento preferencial han obstaculizado la consistencia en la administración de recursos humanos.
 - o Inadecuada base de información sobre el empleo público que permitiera apoyar en forma integrada la administración de personal. Los datos existentes en relación a empleo y salario para todo el sector no se encuentran disponibles en una fuente única, lo cual dificulta la evaluación correcta del tamaño y estructura de empleo y aún más su desarrollo en el tiempo.
 - o Las áreas responsables de obtención de información son diversas, algunas realizadas con métodos manuales, lo que genera retrasos considerables reflejados en la toma de posiciones. Todos ellos con distinto sistema de información de personal y pago de planillas y sin una normativa común, lo cual produce un caos en el momento de integrar información para regular y monitorear composición de personal y salario.
 - o Todo lo anterior revela la necesidad urgente de contar con un sistema que responda a los requerimientos de información en forma ágil y consistente; implica además, renovación de tecnología y desarrollo e implantación de un sistema de información de recursos humanos y pago de planillas, cubriendo las fases de pre-empleo, empleo y post-empleo.
- De acuerdo a los estudios realizados en la Dirección General de Servicio Civil, se han identificado un conjunto de problemas de carácter global y específico, los cuales se enumeran a continuación:
- Problemas estructurales a nivel de la Dirección General, los cuales vienen siendo arrastrados desde hace varios años.

- Carencia de una infraestructura básica y de racionalización de las diferentes acciones que se realizan.
 - Falta de personal técnico-profesional calificado; la mayoría del personal es de carácter oficinesco.
 - Influencias de carácter político partidario que en alguna medida obstaculizan el desarrollo de las acciones y actividades.
 - Distorsión paulatina del plan de clasificación de puestos y salarios del Gobierno Central.
 - Dificultad en la aplicación de la norma en el componente de Reclutamiento y Selección de Personal.
 - Falta de un programa actualizado de capacitación para el Recurso Humano del Gobierno Central y de la Dirección, con carácter sistemático.
 - Falta de recursos financieros para enfrentar las necesidades inmediatas.
 - Carencia de un programa de Evaluación del Desempeño para el Gobierno Central.
 - Deficiente presencia institucional de la Dirección General de Servicio Civil a nivel de Organismos del Estado y de la Sociedad Civil en General.
 - Falta de credibilidad en las acciones que emprende la Institución.
 - Falta de un reglamento actualizado y coherente acorde con las nuevas situaciones, que regule el funcionamiento del quehacer en los funcionarios.
 - Falta de líneas de comunicación expeditas entre las distintas dependencias y de éstas con la Dirección.
 - Es necesario establecer líneas apropiadas de comunicación, más efectivas que las existentes.
 - Poca claridad en relación a las políticas y estrategias de la Institución, por lo que se hace necesario redefinir estas políticas y estrategias adecuándolas a las necesidades actuales del país.
 - Excesiva centralización en la mayoría de las acciones de la Institución.
- Es necesario descentralizar algunas acciones de carácter operacional a las Secretarías de Estado e iniciar así el camino a que la dirección se convierta en un ente normativo, de dirección y de desarrollo de políticas. Ampliación de la cobertura. Retomar la incorporación de algunos sectores (régimen de empleo), dispersos en el gobierno que sin una razón válida, han sido excluidos.

Programa de Reforma a la Administración Pública

Componente: Modernización de la Administración de los Recursos Humanos

El Gobierno de la República preparó un programa para mejorar los mecanismos de administración y control efectivo de recursos humanos en todo el sector público, con la finalidad de respaldar la reforma de empleo y salario y desarrollar la capacidad de administración de los recursos humanos de manera integral.

Son objetivos del programa:

- Apoyar con bases técnicas las reformas de empleo y salario de acuerdo a la meta del Gobierno.
- Implantar sistemas de información para la administración de recursos humanos, presupuestación y pago de nóminas para el sector público.
- Desarrollar normas y sistemas de monitoreo de la situación de los puestos y nóminas del sector público.
- Desarrollar una política de personal para el Régimen de Servicio Civil.

Acciones

La Modernización de la Administración de los Recursos Humanos de Honduras, requiere por lo tanto tomar

acciones a tres niveles básicos en forma integrada:

- A nivel normativo, fortaleciendo el proceso administrativo de los recursos humanos, logrando establecer congruencia entre el marco legal y las líneas de autoridad, tanto en la función que realiza el Servicio Civil, como las unidades administrativas de las diferentes Secretarías de Estado.
- Asegurar que el marco institucional tenga correspondencia con la autoridad financiera y el marco legal. No existe la capacidad adecuada de rendir cuentas en la gestión pública, por lo tanto es necesario mantener información completa de posiciones y personal conciliando las planillas con las asignaciones presupuestarias.
- Existe un vacío de normas y sistemas que generen auditorías objetivas y científicas que permitan obtener resultados de credibilidad en el sector. Es necesario entonces, implementarlo con normas, sistemas y medios logísticos. Lo anterior conlleva la necesidad imperiosa de focalizar esfuerzos en los requerimientos operacionales para llevar a cabo las actividades de manejo de personal.

Se requiere por lo tanto, elaborar un plan de salarios y de incentivos que permitan a la Dirección General de Servicio Civil, fijar remuneraciones adecuadas para cubrir las necesida-

des del empleado y frenar así, la fuga del recurso calificado.

Actividades propuestas a realizar

- Presentar y obtener el acuerdo de los Organismos Internacionales sobre un plan de racionalización del empleo público, basado en la adopción de medidas de contención del gasto.
- Apoyar la presentación y obtener el acuerdo de los organismos internacionales sobre un plan de acción de racionalización de empleo público, basado en las metas estipuladas en el Decreto 135-94 cuyo propósito es el siguiente:
- Adoptar medidas de contención del gasto, prohibiendo el nombramiento de personal en plazas vacantes, el reclutamiento de personal por contrato y pago de sobresueldos, cancelando la partida para el pago de empleados de emergencia y sustitutos de personal con licencia.
- Apoyar el monitoreo sistemático de las planillas del sector público desarrollando un sistema central de información oportuna.
- Implantar un sistema integrado de información para la administración del recurso humano y pago de nómina para el empleo cubierto por el Régimen de Servicio Civil y regímenes cercanos y posteriormente extender el sistema a las instituciones descentralizadas y resto del sector.
- Establecer un sistema permanente de mecanismos de censos y auditoría de puestos y nóminas para el sector.
- Desarrollar plan de clasificación, plan salarial con sus correspondientes estructuras, un plan de administración de los recursos humanos para el Régimen de Servicio Civil y definición de una política salarial para el Gobierno Central.
- Introducir procedimientos modernos de reclutamiento y selección de personal. Crear sistema de convocatoria por concurso para ofertar los puestos vacantes. Fortalecer la implementación del sistema de evaluación de personal, incluyendo técnicas válidas y confiables para seleccionar en forma objetiva el candidato idóneo que cubra la vacante.
- Desarrollar módulos de capacitación en métodos y procedimientos modernos de gestión de personal con la finalidad de fortalecer capacidades de administración de los recursos humanos en la Dirección General de Servicio Civil y Secretarías de Estado.
- Introducir programas de desarrollo de carrera administrativa y nuevos procesos de evaluación del desempeño, creando incentivos a largo plazo con el fin de procurar el mejoramiento en el

desempeño del personal. Estos programas deberán ser introducidos en primera instancia en los niveles superiores.

- Procurar la asistencia técnica que apoye el diseño y desarrollo de un programa de reforma que incluya identificación de empleo alternativo para el personal.

Modificar los instrumentos legales necesarios y consistentes en cada caso.

Para su implementación, el componente de Recursos Humanos: empleo y salarios se ha subdividido en cinco bloques:

Sistemas de Administración de Salarios que comprende:

- Plan de Clasificación
- Estructura (s) de Salarios
- Política Salarial

Política y Gestión de Personal

- Normas de Reclutamiento y Selección
- Mecanismos para desarrollo del personal en la carrera. Plan de incentivos.

Herramientas de Gestión

Este bloque enmarca acciones destinadas a superar los problemas de falta de información sistematizada sobre empleo, salarios y pagos en el sector público. Las actividades principales serán:

- Uniformar los Sistemas de Registros y Clasificación
- Implantación de una base de datos integrada de Administración de Personal para Servicio Civil y regímenes cercanos.

Censos y Auditoría

Un elemento importante de la información es el establecimiento de mecanismos de intervención que permitan verificar la implementación de disposiciones y procedimientos de Administración de Personal. Las actividades esperadas son:

- Diseñar un sistema permanente de censos de personal y auditoría de puestos.
- Desarrollar una estrategia de implementación de los censos.
- Políticas

Capacitación

Acciones para mejorar la capacidad técnica de la Dirección General de Servicio Civil para administrar los recursos humanos.

Actividades realizadas, su nivel de avance y logros alcanzados

1. Se crea la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado con autoridad legal para diseñar, coordinar y controlar la ejecución de la reforma. La comisión cuenta con el apoyo del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
 2. Creación de la Comisión Interinstitucional para los Recursos Humanos del Poder Ejecutivo dentro de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado que entre otros, observará y controlará indicadores de empleo. La comisión está encabezada por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado, CPME y apoyada por un grupo técnico de trabajo integrado por personal profesional de la Dirección General de Servicio Civil - DGSC, Dirección General de Presupuesto y Secretaría de Trabajo.
 3. En cuanto a la reforma global del sector público, el gobierno ha presentado al Congreso la nueva Ley General de la Administración Pública que establece la nueva estructura del Poder Ejecutivo. Se han desarrollado planes de reestructuración institucional para todas las Secretarías de Estado y en muchas de ellas ya se han implementado.
 4. Se introduce y se aprueba en el Congreso Nacional el Decreto No. 135-94 con el cual se adoptan las medidas siguientes:
 - Prohibir el nombramiento de personal en plazas vacantes.
 - Cancelar la partida para el pago de empleados de emergencia y sustitutos de personal con licencia.
 - Prohibir el reclutamiento de personal por contrato.
 5. Prohibir la creación de plazas y unidades organizacionales o dependencias en el sector, excepto en servicios de docencia y salud.
 6. Se han desarrollado planes de reestructuración institucional para todas las Secretarías de Estado y en muchas de ellas ya se han implementado dichos planes.
- La referida implementación de los planes de reestructuración y la aplicación del Decreto 135-94 han producido una reducción sustancial de empleo permanente: más de 3.500 plazas en la administración central y descentralizada. Además, algunas medidas adicionales se han producido:
- Congelación de las plazas vacantes.
 - Reducción de alrededor de 5.300 empleos permanentes durante el año 1995 y durante los primeros cuatro meses de 1996.
 - Cancelación de los renglones presupuestarios destinados a la

- contratación de personal emergente y sustitutos.
- Congelación de plazas de personal bajo contrato financiado con fondos nacionales, y
 - Eliminación de pagos complementarios sobre el salario del personal por el desempeño de tareas extraordinarias.
7. Creación del Departamento de Auditoría de Personal dentro de la Dirección General de Servicio Civil, con el propósito de que sea la contraparte de la Consultoría de Censo y Auditoría de Puestos y que una vez concluido el proyecto se haya generado en él, capacidad técnica suficiente para realizar auditorías objetivas y científicas que permitan obtener resultados de credibilidad en el sector.
 8. Se crean las unidades de modernización en las diferentes Secretarías de Estado y en la Dirección General de Servicio Civil, con el propósito de darle seguimiento a todos los proyectos que ingresen y se desarrollen dentro del componente de empleo y salarios como parte del programa de modernización de la Administración de los Recursos Humanos.
 9. Desarrollo de términos de referencia para el diseño, aplicación del censo de Recursos Humanos y desarrollo de un sistema de auditoría de puestos en el Gobierno Central en proceso de trámite para contratación de consultoría.
 10. Desarrollo de términos de referencia para el desarrollo de plan de Clasificación y plan de salarios técnico y funcional para los puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil; primer borrador en proceso de revisión interna.
Antes de finalizar el año 1996, aspiramos a tener un nivel de un 70% del proyecto de censo y auditoría y un 20% del proyecto de Clasificación de Salarios.
 11. La Dirección General de Servicio Civil, ha sido el receptor del Proyecto denominado "Llave en Mano" o Sistema de Base de Datos. En abril de 1995 fue sometido a licitación el suministro de *Software* y *Hardware*, instalación, desarrollo y puesta en funcionamiento del Sistema de Base de Datos. El equipo fue instalado en el mes de febrero de 1996, su desarrollo se realizó en un período de cuatro meses y recién el 10 de julio, el proyecto desarrollado fue entregado por la compañía contratada. En el período del proyecto se ha capacitado un número considerable del personal técnico de la Dirección, para alimentar con información la Base de Datos. Este personal servirá además de efecto multiplicador en su área de trabajo. En las dos últimas semanas del mes de julio se desarrollará una capacitación similar para el personal ejecutivo

de la Dirección. Esta como institución contraparte, además ha hecho esfuerzos al reclutar personal calificado en el área de informática para la administración de la Base de Datos.

En el período de implementación del proyecto se están realizando las actividades siguientes:

- Finalización del proceso de migración de la información desde la Dirección General de Presupuesto a la Base de Datos definitiva.
- Ingreso de los expedientes de los Departamentos de Registro y Estadística, Normas y Procedimientos y Reclutamiento; Manuales e Índices utilizados por el Departamento de Clasificación, por lo cual se han conformado equipos de trabajo que ingresan información por espacio de 16 horas diarias en dos jornadas de trabajo.

La actividad anterior se realizará en un plazo máximo de un mes para acelerar la consolidación del sistema.

Simultáneamente a estas actividades, se han diseñado una serie de controles recomendados para realizar el ingreso de datos de cada departamento y un código de conducta que gobierne a todas las personas que utilizarán la base de datos y las acciones disciplinarias apropiadas para castigar el incumplimiento.

En el período de consolidación se implementará un plan de capacitación

permanente hasta alcanzar el 95% de los recursos de la Dirección.

Alcances y Beneficios del Sistema de Informática en Funcionamiento

La Base de Datos del Sistema incluirá personal bajo el régimen de Servicio Civil y regímenes cercanos y con la información sobre posiciones, personal y salarios podremos:

- Difundir información estadística a todos los componentes de la Dirección General de Servicio Civil.
- Proporcionar información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- La Dirección podrá realizar sus propios análisis y estudios en forma eficiente y agilizar sus procesos administrativos.
- Fomentará la cultura del uso de información en el personal de la Dirección y por consiguiente elevará su perfil profesional.
- Proporcionará indicadores de decisión a través de simulaciones para implementar políticas de personal adecuado y realizará proyecciones sobre puestos e información presupuestaria.
- Mecanizará los procedimientos en las áreas técnicas y administrativas de la Dirección.

**Actividades complementarias
al margen del programa
de modernización que han
contribuido al fortalecimiento
de la Institución**

En los últimos años, la Dirección General de Servicio Civil ha realizado un conjunto sistemático de acciones y actividades concordantes con las políticas y estrategias enmarcadas en el proceso de desarrollo del país:

En 1994, la Dirección General de Servicio Civil elevó a la consideración de la Comisión de Modernización del Estado, un documento contentivo de las reformas que a su juicio era necesario introducir al marco legal y las áreas técnicas del régimen. Este documento se expone precisamente al tiempo en que se iniciaba la formulación del programa de reforma. A continuación se presentan en forma condensada las consideraciones, reformas y actividades recomendadas a tal efecto.

Del Plan de Clasificación:

- Desde su creación al plan de clasificación, no se le ha hecho ninguna revisión a profundidad y tan sólo ha recibido un mantenimiento reducido a realizar reasignaciones a través de estudios individuales y los estudios globales a las clases o campos de

trabajo específicos han tropezado en algunos casos con el inconveniente de falta de financiamiento para implementarlos. Por lo anterior en el documento se plantea el desarrollo de un nuevo plan de clasificación.

Propuesta:

- Desarrollo de un Nuevo Plan de Clasificación y,
- Reformas al capítulo V de la Ley que van desde modificación de algunos artículos, derogación de otros y la inclusión de nuevos.

De los Salarios:

Partiendo del hecho real de que nunca ha existido un verdadero Plan de Salarios que permitiera a la Institución contribuir con eficiencia a la política general de salarios del Gobierno; el equipo técnico de la Dirección plantea en el documento, tres opciones de desarrollo de estructuras de salarios posterior a la valoración de las clases que surjan del estudio de los puestos del Gobierno Central.

La primera opción sugiere una estructura compuesta por categorías la cual contendrá salarios base (mínimos) por cada categoría y su correspondiente anualidad.

Esta última será otorgada al empleado o funcionario al cumplir cada año de servicio y dependerá de la ca-

lificación obtenida en la evaluación del desempeño. El monto de cada anualidad estará indicado por un porcentaje aplicable al salario devengado.

La segunda, considera una estructura con la modalidad de salarios mínimos, intermedios y máximos. Esta estructura deberá aproximarse a la cifra de 15 grados salariales y que el valor de los pasos representen una buena dosis de atractivo, tanto para el personal que ingresa como el que ya está dentro del Régimen de tal manera que alcanzar un nuevo paso dentro de la estructura no sólo llene sus aspiraciones, sino que la estructura en sí sea un indicativo del valor del desempeño de un trabajo. De esta manera la estructura no sólo tendrá un período más largo de vida, sino que representará en parte los postulados que sustentan la Carrera Administrativa.

La última, sugiere un plan salarial en el cual se desarrollan tres estructuras para diferentes grupos ocupacionales o campos de trabajo así:

- o Mantenimiento y de Servicio
- o Administrativo y de Oficina
- o Técnico-Profesionales.

Para las tres opciones se recomienda lo siguiente:

- Que la revisión de los salarios se realice en el mes de junio de cada año, previa aprobación del Presupuesto General de la República, la cual deberá estar a cargo de una Comisión Negociadora, en las que estén representadas:

Las Secretarías de la Presidencia de la República y Hacienda, la Dirección General de Servicio Civil, los empleados públicos y las Empresas Privadas.

Adicionalmente a la revisión de los salarios y la revaloración de las anualidades podrán realizarse ajustes de salario que respondan a aspectos como los que a continuación se señalan:

- o Peligrosidad: Originado en la realización de actividades que representan peligro o riesgo al contagio.
- o Zonaje: Por trabajo realizado en zonas con alto costo de vida o inhospitas.
- o Prohibición: Desempeño de funciones que pueden convertir al que las realiza en juez y parte (ej.: Auditores de Tributación y Auditores de Aduanas).

Considérese además la elaboración de un reglamento para los apartados anteriores de tal manera que se identifiquen con claridad los casos que serán considerados.

Una vez definida y puesta en vigencia la estructura de salarios, cada vez que las circunstancias así lo demandan, la Dirección General de Servicio Civil, previo estudio técnico, podrá variarla mediante resolución.

- Municipalidades:

Con la aprobación de la Ley de Municipalidades mediante Decreto No. 134-90, la Dirección General de Servi-

cio Civil organiza el Departamento de Municipalidades con el propósito de darle cumplimiento a los Artículos 101, 103 y 123 de la referida Ley para la oficial incorporación de los puestos permanentes (se exceptúan los cargos de elección popular), de las 294 Corporaciones Municipales del país. Durante los tres años de actividades del Departamento de Municipalidades, ha realizado 115 estudios de puestos con la debida capacitación al personal contraparte de cada municipalidad para darle mantenimiento al Plan. Adicionalmente los demás departamentos técnicos de la Dirección realizan actividades de asesoría en asuntos relacionados con aplicación de la Ley de Servicio Civil, capacitación en áreas del Régimen, procedimientos para el reclutamiento de personal y trámites de movimientos de personal: nombramientos, ascensos, cancelaciones y otros. Si bien es cierto hasta ahora la cobertura es parcial, la Dirección hace esfuerzos por proporcionar asistencia a las Corporaciones en las áreas de su competencia, a pesar del poco personal técnico con que cuenta el Departamento por razones presupuestarias.

- **Adiestramiento**

En esta área, el documento propone lo siguiente:

- Fortalecer y mejorar con planes y programas de capacitación existentes en la Dirección General de Servicio Civil.
- Crear el Centro de Capacitación del Gobierno Central bajo la Dirección General de Servi-

cio Civil con el propósito de regular, coordinar y operacionalizar todas las acciones de capacitación dispersas en el sector.

- Conformación de un equipo interinstitucional responsable de la programación, acciones instruccionales, coordinación, metodologías, estructuración de contenidos y calendarización de las actividades del Centro.
 - Conformar una red de capacitadores en el sector gubernamental que inicie labores inmediatas de detección de necesidades de capacitación en todo el sector, base fundamental para el comienzo de las actividades del Centro.
- **Evaluación del Desempeño:**

El Departamento de Adiestramiento de la Dirección General de Servicio Civil introduce en el documento un instrumento desarrollado por su personal técnico denominado "Manual de Procedimientos para Evaluar el Desempeño del Servidor Público", con el propósito de evaluar la forma en que el empleado se desempeña, detectar y corregir las deficiencias en el trabajo y contribuir así al mejoramiento de las relaciones laborales, a la comunicación efectiva y al análisis de los problemas originados en la ejecución de un cargo.

1. La Dirección General está haciendo un análisis exhaustivo

para la toma de decisiones pertinentes a fin de cumplir con la Ley. De común acuerdo con la Autoridad Nominadora establecerá en cada dependencia estatal un sistema para evaluar en forma periódica y sistemática, los servicios del personal comprendido en la Carrera Administrativa de conformidad con el Reglamento respectivo.

2. A través de la Secretaría de Planificación y Presupuesto se presentó a la Cooperación Técnica Chilena, un documento que contiene las necesidades de asistencia técnica y capacitación en las áreas de reclutamiento, municipalidades, carrera administrativa y fortalecimiento institucional. De dicha cooperación estamos pendientes de resolución.
3. Por gestiones directas ante los dos últimos Directores de Servicio Civil de Costa Rica, hemos recibido cooperación que data desde noviembre de 1993, cooperación efectiva y de mucho provecho para el personal técnico de nuestra Institución. Hemos capitalizado a través de esa asistencia, la cantidad de seis cursos de larga duración y de capacitación formal en las áreas de clasificación, administración de salarios, reclutamiento y selección, capacitación y desarrollo de personal y normas y procedimientos.
4. A través de la Embajada de Colombia en nuestro país y la Presi-

dencia de la República, se establecieron contactos con la Dirección de la Función Pública Colombiana, con el propósito de establecer coordinación de asistencia técnica a nuestra Institución. Se presentó ante las autoridades colombianas un proyecto de asistencia, el cual fue aprobado en un 80% y hasta la fecha se ha recibido capacitación en el área de Administración y Desarrollo Municipal, Reclutamiento y Selección y Evaluación del desempeño. Pasantías relacionadas con el funcionamiento de la Carrera Administrativa de Colombia para dos funcionarios de la Institución.

5. En noviembre de 1995, la Asociación Nacional de Empleados Públicos eleva a consideración del Gobierno de la República un planteamiento de aumento salarial para 28.000 empleados públicos, solicitud que el mismo ha debido encarar al margen de lo que es el Programa de Modernización. La Dirección General de Servicio Civil, en aras de que el Ejecutivo resuelva la situación y que las negociaciones no ocasionen más distorsión a la estructura salarial vigente hasta entonces, desarrolla dos alternativas de estructura con salarios mínimos atractivos que permitan al Gobierno ponerse a tono con los salarios pagados en otros sectores y mercados de trabajo en puestos similares a los que se

ejecutan en las Secretarías de Estado. Es así como se introduce y se oficializa una nueva estructura de salarios que nos ha permitido ordenar los salarios, colocarlos dentro de una estructura (parte de la distorsión de la anterior consistía en que habían más de 3.000 sueldos fuera de escala, por lo tanto ilegales en su pago, producto de concesión de aumentos selectivos para grupos o gremios que ejercían presión para obtener tales aumentos a través de los paros de labores en hospitales y otras dependencias de carácter sensible).

La nueva estructura es entonces, una especie de preparación para que el desarrollo del proyecto del nuevo Plan de Clasificación encuentre los salarios ordenados y que la distorsión que hasta ahora hemos tenido, no presente dificultad para el mismo.

Productos a obtener al concluir el programa básico

- Un sistema integrado de información (Base de Datos), para la administración de los recursos humanos y pago de nóminas.
- Metodologías y procedimientos definidos y un sistema de censos y auditorías de puestos implementando en forma permanente.
- Nuevo plan de clasificación, estructuras de salarios y plan de

incentivos para el régimen de Servicio Civil y política de salarios definida.

- Política moderna de gestión de personal desarrollada.
- Política de salarios definida para el Gobierno Central.
- Capacidad técnica instalada de Administración de los Recursos Humanos en la Dirección General de Servicio Civil y Secretarías del Estado.
- Sistema central de información oportuna de empleo operando que monitoreará la situación de bajas y alzas en el número de plazas permanentes, y otros gastos de personal del sector público.
- Personal capacitado en administración de personal en la Dirección General de Servicio Civil y Secretarías de Estado.
- Instrumentos legales, normas y procedimientos acordes con la reforma.

Perspectivas del proceso en la Dirección General

La Modernización del Estado en Honduras, como estrategia de desarrollo del país con el apoyo del ejecutivo, debe orientarse con una visión distinta a la idea del Estado protector, donde la iniciativa de todos se convierte en elemento de cambio, generando

una conducta de participación en los funcionarios y empleados públicos como base de la gestión administrativa.

El tema de la reforma pasa los momentos de reconciliación, combinado con los conceptos de nación, pueblo, estado, democracia participativa, descentralización, fortalecimiento institucional y reformas, cuyo objetivo y metas se orientan al logro de la eficiencia de la función del Estado.

Honduras está encaminada a fortalecer lo ya hecho, formula propuestas, alternativas y amplía la cobertura del proceso modernizante contribuyendo a rescatar la confianza, el apoyo, la credibilidad de los propios empleados, opinión pública y de la comunidad internacional.

Las innovaciones introducidas en la Institución, a través del proceso de modernización en marcha, es un reto crucial para la Institución y para el sector público en general; lo logrado hasta ahora no han sido meras palabras, sino hechos concretos que se pueden visualizar por los actos del proceso.

Existe la plena convicción de que nos espera mucho por hacer, no obstante existe la buena disposición generalizada de continuar el proceso de modernización y el fortalecimiento institucional de la Dirección General de Servicio Civil.

Para nuestra Institución adquiere relevancia el fortalecimiento de las dependencias que constituye la estructura de la Dirección, a fin que los proyectos que se han previsto desarrollar dentro de la misma, se consoliden

primero y se proyecten después a las Secretarías de Estado.

1. En relación al sistema operativo de la Institución, se vuelve prioritaria la descentralización y desconcentración de algunas actividades, dejando a la Dirección General de Servicio Civil como ente regulador y normativo que oriente la gestión pública a niveles óptimos de eficiencia y eficacia.
2. En el área de auditorías de puestos, se programa un Censo de Recursos Humanos de la Administración Pública, bajo el Régimen de Servicio Civil y regímenes cercanos, capaz de producir un diagnóstico que nos oriente a conocer la situación del empleo, el monitoreo y control y si en verdad, el actual conjunto o planta general de puestos con su propia naturaleza, funciones y niveles de responsabilidad, responde a los nuevos objetivos y políticas nacionales de desarrollo institucional y de modernización. Estas tareas son posibles con el actual fortalecimiento de la Dirección, mediante la incorporación de nuevas técnicas y la contratación de consultorías que planifique y desarrolle las diferentes fases del componente sin descuidar el proceso de capacitación del personal existente, todo como etapa previa a la formulación del nuevo Plan de Clasificación de Puestos y Salarios.

3. En cuanto al sistema de información del Régimen de Servicio Civil y regímenes cercanos, la perspectiva se centra en consolidar el sistema de informática a nivel de los componentes administrativos y técnicos de la Dirección, vinculando con la Dirección General de Presupuesto en cuanto al proceso administrativo de conformación de planillas de pago al empleado público y extensión de la red a todas las secretarías e instituciones descentralizadas, para establecer el sistema único de información, monitoreo y control de la situación del empleo y salarios.
4. En el área de reclutamiento y selección, se trabaja en la elaboración de un nuevo banco de instrumentos de medición (pruebas-entrevistas), para asegurar evaluaciones objetivas, válidas y confiables, que garanticen la selección idónea del personal que ocupe los puestos de la administración, alcanzando con ello mayores niveles de eficiencia en el desempeño de la función pública.
5. En el área de adiestramiento y capacitación, se desarrolla un plan basado en la detección de necesidades en las diferentes Secretarías, enfocado a las áreas administrativas, financieras, técnicas y desarrollo humano, con énfasis en Gestión Pública y Modernización del Estado, con miras a obtener mejores niveles de eficiencia en el desempeño e ideológicamente una cultura laboral que oriente a un comportamiento ético y de la función pública.
6. En el área de clasificación de puestos y salarios, nos avocamos a una revisión profunda del plan vigente a través de la contratación de consultorías extranjeras o nacionales, cuya labor será diagnosticar la situación real del plan y formular alternativas acordes con la realidad y necesidades institucionales, lo que debe conducirnos a la definición de políticas salariales coherentes con el mercado actual de trabajo, situación real del país y aspiración laboral, formulando estructuras salariales consecuentes con las políticas, que estimulen y redefinan una nueva concepción ética del trabajo, con salarios competitivos, capaces de incorporar y sostener personal altamente capacitado e idóneo en la Administración Pública del Estado.

Estamos conscientes de que el esfuerzo del pueblo hondureño debe ser muy grande pues a paso de marcha forzada habrá que dotar a la población de las necesidades más ingentes: salud, educación, techo, vestido, alimento y empleo.

Así en este mismo orden de ideas, podríamos ampliar las consideraciones que justifican el proceso modernizador, pero en aras del tiempo, pasemos revista a las consideraciones

imperantes y a cuantas acciones se han realizado en nuestro país, para impulsar cambios en las tradicionales estructuras del Estado y un recuento además de los proyectos en ejecución y los que se desarrollarán en el tiempo previsto para el programa total, con el propósito de determinar si estamos en el camino correcto para enfrentar el desafío del nuevo milenio Δ

La Reforma del Servicio Civil en Nicaragua**

Delegación de Nicaragua*

PRESENTA LOS DIFERENTES RASGOS CARACTERISTICOS DE LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS EN DISTINTAS EPOCAS, LA CUAL HASTA 1994 TUVO UN PROFUNDO SESGO PRESUPUESTARIO; A PARTIR DE ESA FECHA ADQUIERE UN AMBITO SIGNIFICATIVAMENTE MAS COMPRENSIVO. DESCRIBE AMPLIAMENTE EL PROYECTO DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL, EN DONDE CONTEMPLA SUS DIFERENTES FASES.

Introducción

El presente informe presenta una breve reseña de lo que ha sido y podría ser la Administración de los Recursos Humanos al Servicio de la Administración Pública nicaragüense.

Para referirnos a los avances en la Administración de los Recursos Humanos, partimos de 1980 en donde se inician los primeros esfuerzos orientados al reordenamiento organizacional, definición de funciones institucionales y especificaciones ocupacionales, logrando algunos avances hasta mediados de la década en que se agudiza la crisis económica reduciéndose el aparato estatal y como consecuencia lógica la reducción del personal en las instituciones estatales, afectando de alguna manera la implantación de sistemas básicos de ordenamiento de la ocupación y los salarios en el sector público.

En 1990 se da un paso importante en el desarrollo de políticas y normativas relativas al ordenamiento y control de la ocupación y los salarios, lo cual

* **Miembros de la Delegación Oficial:** José Ernesto Barrios, Martha Elizabeth López, Fátima Reyes de Borge, Octavio López Martínez, Alba Mercedes Cáceres Castellón; del Ministerio de Finanzas.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala - ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

contribuyó a diseñar un sistema integral de registro de cargos y trabajadores del Estado, reordenamiento de la estructura ocupacional, aplicación de programas de retiro de personal, regulando la administración de estas acciones al amparo de las normas de ejecución y control presupuestario, al no contar con una base legal específica que lo sustente.

El avance logrado hasta 1994 ha estado encaminado a la administración de los recursos humanos desde el punto de vista presupuestario, como instrumento de control de gasto público en lo relativo a los servicios personales para efectos de una disminución del déficit fiscal como parte de la política de ajuste estructural.

Sin embargo, a finales de 1994 se emprende el Programa de Reforma del Sector Público, para lo cual, el Gobierno de Nicaragua emitió el Decreto Nº 44-94 que establece los objetivos, políticas y la estructura gerencial y administrativa para el diseño y ejecución de un Programa de Reforma y Modernización del Sector Público compuesto por cuatro componentes: reestructuración institucional, reforma del servicio civil, sistema integrado de gestión financiera y auditoría y desarrollo de tecnología de informática.

Enmarcado dentro de este contexto, la Reforma del Servicio Civil forma una parte importante de los componentes enunciados jugando dentro de este proceso de cambios el elemento humano, un papel importante para el desarrollo organizacional en donde los

valores y actitudes del funcionario público, se convierten en pilares fundamentales para propiciar el cambio deseado. Es así que el Gobierno de Nicaragua, a través del Acuerdo Ministerial Nº 13-94 crea la Dirección General de la Función Pública –DIGEFUP–, como dependencia del Ministerio de Finanzas, quien es la instancia responsable de administrar el Programa de Servicio Civil en su globalidad, dar coherencia y lograr la integralidad de un Sistema de Administración de Personal al Servicio de la Administración Pública creando las bases necesarias para la modernización del mismo.

Con el Programa de Reforma y Modernización del Servicio Civil se plantea la necesidad de reconsiderar la concepción de la administración de personal que se ha venido practicando en la administración pública, concluyendo el informe con la presentación del Plan de Acciones a desarrollar para la modernización de la situación del empleo, los salarios y la relación laboral entre el Estado y sus servidores.

Antecedentes

Anterior a la década de los ochentas, la relación del Estado con los trabajadores a su servicio no estaba regulada, no existía una instancia centralizadora de la información relativa al personal, así como tampoco lo referente a perfiles ocupacionales.

La política salarial del Gobierno Central ha estado determinada por un

conjunto de factores siendo en primer lugar la situación de crisis económica, que ha obligado a mantener una política salarial de carácter restrictivo que en la década de los ochentas significó su punto más crítico por no haber congruencia entre la política salarial y la política de empleo la cual estaba orientada a la generación de mayor empleo por el carácter expansionista de un Estado empresarial.

La inamovilidad de los salarios tuvo repercusiones serias sobre la eficiencia y la productividad de las instituciones públicas por la fuga de técnicos en busca de alternativas de empleo tanto interno como externo, agudizándose aún más con la fuga de personal altamente capacitado (migración a otros países) por razones de índole político.

Durante los primeros meses de 1990, la ausencia de una política armónica aunada a la falta de una instancia centralizadora y controladora de la política salarial, propició a que cada institución administrara los salarios a su conveniencia, generando una aguda dispersión de los mismos, incluso para una misma ocupación.

Esta situación, obligó al gobierno a desarrollar medidas encaminadas a corregir la anarquía salarial y ocupacional, para lo cual el Ministerio de Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto retoma las acciones básicas ordenadoras tendentes a lograr un mayor control en los servicios personales de los organismos bajo control presupuestario.

A finales de 1990, se desarrolló el Foro de la Concertación Económica y Social, el cual tenía como objetivo fundamental compatibilizar los intereses de los diferentes sectores con los intereses de la nación para analizar las potencialidades y limitaciones, siendo uno de los acuerdos la disminución estructural del déficit fiscal en donde la reducción en los servicios personales del Presupuesto Nacional era necesario.

Para 1991 y por efectos de los Acuerdos de la Concertación, las medidas restrictivas del gasto público apuntan hacia una progresiva disminución del déficit fiscal, como una necesidad para reducir las presiones inflacionarias, siendo uno de los principales instrumentos la implementación de programas de retiro de personal, iniciándose con una primera fase en marzo de 1991 - marzo de 1993 y continuando con una segunda fase en enero de 1994 y vigente a la fecha, lo cual ha significado una reducción del orden del 20% aproximadamente de los trabajadores de la administración pública.

Asimismo, como parte del proceso de modernización de la administración pública el Ministerio de Finanzas impulsa la Reforma del Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado -RECTE- el que tiene como objetivo fundamental contar con una base de datos que permita conocer cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos al servicio de la administración pública; como subproducto de este registro, se cuenta con un nue-

vo sistema de nómina que vino a dar integralidad a los diferentes procesamientos de nómina que existen en el Gobierno Central. Cumpliendo ésta no sólo como instrumento de pago, sino como un instrumento de control presupuestario. También se impulsó la implantación de un sistema de valoración de cargos en base a la complejidad de los mismos y de un sistema de clasificación de cargos que ha permitido conocer la estructura de cargos a nivel institucional y de Gobierno Central, lo que ha sido soportado con la emisión del Manual de Cargos Propios y Comunes para cada institución.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de Nicaragua, por normas los aspectos relevantes relacionados con la administración de recursos humanos, en el sector público, aún persiste la tendencia de dar un tratamiento disperso en lo institucional al no existir un marco jurídico que regule la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.

Actualmente la política de administración de recursos humanos forma parte residual de otras políticas y no de una política pública específica y de significado estratégico en el mejoramiento de la actuación del gobierno a través de los servicios que presta. Ahora y con el objeto de complementar y dar coherencia e integralidad a las acciones que se han venido realizando y procurar una administración pública con capacidad de decisión, moderna, pequeña, fuerte, eficiente, facilitadora y tecnológicamente capaz de proveer

servicios de calidad a través de una mejor asignación y utilización de los recursos disponibles, el gobierno está desarrollando un Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, coordinado por el Ministerio de Finanzas, creándose a través del Decreto Nº 44-94 el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública—CERAP—, quien es la instancia responsable de la dirección estratégica del Programa de Reforma y de dar continuidad a las políticas emprendidas por el gobierno.

Este programa financiado por el Banco Mundial—BM—, Banco Interamericano de Desarrollo —BID— y Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos —USAID—, tiene como uno de sus componentes la Reforma del Servicio Civil nicaragüense, para lo cual a través de Acuerdo Ministerial Nº 13-94 del 16 de diciembre de 1994, se crea la Dirección General de la Función Pública como una dependencia del Ministerio de Finanzas.

Es importante destacar que dentro del contexto de la reforma del sector público, la reestructuración y modernización Institucional, representa el corazón del programa, ya que ésta impacta directamente en la calidad de los servicios entregados a la ciudadanía, sin embargo, este proceso requiere de grandes esfuerzos para transformar la burocracia administrativa; por tanto la reglamentación de las relaciones laborales, el establecimiento de un sistema de méritos y un sistema de incentivos que estimule al trabajador para un mejor rendimiento,

son elementos esenciales en todo proceso de reforma.

Principales actividades desarrolladas en el período 1987-1996

Durante los años 1987 a 1990 podríamos afirmar que fue un período de crisis política económica que impidieron avanzar en actividades relevantes en materia de la administración de los recursos humanos en el servicio del Estado, es hasta el segundo trimestre de 1990 que se retoma o inicia una nueva fase de ordenamiento de la política salarial y ocupacional que han sentado las bases para entrar a un nuevo proceso de modernización enmarcado en el programa de reforma del sector público nicaragüense.

Actividades desarrolladas

Diseñar, ejecutar y administrar el Plan de Conversión Ocupacional –PCO–

Dentro del marco de los acuerdos de la concertación, se impulsa en el período 1991-1993 el Plan de Conversión Ocupacional con la finalidad de transferir voluntariamente personal del sector público al sector privado.

Para llevar a cabo este programa se diseñó toda una normativa y alternativas de aplicación, a las que podía

optar el trabajador de acuerdo a su conveniencia.

La aplicación de este programa significó una reducción del 12% de los trabajadores del gobierno central y un 23% de toda la administración pública.

Diseñar, ejecutar y administrar el Programa de Movilidad Laboral –PML–

Dentro del marco del Plan de Ajuste Estructural, se dan una serie de reformas estructurales tendentes a racionalizar y reorganizar el aparato estatal, dando lugar a la ejecución de una segunda etapa de retiro de personal, el cual está orientado a todos los trabajadores en cargos administrativos, técnicos y servicios de las empresas públicas, excluyendo al personal que ocupa cargos directivos, profesionales altamente calificados y trabajadores en cargos transitorios.

Los objetivos principales de este programa son:

- o Motivar a las personas hacia labores de actividad productiva en el sector privado.
- o Mejorar la composición y calidad del gasto público.
- o Racionalizar el aparato estatal.

Este programa se ha venido ejecutando con el apoyo de todas las instituciones de la administración pública, quienes son responsables de analizar y aprobar las solicitudes que no impli-

can un deterioro en la prestación de los servicios a nivel institucional.

A la fecha la reducción representa el 8% del total de trabajadores existentes a enero de 1994.

Modernización del Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado

—RECTE—

En 1993 comienza a operar el nuevo sistema de registro que vino a dar integralidad a los distintos sistemas existentes, permitiendo la emisión de nómina para todo el gobierno central incluyendo el Ministerio de Gobernación y personal civil del Ministerio de Defensa.

Actualmente, el sistema cuenta con 74.597 cargos estructurados en 4 módulos, disponiéndose de la información relativa a:

Datos institucionales

- Código organismo.
- Código estructura programática institucional.
- Código unidad administrativa.
- Código de clasificación de cargos.
- Denominación del cargo.
- Salario presupuestado.
- Salario devengado.
- Otros devengados.
- Deducciones.

Datos generales del empleado

- Nombre del empleado
- Número único personal.
- Número INSS.
- Fecha de nacimiento.
- Sexo.
- Nacionalidad.
- Estado civil.
- Fecha de ingreso a la institución.
- Fecha de ingreso al sector público.
- Ubicación geográfica de residencia.
- Número de dependientes.

Datos académicos

- Títulos obtenidos.
- Cursos (horas).
- Seminarios
- Publicaciones.
- Si ejerce docencia.

Historia laboral del empleado

- Cargos ocupados.
- Promociones.
- Traslados.
- Instituciones en las que ha laborado.
- Otros.

En una nueva etapa como parte del proceso de modernización, se tiene

contemplado descentralizar a nivel de sistemas de registros locales y emisión de nómina a nivel institucional.

Reordenamiento ocupacional del sector público nicaragüense

Este reordenamiento ocupacional iniciado en el año 1992, tiene como objetivo el organizar los cargos de acuerdo a una pirámide ocupacional en base a la calificación profesional y la experiencia laboral requeridas en el desempeño del cargo. Para tal efecto se conformó la Comisión MITRAB-MIFIN integrada por funcionarios del Ministerio de Trabajo –MITRAB– y Ministerio de Finanzas –MIFIN– instancia que fue la encargada de diseñar los aspectos metodológicos y de procedimientos a utilizar en la elaboración del Manual Descriptivo de Cargos Propios y Comunes del Gobierno Central. Se revisaron los contenidos de trabajo y funciones desarrolladas en la ejecución del mismo, lo que en su conjunto determinaron el nivel de complejidad de las ocupaciones, esto facilitó la aplicación posterior de escalafones salariales que promoverían mayores niveles de eficiencia y calificación de la fuerza de trabajo en la administración pública.

Desde el año 1992 hasta finales de 1994, la Comisión MITRAB-MIFIN coordinó y dio apoyo técnico en la realización de estudios ocupacionales en 30 instituciones del Gobierno Central a excepción del Ministerio de Educación –MED– y el Ministerio de Salud

enero-diciembre/1996

–MINSAL–, que por sus características particulares en ese momento no se incluyeron en la primera fase del estudio. Sin embargo, en el caso del Ministerio de Salud en el año 1995, se preparó el estudio ocupacional basándose en la metodología seguida para el gobierno central.

Como resultado de dichos estudios, se elaboró un detalle de ocupaciones reales por categoría ocupacional clasificados en obreros, servicios administrativos, técnicos, profesionales y dirigentes, ubicándolos en veintidós niveles o grupos de complejidad.

En el primer semestre del año 1995, se logró conformar el Manual Descriptivo de Cargos Propios y Comunes de la Administración Pública, cuya aplicación se inicia a partir del segundo semestre del año 1995, en 23 organismos del gobierno central, aplicación que se ha venido realizando en coordinación con las instituciones a quienes se les orientó efectuar una revisión de su estructura ocupacional vs. estructura organizativa y funciones reales desarrolladas por cada trabajador; lo cual ha permitido actualizar tanto las plantillas como las estructuras de cargo de dichos organismos que se reflejan en el Registro de Cargos y Trabajadores del Estado –RECTE–. De igual manera, estos cambios y actualizaciones se integraron en el Catálogo y Clasificador de Cargos del Gobierno Central, que cuenta a la fecha con 562 denominaciones, de los cuales 489 son cargos propios y comunes y 73 cargos de dirección.

Lo anterior nos ha permitido contar con un Manual de Cargos bastante actualizado y en correspondencia con la realidad organizativa y administrativa de las instituciones, además esta información ha sido utilizada en la actualización de las plantillas de cargos para la elaboración del presupuesto de cargos fijos de cada año.

Creación de la Dirección General de la Función Pública

En diciembre de 1994, se crea a través de Acuerdo Ministerial No. 13-94 la Dirección General de la Función Pública –DIGEFUP–, con los siguientes objetivos:

- **Objetivo central**

Ser la instancia responsable de administrar el Programa de Reforma del Servicio Civil en su globalidad; dar coherencia y lograr la integralidad de un Sistema de Administración de la Fuerza Laboral al Servicio de la Administración Pública.

- **Objetivos específicos**

1. La Dirección General de la Función Pública es la instancia responsable de diseñar, analizar, controlar y evaluar las políticas, normas y procedimientos de la administración de los recursos humanos del sector público.
2. Impulsar acciones que permitan organizar y desarrollar el Sistema de Administración de los Recursos

Humanos del Sector Público, así como para el desarrollo y modernización del Servicio Civil.

3. Regular el régimen del Servicio Civil y de Carrera Administrativa, cuya aplicación es de carácter obligatorio en todas las instituciones que conforman la administración Pública.

Organización

Composición orgánica

La Dirección General de la Función Pública depende de la Dirección Superior del Ministerio de Finanzas y tiene bajo su responsabilidad las siguientes dependencias:

- Dirección de Carrera Administrativa
 - Departamento de Análisis Ocupacional.
 - Departamento de Administración de Salarios.
 - Departamento de Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público.
- Dirección de Organización y Gestión
 - Departamento Programa de Movilidad Laboral.
 - Departamento de Análisis Organizacional.
- Dirección Legal
- Dirección de Informática:

- Departamento de Estadísticas.
- Departamento de Registro de Cargos y Empleados.

Estructura organizativa

La Estructura Organizativa de la Dirección General de la Función Pública se refleja en el siguiente organigrama.

Línea de autoridad

- La Dirección General de la Función Pública asume las facultades en materia de normación y gestión de los recursos humanos del sector público, incluyendo el procesamiento de base estadística en materia de empleo y salario.
- Forma parte del equipo de Programa de Reforma Administrativa del Sector Público que se está ejecutando, así como analiza, evalúa y recomienda las estructuras organizativas de las instituciones del sector público, en base a criterios y normas técnicas que contribuyan a un mejor funcionamiento en la gestión pública.
- Es responsable del buen funcionamiento de las unidades administrativas a su cargo así como norma, coordina y supervisa la

administración de los recursos laborales del sector estableciendo relaciones de asesoría y apoyo técnico en las demás instancias de recursos humanos de los organismos de la administración pública, llevando registro y control de incompatibilidades e inhabilitaciones para el ingreso a la administración pública.

Funciones generales

- Diseñar, analizar y evaluar políticas y medidas relativas a los distintos componentes del desarrollo y administración de los recursos humanos de la administración pública.
- Analizar y evaluar las estructuras organizativas de los organismos de la administración pública, elaborando políticas de simplificación de procedimientos o procesos de trabajo.
- Estudiar, elaborar e interpretar regímenes escalafonarios y demás normas jurídicas que rigen las relaciones laborales en la administración pública, prestando la asistencia legal y normativa en materia de empleo y salario para las dependencias de administración de recursos humanos del sector público.
- Desarrollar un Sistema Técnico-Administrativo moderno de la gestión de recursos humanos que incentive la eficiencia en el

- desempeño del personal, basado en un sistema de méritos.
- o Proveer el soporte necesario para el mantenimiento, modificación y actualización de las bases de datos de Recursos Humanos y Cargos de la Administración Pública.
- o Participar en el proceso de reestructuración institucional del sector público formulando y desarrollando planes de acción tendentes a la implementación del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- o Elaborar y dar seguimiento en la aplicación de las políticas presupuestarias en materia de cargos y salarios que se establecen dentro de la Ley de Presupuesto del Estado.
- o Definir las políticas para la creación y desarrollo del Servicio Gerencial y Técnico del Estado –SGTE–, evaluando su aplicación de tal manera que permita a la administración pública poder contar con cuadros gerenciales y técnicos capaces y con una cultura gerencial orientada a la excelencia en el desempeño y al servicio de la población.
- o Participar y brindar el apoyo técnico y operativo a las Comisiones de Asesoría de Carrera Administrativa, así como en los Comités de Selección de Personal del Servicio Gerencial y Técnico del Estado –SGTE–.
- o Establecer relaciones de coordinación con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio, para conocer la disponibilidad y problemática financiera institucional.

Reforma del Servicio Civil nicaragüense

El éxito de los Programas de Modernización del Estado, dependen en gran medida, de la calidad, de los recursos humanos que el Estado tenga a su disposición y de la eficacia con que los servidores públicos desempeñen las funciones productivas. Lógicamente para lograr eficiencia en el cumplimiento laboral, es preciso que el marco legal y jurídico sea favorable.

De esta manera, la administración del Gobierno de la República de Nicaragua, se ha propuesto cubrir uno de los objetivos fundamentales que se integran en el Programa de Reforma del Sector Público, como es, el de la reforma de su Servicio Civil, cuyo alcance pretende cubrir en un período aproximado de cinco años, lo cual ha sido proyectado en dos grandes etapas.

La primera, con una duración de dos años, con el claro objetivo de introducir en la administración, metodologías modernas de desarrollo de los recursos humanos y conocimientos sobre la materia para capacitar a los funcionarios como agentes impulsores de los cambios culturales y de compor-

tamientos en la gestión y evidentes protagonistas de la reforma.

En la segunda etapa, la propia administración a través de los funcionarios integrados en los equipos de la Dirección General de la Función Pública y la Unidad Coordinadora de la Reforma del Sector Público –DIGEFUP/UCRESEP– y de quienes adquieran la capacitación suficiente, utilizando las metodologías transferidas por la Consultora –CINCORP/HAY– y extendiendo gradualmente la aplicación de los sistemas de gestión aplicados en la primera etapa, serán los responsables de culminar el Programa de Reforma.

En la primera etapa, se esperan resultados básicos pero claves en las actividades a desarrollar en la segunda, como son:

- Poseer un sistema de clasificación de cargos racional, y que refleje las responsabilidades y contenido organizativo de los mismos.
- Poseer un sistema de retribución que, tomando como fuente el sistema de clasificación, sea equitativo y tenga referencias del mercado salarial nicaragüense y posea una estructura científica y acorde a la realidad del país.
- Poseer una metodología sobre evaluación del desempeño personal del empleado público, que facilite paulatinamente ejecutar políticas de mejora, basadas en el mérito. Metodología que, abor-

dándose gradualmente y con rigor es un instrumento de gestión para diferentes aplicaciones: capacitación, promoción, retribución y otros.

- Poseer criterios claros para la selección y promoción de los recursos que fuesen necesarios.
- Poseer sistemas de información sobre el personal que no solo acumule datos, sino que vinculado a un Sistema de Administración Financiera que permita el control del gasto público, así como la administración misma del recurso humano. El sistema debe incidir tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.
- Como soporte institucional crítico para el desarrollo del resto de las etapas y del futuro de la función pública, poseer una norma que integre y articule con rango suficiente (Ley del Servicio Civil), además de las condiciones de trabajo de los empleados (jornada, vacaciones, régimen disciplinario, etc.), los cuales por su naturaleza deben tener la fuerza suficiente tanto de obligar como de consolidar en contenido hacia el futuro.

Esta Ley vendrá a unificar la dispersión normativa actual y será desarrollada mediante un Reglamento Ejecutivo. Sin embargo, la Ley y su Reglamento, por la lógica de su elaboración, ha de ser los soportes últimos de los sistemas de gestión. Tal circunstancia obliga a que en el período

que transcurre desde los inicios de la reforma, hasta la aprobación de la Ley y su Reglamento, de forma provisional se avance en la política unificadora, con lo cual los actuales reglamentos de cada ministerio mejorados en lo que proceda y orientados hacia los resultados que se esperan de los sistemas, sean sustituidos por un reglamento interno modelo para todas las instituciones del gobierno central. Reglamento que habrá de ser integrado y nuevamente sustituido por el que definitivamente surja de la Ley de Servicio Civil.

A través de tales metodologías se enfoca la ejecución de la Reforma del Servicio Civil en una secuencia lógica la que consta de once módulos integrados por 17 fases, los que por considerarlos de gran importancia forman parte de este informe.

Reforma del Servicio Civil

Módulo I

FASE 1: Organización del Proyecto

Objetivos:

1. Definir una estrategia de comunicación del proyecto, tanto a los miembros de los órganos colegiados responsables de la reforma administrativa como a otros colectivos de funcionarios,

involucrados en el desarrollo del mismo.

2. Delimitar el mecanismo de coordinación con los demás componentes del Programa de Reforma de la Administración Pública, con el fin de articular debidamente el proyecto con los enfoques y avances de la materia que puedan afectar directa o indirectamente al Servicio Civil.
3. Definir el Cronograma y Plan de Acciones a ejecutar.

Desarrollo de la Fase:

- Realizar sesiones de trabajo entre Dirección General de la Función Pública –DIGEFUP–, la Unidad Coordinadora de la Reforma del Sector Público –UCRESEP– y consultores internacionales y nacionales responsables del componente, con el objeto de planificar y organizar el proyecto.
- Facilitar información documental sobre las actuales regulaciones de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.
- Presentar al Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública –CERAP– el contenido de las fases a desarrollar, objetivos y resultados a obtener para el conocimiento y aprobación de los directivos del programa.

- Capacitar a 20 funcionarios de la administración pública nicaragüense para participar directamente en el desarrollo del proyecto.

Resultados:

- Identificar a los participantes del proyecto.
- Identificar la muestra de cargos tipo a analizar.
- Definir calendario de actividades.

FASE 2: Identificación del Modelo de Función Pública

Objetivos:

Debatir con altas instancias de la administración pública y del gobierno de Nicaragua, las características básicas del régimen jurídico y condiciones de trabajo a los empleados de la administración pública.

Desarrollo:

1. Presentar a las altas instancias de la Administración Pública y del Gobierno nicaragüense los modelos de función pública más significativos aplicables al sector público, sus ventajas e inconvenientes.

2. Integrar debates sobre el modelo de función pública entre el gobierno y otros representantes de poderes públicos y de organizaciones sindicales a fin de lograr un mayor grado de opiniones y en su caso de consenso.

Resultado:

Documento guía del modelo de función pública nicaragüense.

**Módulo II
FASE 3: Análisis Organizativo de la Dirección General de la Función Pública**

Objetivos:

1. Revisar, diseñar y planificar la implantación del modelo organizativo que más se adecúe a los objetivos de la DIGEFUP como Institución líderadora e impulsadora del Programa de Reforma.
2. Definir el papel de la DIGEFUP en el proceso de reforma del servicio civil, concretando su misión, así como definir y diseñar sus funciones y actividades.

Desarrollo:

- Analizar la estructura organizativa actual.

- Definir misión y funciones de la DIGEFUP tomando como base el modelo de función pública definido.
- Diseñar la nueva estructura organizativa de la DIGEFUP.
- Definir los cargos de la DIGEFUP.
- Analizar los cargos actuales de la DIGEFUP y su adecuación a la nueva organización.
- Definir la plantilla técnica necesaria para desarrollar las actividades de la DIGEFUP.

Resultados:

- Estructura organizativa de la DIGEFUP.
- Atribuciones competenciales de los cargos de la DIGEFUP.
- Formación en las metodologías utilizadas a los funcionarios de la DIGEFUP.

FASE 4: Análisis Organizativo de las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones

Objetivos:

Revisar, diseñar y planificar la implantación del modelo organizativo de

las instancias de recursos humanos de las Instituciones que, tomando como base la estructura organizativa de la DIGEFUP, que mejor se adecúe a los objetivos de dicha instancia. Definición de funciones y nexos de coordinación y vinculación con la DIGEFUP.

Desarrollo:

- Contrastar el grado de adecuación y coherencia de las estructuras organizativas de la DIGEFUP y de recursos humanos de las instituciones.
- Chequear la estructura organizativa tipo y de las dimensiones de las plantillas de las instancias de recursos humanos de las instituciones.

Resultados:

- Estructura organizativa de las instancias de recursos humanos de las instituciones.
- Atribuciones, competencias de las instancias de recursos humanos.
- Requerimientos de cargos integrados en las estructuras definidas.

FASE 5: Elaboración del Reglamento Interno Modelo para la Administración de los Recursos Humanos del Sector Público

Objetivos:

Redactar un Reglamento Interno Modelo que, de manera provisional homogenice los diversos reglamentos y normativas sobre Administración de Personal en el Sector Público.

Desarrollo:

Homogenizar las normas internas de personal de las instituciones conteniendo la regulación básica en los siguientes aspectos:

- o Requisitos de ingreso.
- o Jornada de trabajo y asistencia.
- o Derechos y deberes de los trabajadores.
- o Régimen disciplinario.
- o Beneficios sociales al trabajador.
- o Criterios básicos de reclutamiento y selección.
- o Criterios Básicos de contratación de personal.

- o Criterios básicos de traslado de personal.
- o Criterios básicos sobre renuncia y despido.
- o Criterios básicos sobre prestaciones sociales.

Resultado:

Texto del Reglamento Interno Modelo de la Administración de los Recursos Humanos del Sector Público.

**Módulo III
FASE 6: Análisis de los Cargos de la Función Pública Nicaragüense**

Objetivos:

Realizar un análisis del contenido organizativo de una muestra amplia y significativa de los cargos del Servicio Civil nicaragüense.

Desarrollo:

- o Recoger información sobre los procesos de análisis de cargos iniciados con anterioridad por la

administración pública nicaragüense.

- o Identificar muestra de cargos a describir y valorar.
- o Preparar documentación soporte para la descripción de cargos.
- o Capacitar a personal de la DIGEFUP y de las instituciones en el sistema de descripción de cargos.
- o Desarrollar el proceso de descripción de cargos.
- o Valorar los cargos aplicando el sistema de escalas y perfiles.
- o Capacitar al personal de la DIGEFUP y de instituciones sobre la metodología de análisis y valoración de cargos.

Resultados:

- o Descripción de 1000 cargos tipos.
- o Análisis y valoración de 1000 cargos tipos.

FASE 7: Clasificación de Cargos de la Función Pública nicaragüense

Objetivos:

1. Dotar a la administración pública nicaragüense de un único "mapa"

de cargos que basado en todos los cargos del Servicio Civil analizados en la Fase 6, los agrupe en tramos profesionales de contenido organizativo homogéneo y cargos tipos funcionales.

2. Construir el clasificador de cargos como herramienta técnica.

Desarrollo:

- o Elaborar el mapa de cargos del Servicio Civil.
- o Presentar resultados del modelo.
- o Identificar y definir los cargos tipos de la Administración nicaragüense.
- o Elaborar el clasificador de cargos.
- o Capacitar a funcionarios de la DIGEFUP sobre la metodología para la gestión del clasificador.

Resultados:

- o Modelo básico del sistema de clasificación por grupos de cargos.
- o Identificación y definición de cargos tipos funcionales.
- o Clasificador de cargos.
- o Formación y financiación de la DIGEFUP en la utilización del clasificador de cargos.

MODULO IV
FASE 8: Diseño del Nuevo
Sistema de Gestión
del Desempeño del Servicio Civil
de Nicaragua

Objetivos:

1. Diseñar una sistema de apreciación del desempeño basado en objetivos y competencias, para el personal directivo y solo en objetivos para los niveles inferiores.
2. Definir las competencias o características personales básicas que debe desarrollar el personal directivo del Servicio Civil en coherencia con los valores culturales de la función pública nicaragüense.

Desarrollo:

- o Determinar los aspectos operativos del sistema tales como procesos y metodologías de trabajo, así como la comunicación del proceso a los equipos directivos de la DIGEFUP e instituciones con el fin de garantizar su apoyo e involucración en el proceso.
- o Identificar los distintos niveles de funcionarios afectados por el proceso de gestión del desempeño.
- o Elaborar el Manual de Gestión del Desempeño del Servicio Civil de Nicaragua.

- o Desarrollar un esquema general de objetivos.
- o Definir los objetivos institucionales.
- o Definir las competencias básicas del funcionario del Servicio Civil.
- o Capacitar al personal, tanto de la DIGEFUP como de las instituciones sobre la metodología de gestión del desempeño.
- o Asesorar a la DIGEFUP e instituciones de recursos humanos a nivel institucional durante el proceso de implantación del sistema.

Resultados:

- o Manual de gestión del desempeño.
- o Implantación del proceso de estableciendo de objetivos y de evaluación de competencias.
- o Formación de los funcionarios de la DIGEFUP e instituciones en la Metodología empleada.

MODULO V
FASE 9: Estudio del Mercado
Retributivo nicaragüense

Objetivo:

1. Conocer sobre mercados salariales y sobre la práctica interna re-

tributiva, que permita establecer políticas compensatorias a corto y mediano plazo.

2. Lograr la equidad interna de las retribuciones del Servicio Civil, garantizando que los cargos del Servicio Civil con un contenido organizativo homogéneo obtengan una retribución similar independiente de la institución en la que estén adscritos.
3. Lograr la competitividad de las retribuciones del Servicio Civil, frente a los niveles remunerativos de las empresas públicas y privadas de Nicaragua, lo que ayudará a retener a funcionarios claves del Servicio Civil, evitando la "fuga" de capital humano que repercute en la calidad de los servicios públicos.

Desarrollo:

- o Preparar cuestionarios y recoger información sobre retribuciones:
- o Retribución monetaria fija.
- o Retribución variable.
- o Retribución monetaria total.
- o Retribución en especie y diferida (no monetaria).
- o Identificar la muestra de empresas públicas y privadas a quienes se les solicitará participación en el estudio retributivo.

- o Procesar y analizar la información del mercado retributivo de las empresas seleccionadas.

Resultados:

- o Estudio del mercado retributivo interno del Servicio Civil de Nicaragua.
- o Estudio del mercado retributivo de las empresas públicas y privadas de Nicaragua.
- o Capacitar al equipo de trabajo DIGEFUP.

FASE 10: Diseño de la Estructura Retributiva del Servicio Civil de Nicaragua

Objetivo:

- o Establecer un nuevo sistema de retribución del Servicio Civil de Nicaragua que, integrado al resultado de las fases precedentes establezca una estructura salarial basada en los principios de:
 - o Equidad interna/competitividad externa.
 - o Motivación y reconocimiento
 - o Aportación personal.
 - o Objetividad y coherencia.
 - o Control del gasto público.

Desarrollo:

- o Identificar la filosofía orientada del sistema de retribución del Servicio Civil, tomando en cuenta los siguientes aspectos:
- o Importancia relativa del cargo que ocupe el funcionario dentro del Servicio Civil.
- o Actitud del funcionario en el desempeño de las labores requeridas por su cargo.
- o Resultados de la institución de que se trate frente a sus objetivos estratégicos.
- o Propuesta del funcionario ante los retos de su cargo y grado de cumplimiento de los objetivos específicos que se le hayan encomendado.
- o Entorno en lo que hace referencia al mercado retributivo.
- o Identificar los niveles de cargos para los cuales hayan de establecerse estructuras y políticas salariales diferenciadas.
- o Definición de la estructura salarial del Servicio Civil de Nicaragua.

Resultado:

Estructura salarial del Servicio Civil nicaragüense.

enero-diciembre/1996

Módulo VI

FASE 11: Diseño e Implantación del Sistema de Provisión de Cargos del Servicio Civil de Nicaragua

Objetivo:

1. Dotar a la administración pública nicaragüense de un sistema de provisión de cargos que contemple:
 - o Procedimiento de acceso a la función pública que basado en los principios de transparencia e igualdad de oportunidades, permite seleccionar y contratar para el Servicio Civil ciudadanos aptos y eficaces para el cumplimiento de su misión y para la prestación de servicios públicos de calidad.
 - o Procedimiento de promoción interna que, basado en el principio de mérito permita programar y desarrollar la carrera profesional de los funcionarios de forma coherente, eficaz no de manera arbitraria sino cimentada en criterios objetivos y medibles.
 - o Procedimiento de movilidad que, de manera flexible, eficaz y coherente, asegure la optimización del capital hu-

mano de la administración pública.

Módulo VII
FASE 12: Diseñar Sistema de Información del Servicio Civil de la República de Nicaragua
—SISEC—

Desarrollo:

- o Diseñar e implantar el procedimiento de acceso a la función pública nicaragüense, identificando: niveles asequibles en función de los distintos niveles organizativos.
- o Cargos de libre designación.
- o Cargos con procedimientos de acceso reglado.
- o Diseñar e implantar procedimientos de promoción interna de la función pública nicaragüense.
- o Diseñar e implantar procedimientos de movilidad funcional y geográfica de la función pública nicaragüense.

Resultados:

- o Manual sobre procedimientos para la selección y promoción necesaria para la provisión de los cargos.
- o Guía metodológica para la realización de la entrevista para la gestión del desarrollo (promoción del funcionario).

Objetivos:

1. Contar con un sistema de información mecanizado que sirva de soporte a los diferentes productos que se obtienen de la reforma del Servicio Civil.

El sistema estará basado en:

- a. Manual de Procedimientos y Normas Organizativas y de Gestión aprobadas por la DIGEFUP.
 - b. Recoger y consolidar centralizadamente la información de los actos de gestión central y local previstos en la normativa por la que se rigen dichos actos.
2. Soportar la reforma administrativa y versatilidad ante las futuras ampliaciones del sistema.
 3. Descentralización y participación en gestión de todas las instancias que participen en la política de personal.
 4. Integración completa de la información sin menoscabo de la necesaria articulación de la misma en tres niveles:

- o Estratégico: institucional, normativo y consolidado a nivel del sector público, para la alta Dirección.
 - o Táctico: para decisión restringida MIFIN, DIGEFUP.
 - o Operativo: acceso de todos los órganos de gestión de personal como son DIGEFUP y las instituciones locales.
5. Coordinación con otros sistemas de información y de gestión.

Desarrollo:

- o Diseño funcional del sistema (diseño a la medida de una aplicación realmente confeccionada por el usuario).

Resultados:

Sistema de información de recursos humanos del sector público a nivel central y local diseñado, construido y operando.

Módulo VIII
FASE 13: Determinación de la Relación de Empleo y elaboración del Proyecto de Ley del Servicio Civil

Objetivo:

Atendiendo al modelo de función pública definido, construir el contenido

de la relación jurídica de empleo entre la administración pública y el funcionario, siendo objeto de regulación los siguientes aspectos:

- o Forma de ingreso. Toma de posesión del cargo.
- o Situaciones administrativas:
 - o Excedencias.
 - o Suspensión de funciones.
- o Jornada, vacaciones, permisos, licencias.
- o Derechos y deberes genéricos.
- o Régimen disciplinario.
- o Incompatibilidades.
- o Extinción de la relación del empleo, etc.

Desarrollo:

- o Analizar y adaptar el contenido del Reglamento Interno Modelo al Proyecto de Ley de Servicio Civil.
- o Considerar e integrar en la regulación normativa del Servicio Civil las materias contenidas en los sistemas de gestión diseñados.
- o Estudiar para efectos de incorporación a la regulación normativa del Servicio Civil otras materias que a iniciativa de la administración deban regularse.
- o Analizar situaciones especiales. derechos anteriores que, no sólo

por criterios jurídicos, sino también de oportunidad sea razonable o aconsejable mantener, así como las referencias o normas especiales que puedan o deban establecerse para colectivos particulares: educación, salud, defensa, etc.

- o Elaborar anteproyecto inicial de Ley de Servicio Civil.
- o Abrir cauces de participación para el anteproyecto inicial de Ley.
- o Discutir con otras instituciones o agentes sociales, antes de su tramitación parlamentaria.

Resultados:

- o Texto del anteproyecto de Ley del Servicio Civil Nicaragüense.
- o Identificación de materias que, una vez tramitado como Proyecto de Ley, habrán de ser desarrolladas para su incorporación normativa al reglamento de la Ley.

FASE 14: Elaborar Reglamento de la Ley del Servicio Civil

Objetivo:

- o Desarrollar los aspectos básicos necesarios para la implantación

organizativa de los contenidos normativos de la Ley.

Desarrollo:

- o Preparar propuesta de texto del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

Resultado:

- o Texto del proyecto de Reglamento de Ley del Servicio Civil.

Módulo IX

FASE 15: Capacitación, Entrenamiento y Transferencia de Metodología

Objetivo:

Fortalecer la Capacidad Técnica del personal involucrado en la Administración y Desarrollo de los Recursos Humanos, atendiendo necesidades de capacitación que se generan a la luz de la situación urgente, por la implantación progresiva de los sistemas a implantar a lo largo del Proyecto de Reforma del Servicio Civil y del razonable período de asimilación de los sistemas.

La capacitación será dirigida :

- a. Funcionarios de la DIGEFUP como órgano líderador de la re-

forma del Servicio Civil, para lo cual requiere contar con personal capacitado en el desarrollo de todas las fases del proyecto y asegurar su mantenimiento futuro.

- b. Funcionarios de Recursos Humanos de las instituciones.

Para participar en el desarrollo del proyecto y para asegurar la implantación y mantenimiento del sistema.

- c. Otros funcionarios de las instituciones.

Para dar a conocer las implicaciones y consecuencias del proyecto y para asegurar su apoyo con la implantación del mismo.

Desarrollo:

- o Formación a impartir durante el desarrollo de las fases del proyecto.
- o Formación a impartir específicamente en materia de Recursos Humanos sin relación directa con alguna fase del proyecto.
- o Diseñar programa de capacitación del Servicio Civil nicaragüense para tercero y cuarto año en base a necesidades de capacitación y en coordinación con INAP.

Resultados:

- o Capacitar al personal involucrado en la administración de los recursos a nivel de: DIGEFUP, recursos humanos de las instituciones y cuadros intermedios a nivel institucional.
- o Diseñar programa de capacitación del Servicio Civil para el tercero y cuarto año en colaboración con INAP.

Módulo X

FASE 16: Programa de Información y Capacitación del Servicio Civil dirigido a la ciudadanía

Objetivo general:

Conseguir el mayor grado posible de sensibilización, concientización y apoyo de la sociedad civil al proceso de reforma del Servicio Civil de Nicaragua.

Objetivos específicos:

1. Informar transparentemente a los principales estamentos civiles acerca de los objetivos, fases y resultados del Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil.
2. Obtener opiniones y sugerencias de los distintos Sectores de la

Sociedad Civil sobre la Reforma del Servicio Civil.

3. Diseñar programa de formación e información que posibilite un servicio eficaz a la sociedad.
4. Diseñar un sistema que permita conocer y monitorear la imagen que sobre el Servicio Civil tiene la ciudadanía.

Desarrollo:

- o Programa de Información a la ciudadanía a través de:
 - a. Comunicación del Servicio Civil.
 - b. Foros a la sociedad civil.
- o Programa de Formación de Formadores sobre atención directa al ciudadano.
- o Estudio de imagen del Servicio Civil.

Resultados:

- o Plan de Comunicación del Servicio Civil.
- o Cinco foros a la sociedad civil.
- o Programa de Formación de Formadores sobre atención directa al ciudadano.
- o Estudio de imagen del Servicio Civil.

Módulo XI
FASE 17: Programa de Integración de las Municipalidades al Servicio Civil

Objetivos:

1. Realizar diagnóstico sobre el sistema de recursos humanos a nivel municipal y su grado de adecuación el Modelo de Servicio Civil diseñado.
2. Recomendar sobre el proceso de incorporación de las municipalidades al modelo de Servicio Civil de Nicaragua.
3. Diseñar plan de acciones que asegure la traslación a nivel municipal de los sistemas de recursos humanos diseñados para las instituciones de manera coherente y eficaz.

Desarrollo:

- o Diagnóstico sobre el sistema de Recursos Humanos a nivel municipal.
- o Recomendaciones sobre el proceso de incorporación de las municipalidades del modelo de Servicio Civil.

Resultados:

- o Diagnóstico de la situación de las municipalidades analizadas.
- o Plan de acción para la integración en los sistemas y modelos diseñados

Δ

Situación y problemática de la Administración de Personal en Panamá - 1996**

Delegación de Panamá*

HACE UN RECUENTO DE LAS EXPERIENCIAS DEL PAIS EN MATERIA DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO, TANTO EN SUS ASPECTOS NORMATIVOS COMO DE REALIZACIONES, PARA LUEGO DEFINIR LAS CONDICIONES ACTUALES Y SUS LIMITACIONES. EXPLICITA LOS ASPECTOS CRITICOS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL Y SEÑALA AQUELLOS QUE REQUIEREN DECISIONES GUBERNAMENTALES EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO.

Presentación

Con motivo de celebrarse la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroameri-

* **Miembros de la Delegación Oficial: Verónica Uribe de Oppliger, Orcila Vega de Constable, del Ministerio de Planificación y Política Económica, MIPPE.**

** **Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.**

cano, cuyo tema central es la Modernización de los Sistemas de Empleo Público del Istmo Centroamericano, el gobierno de la República de Panamá, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica se complace en presentar a dicho evento, el Informe sobre la Situación de Empleo Público en la República de Panamá.

Este informe se orienta fundamentalmente a la presentación de Antecedentes Generales en cuanto a Aspectos Normativos y Realizaciones de la Administración de Personal, y a la Situación Actual y Perspectivas de la Administración de los Recursos Humanos del Sector Público, de acuerdo a

las políticas que al respecto ha establecido el gobierno nacional y que están señaladas en el documento Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1994) y que se derivan a su vez del Plan de Modernización del Estado Panameño.

Las acciones más significativas en el área de administración de los recursos humanos en el sector público panameño han estado encaminadas a poner en ejecución, en un corto y mediano plazo la Ley de Carrera Administrativa aprobada en 1994. Al respecto, ya se han dado los primeros avances con el desarrollo del proyecto Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos –SICLAR–, realizado por la firma argentina Tecnología para la Organización Pública –TOP–, con la coordinación técnica del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Antecedentes generales

Aspectos Normativos:

Los primeros pasos formales para ordenar la administración de los recursos humanos del sector público panameño se dan en la década de 1940, específicamente en la Constitución de 1946 que en su Artículo 241 estipulaba la Carrera Administrativa para Panamá.

Posteriormente, en la década de 1950, se desarrolla este artículo mediante el Decreto-Ley Nº 11 del 16 de noviembre de 1955 "Sobre Carrera Administrativa". El Artículo 1º de este decreto señalaba que la Carrera Administrativa tiene por objeto ajustar a métodos científicos la administración del personal al servicio del Estado, regulando su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, reducción, destitución, jubilación y disciplina y demás relaciones recíprocas. No obstante que el mismo estuvo vigente hasta 1960, el Sistema de Administración de Personal no fue formalmente implantado durante ese período de cinco años.

En enero de 1961 se promulgó la Ley 4 sobre Administración de Personal que subrogó el Decreto Ley Nº 11 y estableció los criterios técnicos que debían aplicarse en relación con la ejecución de los programas de la Carrera Administrativa, en particular sobre la organización de la carrera, clasificación de puestos, ingreso, ascensos y traslados, derechos, deberes y prohibiciones, régimen disciplinario, expiración de funciones y otros conceptos. En 1962 se dicta el Decreto Ley 7 de 5 de julio que estableció el Sistema Técnico de Clasificación y Retribución de Puestos y la Escala General de Sueldos para la Administración Pública. Con ambas normativas, la Ley 4 y el Decreto Ley 7, se logró en cierta medida la implantación y desarrollo de sistemas y procedimientos adecuados de administración de personal y el sistema de mérito vivió una breve y relativa etapa de auge; sin embargo, con el

transcurso del tiempo su aplicación se fue relajando y se volvieron inoperantes. No obstante, el Decreto Ley 7 continuó siendo la base legal para desarrollar los programas de clasificación de puestos en el sector público panameño para responder básicamente a la necesidad de contar con un ordenamiento en el uso de las denominaciones o títulos que corresponden a los puestos de trabajo.

En 1969 conforme a la realidad política imperante en el país, se dictó el Decreto de Gabinete Nº 137 que sustituyó a la Ley 4 antes citada y dejó sin efecto las normas de carrera y los certificados otorgados a su amparo. Este Decreto, aún vigente, contiene normas que asignan a la autoridad nominadora de cada institución las decisiones del ingreso y despido de los servidores públicos.

La Constitución Política de la República de Panamá aprobada en 1972, en su Título XI que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, instituye entre otras carreras la Carrera Administrativa fundamentada en los principios del sistema de méritos. Esta normativa rige en la actualidad.

En 1973 se crea el Ministerio de Planificación y Política Económica, mediante la Ley Nº 16 de 28 de febrero de ese año, y se le asignan funciones generales relacionadas con la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, las cuales son:

"Organizar la administración de personal al servicio del Estado conforme a los principios básicos

señalados en la Constitución y las leyes y establecer, en coordinación con las demás dependencias del Estado, programas de adiestramiento y capacitación para mejorar al servidor público".

Con el fin de dar cumplimiento a esta disposición, la estructura organizativa del Ministerio recién creado contempló una Dirección de Organización Administrativa y de Personal, la cual contaba con un Departamento de Administración de Personal que se abocó a la tarea de elaborar las normas y procedimientos administrativos para coordinar con las entidades estatales lo establecido en la ley. Posteriormente (1978), dicha Dirección se reorganiza y se constituye en lo que es actualmente la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional –DPDI– y la función de administración de personal se continúa desarrollando a través del Departamento de Recursos Humanos del Sector Público.

Realizaciones:

La Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional ha venido desarrollando numerosos esfuerzos por organizar la administración del personal público y dotarla de los instrumentos técnicos necesarios para mejorar su capacidad de apoyar la ejecución de los programas de gobierno en las décadas de los setentas y ochentas, entre los que se destacan:

1. Establecimiento de un Sistema Nacional de Adiestramiento para el Sector Público Panameño (1973) con un enfoque de sistema basado en una centralización normativa y de decisiones y una descentralización operativa.
2. Ejecución del Primer Censo de Recursos Humanos del Sector Público (1977), bajo la asesoría del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–, con el propósito de conocer la cantidad, características y distribución de los recursos humanos al servicio del Estado y generar un Banco de Datos.
3. Formulación de propuestas para la puesta en práctica de un Sistema Nacional de Administración de Personal (1980) que contemplaba la estructuración de organismos central, sectorial e institucional y sus responsabilidades, con el enfoque de centralización normativa y descentralización operativa.
4. Formulación de un Programa de Evaluación del Desempeño, su metodología e instrumentos (1985), también con la asesoría del ICAP. En función de éste, se capacitó a servidores públicos en el proceso de evaluación y, no obstante que no se adoptó formalmente en el sector público, algunas entidades lo asumieron como modelo para su aplicación a nivel institucional.
5. Participación en la formulación de sucesivos anteproyectos de Leyes de Carrera Administrativa en los años 1970, 1980, 1983, 1984, 1985 y 1986.
6. Elaboración de anteproyecto de Ley de Ordenamiento Salarial para el Sector Público (1985) con el propósito de introducir criterios técnicos de asignación de sueldos y ordenar la administración de salarios.
7. Elaboración del Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Sector Público (1986) que contiene más de 1975 diferentes clases de puestos y actualización de los respectivos manuales institucionales.
8. Fortalecimiento de las Oficinas Institucionales de Personal a través del apoyo y asesoría constante en materia de clasificación de sus puestos de trabajo, actualización de las estructuras presupuestarias de personal, elaboración y actualización de reglamentos internos, formulación y desarrollo de la evaluación del desempeño y otras relacionadas con sus necesidades inmediatas.

Situación actual

La situación actual de la administración de personal en el Sector Público Panameño, en término de

realizaciones, no ha experimentado variaciones sustanciales con respecto al estado existente al momento de la última reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano. A grandes rasgos, la situación de las diferentes áreas de la Administración de Personal puede caracterizarse en los siguientes términos:

- a. A pesar de los reiterados esfuerzos realizados que se señalan en la parte I de este Informe, no se cuenta con un sistema de planificación y administración de los recursos humanos necesario para ejecutar los programas y proyectos gubernamentales.

La inexistencia de políticas generales sobre administración del personal al servicio del Estado, generó la discontinuación del uso de criterios de administración establecidos a través de varias décadas en diversas leyes y decretos, y la aplicación de medidas y tramitación de acciones de personal se realiza conforme a lo que se considera más adecuado en cada institución. Con excepción de algunas empresas públicas y entidades descentralizadas, en donde se han desarrollado sistemas aceptables de administración de personal, en el resto de las instituciones estos aspectos son manejados de modo discrecional en base a las decisiones de las autoridades superiores.

- b. El ingreso del nuevo personal al servicio público no se fundamenta en criterios técnicos de reclutamiento y selección y con excepción de algunas instituciones, tampoco se está evaluando la actuación o desempeño de los servidores públicos. Esta situación no permite diferenciar entre el funcionario eficiente y capaz y el que no lo es. Estos aspectos tienen particular importancia porque son las bases sobre las cuales se garantiza la estabilidad del empleado y se define su progreso o carrera en el servicio público.

Las Oficinas Institucionales de Personal que debieran asumir un rol activo en la atención de esta situación, se encuentran desprovistas de apoyo y, consecuentemente de la autoridad, los recursos y la tecnificación apropiada.

- c. La ausencia de regulaciones que definan una política gubernamental integral en materia de clasificación y retribución de puestos, fundamentada en el mérito personal, ha dado como resultado un gran deterioro en la administración de sueldos, creando una situación de desigualdad de salario para puestos similares. La escala salarial vigente data de 1962, y como no ha sido actualizada se carece de salarios bases o iniciales para la gran mayoría de los puestos pú-

blicos y el otorgamiento de incrementos salariales se realiza en base a la discrecionalidad de los niveles directivos de las instituciones. Como consecuencia de esta situación, se produjo un tratamiento preferencial para grupos de empleados públicos, con respaldo de leyes especiales que reglamentan sus profesiones y acuerdos salariales, quienes, constituyéndose en grupos de presión, desarrollaron un poder de negociación en relación al resto de los empleados públicos no amparados por regulaciones y han definido y definen las condiciones y montos en la asignación de los sueldos y aumentos salariales que se les conceden.

Actualmente, en el sector público existen aproximadamente cien grupos amparados por leyes especiales y acuerdos salariales, y la no existencia de una política racional de sueldos está afectando grandemente la situación financiera del Estado panameño.

No obstante lo anterior, el gobierno nacional ha concretado acciones y se están desarrollando proyectos importantes que constituyen hitos para el desarrollo y modernización de la administración de personal. En efecto, en el documento Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica, de setiembre de 1994, el gobierno nacional plantea tres objetivos de política de reforma de la Administración Pública, que guardan estrecha relación con las

tendencias internacionales de modernización del Estado, en los siguientes términos:

1. Se desarrollará un sistema de evaluación de los servicios públicos en función de objetivos programáticos, que introduzca metas cuantitativas y cualitativas para evaluar su eficiencia y productividad.
2. Se ejecutará la Ley de Carrera Administrativa, la cual se complementará con la aprobación de una Ley General de Sueldos, que introduzca mayor equidad en la retribución salarial del sector público y la definición de una política de empleo que permita, a mediano plazo, adecuar el número y calidad de los empleados públicos a las necesidades de la sociedad.
3. Se reorganizará el Gobierno Central y el Sector Público Descentralizado en función del nuevo papel del Estado, modernizando los procedimientos y sistemas de gestión, lo cual permitirá la prestación eficiente de los servicios.

Como se observa, la primera de estas políticas tiene inmediata consecuencia sobre las otras dos, ya que se dirige a redefinir la magnitud y naturaleza de los bienes, regulaciones y servicios que son la esencia de la actividad estatal y, en función de ello, se entrará a reconsiderar el tamaño y composición de las instituciones, estructuras organizativas, plantas de puestos y dotaciones de personal.

Los otros dos objetivos de política se orientan al establecimiento de las reglas del juego que deben regir las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, a la adopción de incentivos que promuevan una carrera profesional en el sector público y a la implantación de tecnologías que faciliten una gestión eficiente y, como resultado de esto, proceder a realizar las reformas jurídicas que sirvan de base normativa a las transformaciones señaladas.

Dentro de este contexto se aprobó la Ley 9 del 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa que define para ésta, tres objetivos primordiales que son:

1. Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
2. Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distingan por su idoneidad, competencia, lealtad, ho-

nestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.

3. Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público que proteja al servidor público de carrera administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de gobierno.

Esta Ley define que la carrera es obligatoria para todas las dependencias del Estado y que sus normas se aplicarán, como fuente supletoria de derecho para los servidores públicos de otras carreras públicas legalmente establecidas y para grupos o gremios con leyes especiales.

De acuerdo a información disponible de la Contraloría General de la República sobre planillas de pago a mayo de 1996, el sector público panameño cuenta con un total de 140.832 empleados. La Ley de Carrera Administrativa se aplicará aproximadamente a un 40% de ese personal, de acuerdo a estimaciones preliminares. La incorporación al sistema de los diferentes niveles funcionales e instituciones, y de los primeros servidores públicos, está prevista en forma progresiva de acuerdo a un cronograma presentado en la Ley, y que debió iniciarse en marzo del presente año.

A la fecha, se ha procedido a la designación del Director y Subdirector General de la Carrera Administrativa y

se constituyó la Junta Técnica compuesta por representantes de diversas instancias de la administración de personal del sector público y privado. Dicha Junta Técnica tiene como responsabilidad proponer y evaluar las políticas, normas, programas y acciones que regirán el sistema de administración de recursos humanos aplicable a los servidores públicos de Carrera Administrativa.

Como complemento y apoyo a la puesta en ejecución de la Carrera Administrativa, el gobierno actual contrató los servicios de la firma consultora argentina Tecnología para la Organización Pública –TOP–, para cumplir el objetivo general de "redefinir y desarrollar los criterios gubernamentales sobre Clasificación y Retribución de Puestos y su implementación en el Sector Público". El desarrollo de esos estudios estuvieron a cargo del Proyecto: Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos –SICLAR–, ejecutado bajo la coordinación técnica de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Los objetivos específicos perseguidos con el SICLAR fueron los siguientes:

1. Diseñar y aplicar una Metodología de Clasificación y Valoración de Puestos que responda a las características del sector público panameño.
2. Elaborar lineamientos para la fijación de la política de sueldos y pautas para aplicar un sistema de

retribución e incentivos basados en el mérito, que permita cumplir el precepto constitucional que a trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde igual salario o sueldo, y

3. Elaborar una propuesta de Ley General de Sueldos fundamentada en un sistema que contenga los mecanismos requeridos para su ejecución, actualización y mantenimiento.

Los logros más relevantes del proyecto SICLAR, pueden resumirse como sigue:

1. Nueva metodología de Clasificación y Valoración de Puestos de acuerdo a las características del Sector Público panameño que se aplicó en primera instancia en dos instituciones del gobierno central y se hizo extensiva posteriormente a toda la administración central.

La metodología permite describir las tareas que se ejecutan en los puestos de trabajo y los requisitos deseables para ejercerlos, la clasificación salarial de los puestos, y la identificación y ordenamiento de los puestos de trabajo desde la perspectiva de los resultados o productos de la gestión pública en la cual están involucrados, lo que permitirá evaluar la participación del recurso humano en las diferentes áreas funcionales del Estado.

2. La formulación de un Sistema de Información y Gestión de Organi-

zación y Recursos Humanos –SIGORH–, con versiones a nivel central e institucional, que comprende una base computacional que además de contribuir a la administración y mantenimiento del sistema de Clasificación y Retribución de Cargos, permite mantener información sobre las principales variables de estructuras organizativas de la administración pública, información sobre la ejecución del Presupuesto de Gastos en personal a partir de las planillas de pago, e información sobre el presupuesto de gastos en personal según la estructura presupuestaria y organizativa, para el sector público y por institución, además de datos básicos individuales sobre el personal público.

Toda la información señalada que se requiere y maneje a través del Sistema SIGORH constituye elemento clave para la toma de decisiones a los niveles superiores del gobierno en el plano de la definición de políticas de empleo público, el control de las macroestructuras del sector público, la administración de la política salarial y la administración de los recursos humanos.

3. Una propuesta de Ley General de Sueldo fundamentada en el Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos que contemple un sistema de retribución e incentivos con estimado de costos y alternativas de aplicación

para el ordenamiento de los sueldos bases o iniciales en la administración pública y una normativa para administrar y mantener el sistema.

Perspectivas

La Administración de Personal en el Sector Público panameño se enfrenta a una situación crucial que depende de la toma de decisiones fundamentales en esferas que incluso trascienden su ámbito, pero que son prerrequisitos para la puesta en práctica de un régimen de Carrera Administrativa. En este sentido, los resultados y propuestas del Proyecto SICLAR constituyen un punto medular para sentar las bases para iniciar el proceso de transformaciones y ajustes a la situación existente, e implantar y mantener una gestión de organización y recursos humanos en el sector público que promueva la racionalidad técnica del aparato estatal, garantice la equidad en la compensación de los servidores públicos y cree las condiciones y marco para el desarrollo y máximo aprovechamiento de los recursos humanos empleados por el Estado.

Los aspectos sensitivos que requieren de decisiones gubernamentales a corto y mediano plazo, son:

- a. Sancionar la Ley General de Sueldos y su reglamentación que prevé las normas para:

1. Una administración de política salarial homogénea en el sector público, conducente a la reducción de las fuertes disparidades salariales actuales y del gasto público en personal. Se trata de ordenar y poner al sistema salarial bajo control con bajo impacto sobre las situaciones laborales del personal; esto comprende la definición de escalas salariales con sueldos básicos y máximos para los puestos, los mecanismos de modificación o ajustes de los sueldos y los criterios de administración del gasto en personal de acuerdo a los requerimientos de estructura, la política salarial y las disponibilidades presupuestarias. Conforme a proyecciones elaboradas por el proyecto SICLAR, de mantenerse el comportamiento de los últimos 5 años de los salarios y la planta de puestos en el sector público panameño, para el año 2000 la planta de puestos crecerá un 5% (de 136 mil puestos actuales a 143 mil), los salarios promedios crecerán en 19% (de 6.900 balboas anuales a 8.200 balboas) y la masa salarial crecerá un 25% (de 940 a 1.170 millones de balboas anuales). En estas cifras, el peso mayor de crecimiento lo absorben las leyes especia-

les. En lo que respecta a la masa salarial, dicho sector pasará a insumir de un 70% (actualmente) a un 78% de los recursos financieros, y el sector de carrera, de un 30% actual, reducirá sus asignaciones a un 22%.

2. La administración de la macro-estructura del sector público, en el sentido de que las estructuras organizativas institucionales se establezcan conforme a principios técnicos y sean evaluadas y aprobadas formalmente, como requisito para la designación de personal y la asignación de recursos financieros y materiales que requieren para el cumplimiento de los objetivos que le corresponde desarrollar.

El hecho de que las estructuras se administren adecuadamente, es un indicador de la madurez organizativa de una institución, y la aleja de la práctica de incorporar y utilizar personal sin considerar las necesidades reales de la organización.

En este ámbito, además, se deberá fortalecer la unidad administrativa que será responsable de organizar y desarrollar los procesos técnicos de ordenamiento de la macroestructura, que en la actualidad corresponden a la

Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica.

3. La administración de la micro-estructura organizativa, referida a la clasificación y valoración de puestos de trabajo en función de las responsabilidades y tareas asignadas y la asignación de un nivel de retribución a dichos puestos. El Sistema de Clasificación de Puestos propuesto y aplicado ya en la administración central (ministerios), debe formalizarse y hacerse extensivo al sector descentralizado, de tal forma que se adopte en todo el sector público.

b. En el área específica de la Gestión de Recursos Humanos

1. Proceder a reglamentar la Ley de Carrera Administrativa y organizar estructural y funcionalmente la Dirección General de la Carrera, lo cual requiere del apoyo político y financiero para que ésta inicie la elaboración de los reglamentos, manuales e instrumentos correspondientes a los programas técnicos que debe desarrollar.
2. Se deberán incorporar todos los instrumentos técnicos e informáticos al Sistema de Gestión y Organiza-

ción de Recursos Humanos –SIGORH–, para las gestiones de recursos humanos previstas en la Ley.

3. Evaluar al personal que se desempeña actualmente en la administración pública e incorporarlo al régimen de carrera y sistema salarial.
4. Implantar un programa permanente de capacitación y desarrollo de los servidores públicos, dentro del marco de la Carrera Administrativa, y
5. Implantar procesos permanentes de administración del ingreso de personal a la carrera, y la promoción y evaluación del desempeño de éste.

Bibliografía

Ministerio de Planificación y Política Económica. Términos de Referencia para la Contratación de una firma consultora para el "Diseño y Aplicación de Metodología de Clasificación y Valoración de Puestos y el Diseño de un Sistema de Retribución para el Sector Público, que incluya una Propuesta de Ley General de Sueldos. Panamá, Diciembre de 1994.

Tecnología para la Organización Pública –TOP–. Presentación de la Propuesta Técnica para el Estudio y

Diseño de una Metodología de Clasificación y Valoración de Puestos y el Diseño de un Sistema de Remuneración que incluya un proyecto de Ley General de Sueldos para el Sector Público Panameño. Buenos Aires, República Argentina, Enero de 1995.

Planteamientos y Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre el Diseño e Implantación de un Sistema Científico de Administración de Personal para los Servidores Públicos. Informe Final del Grupo de Trabajo sobre Carrera Administrativa, 1984.

Ministerio de Planificación y Política Económica. Compendio de Leyes sobre Administración de Personal

del Sector Público. 1955-1978. Diciembre, 1982.

Ministerio de Planificación y Política Económica. Políticas y Acciones más significativas de Reformas y Modernización del Estado Panameño: 1990-1996. Panamá, 1996.

Ministerio de Planificación y Política Económica. Ley Nº 9 (del 20 de junio de 1994) "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa".

Ministerio de Planificación y Política Económica. Proyecto SICLAR. Estrategia de Implantación de la Gestión de Organización y Recursos Humanos en el Sector Público Panameño (Resumen Ejecutivo), 1996 Δ

La Administración de Recursos Humanos en el Sector Público en tres repúblicas

Dr. Donald E. Klingner*

centroamericanas

SE PRESENTA EN ESTE ARTICULO LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO DE TRES PAISES CENTROAMERICANOS E INCLUYE UNA EVALUACION DE SU ACTUACION Y RECOMENDACIONES PARA MEJORARLA.

Durante el período comprendido entre los meses de enero y julio de

1994, se realizó un estudio¹ cuyas metas fueron las siguientes:

* **Reconocido experto en la administración de Recursos Humanos en el sector público. Ha trabajado ampliamente como asesor a nivel internacional, nacional, estatal y municipal. Ha publicado libros, artículos en revistas profesionales y reportes a nivel profesional en los últimos 20 años, en esta materia. En la actualidad es profesor catedrático especialista en Recursos Humanos de la Universidad Internacional de la Florida, Miami, Florida, U.S.A.**

1. Durante el período comprendido entre los meses de enero y julio de 1994, se contó con una beca Fulbright para estudiar los **Sistemas de Administración de Personal de los Sectores Públicos de Costa Rica, Panamá y Honduras. La ejecución del trabajo de campo, fue apoyada en Honduras, por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; en Panamá, por la Asamblea Legislativa y en Costa Rica por la Universidad de Costa Rica. Las metas de este estudio se presentaron en la propuesta aprobada por el programa Fulbright, Consejo para el Intercambio Internacional de Escolares en 1992**

1. Estudiar las características de la administración de recursos humanos en el sector público en Honduras, Panamá y Costa Rica, incluyendo un análisis comparativo.
2. Evaluar la actuación del sistema de gestión de recursos humanos en el sector público en cada uno de los países citados anteriormente, desde el punto de vista de las leyes, la estructura y la administración.
3. Sugerir para la consideración de las autoridades correspondientes, algunas proposiciones relacionadas con el mejoramiento de la administración efectiva de su recurso humano, como parte de

la administración pública en cada país.

Fuentes de información

La Administración de Recursos Humanos en el sector público está en proceso de desarrollo debido a que cada materia es una combinación de teoría y práctica, ya que los expertos involucrados en este campo de estudios son al mismo tiempo profesores y/o administradores públicos. Este informe, en consecuencia, se basa en dos fuentes de información:

La primera consiste en la utilización de los recursos bibliográficos disponibles, tales como libros, informes y artículos de revistas sobre administración pública y administración de recursos humanos, porque las investigaciones científicas deben estar basadas en los logros de quienes abordaron el tema anteriormente. Estos recursos se presentan en las Referencias Bibliográficas.

La segunda fuente está constituida por las entrevistas múltiples realizadas

-
2. La experiencia de expertos en cada país ha sido valiosa en la preparación de este artículo. Entre las personas citadas en el Anexo N° 1, me gustaría hacer mención especial de los siguientes: Jorge Omar Casco Zelaya, Rafael Valladares, Irene Zavala de Montalván y Amílcar Zúñiga en Honduras; Gladys Román de Ríos y Armando Acosta en Panamá; Justo Aguilar Fong, Carlos Fuentes Bolaños, Carlos Molina Osegueda, Gerardo Morales B., Manuel Navarro Brenes, Leonel Obando y Violeta Palavicini Campos en Costa Rica.

con expertos de todo tipo: profesores, administradores y servidores públicos. Sus nombres, títulos académicos y afiliaciones organizacionales se presentan en el Anexo N° 1 (Entrevistados). Las preguntas que se les hicieron, por lo menos en la primera entrevista, fueron uniformes. Las siguientes se condujeron de manera más informal y se orientaron a conocer las experiencias y puntos de vista más específicos de los entrevistados. Se efectuaron grabaciones y transcripciones de cada entrevista.²

Características de la Administración de Recursos Humanos en los Sectores Públicos de Honduras, Panamá y Costa Rica

Para comprender la Administración de Recursos Humanos como parte de la administración pública, se necesita entender las características de la historia y gobierno de cada país.

La República de Honduras. Es una democracia, pero está caracterizada por largos años de dictaduras, influencias externas y una falta de gestión adecuada del Estado. Según documentos publicados por las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, es un país pobre. En la última década el ejército ha dispuesto de una gran cantidad de recursos financieros del Presupuesto Nacional,

razón por la cual los sistemas de educación y salud son poco desarrollados. En la actualidad el Presidente de la República y la Asamblea Legislativa, ambos elegidos democráticamente, intentan disminuir el poder del ejército y mejorar otros servicios al pueblo hondureño.

Existen cuatro poderes del Estado: Ejecutivo, Judicial, Legislativo y el Organismo Electoral. Alrededor de ciento cuatro mil posiciones conforman el Poder Ejecutivo (sesenta y ocho mil trescientos en la Administración Central y treinta y cinco mil setecientos en las instituciones autónomas y las municipalidades), y unos veinte mil adicionales en el ejército. En la última década, el empleo público ha incrementado en un tercio, pasando de setenta y ocho mil a ciento cuatro mil puestos.

La República de Panamá. Fue parte del Imperio Latinoamericano de España, luego fue incorporada a la Gran Colombia y recientemente, ha sufrido una serie de intervenciones norteamericanas, en los procesos electorales. El manejo del Canal de Panamá pasará a manos panameñas en el año 2000, en medio del orgullo en cuanto a soberanía nacional se refiere y los naturales temores sobre posibilidades de corrupción y un manejo inadecuado del Canal.

La estructura y actuación del Gobierno panameño se establece en la Constitución de 1946. Está dividida en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo con un Gobierno Central, y otras

instituciones autónomas, y el Judicial. Existe también una Contraloría, el Tribunal Electoral y los gobiernos municipales y provinciales. Tanto en los ministerios y las instituciones autónomas del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Planificación y Política Económica, MIPPE, ha tenido la responsabilidad de desarrollar propuestas legislativas y coordinar la gestión de los recursos humanos.

La República de Costa Rica. Es una democracia avanzada que ha logrado un balance apropiado entre el mantenimiento o mejoramiento de los servicios al pueblo y la disminución de los gastos públicos. Como resultado directo de influencias históricas, y con la participación de elementos diversos, bajo el liderazgo del Presidente Calderón Guardia, el período de los cuarentas fue marcado por alianzas políticas y reformas sociales. Como resultado de ello, se formó el Estado moderno costarricense enmarcado por una educación y salud universal, igualdad social y un proceso político maduro. En el período más reciente, como parte del nuevo orden mundial, el país ha enfrentado presiones internas y externas. Políticamente, ha sabido encabezar fuerzas para lograr la paz entre Nicaragua, los EEUU y otros países y al mismo tiempo, enfrentar diversos temores relacionados con la unión al resto de Centroamérica.

Desde el punto de vista económico y para sobrevivir en el nuevo mercado mundial, Costa Rica se ha visto obligada a adquirir préstamos a través de organizaciones internacionales con el

propósito de aumentar su énfasis para la agroexportación, la industrialización y el ecoturismo. Esta etapa también ha enfrentado a los partidarios del neoliberalismo, con los tradicionales, en relación al papel más amplio que debe desempeñar el Estado, como reformador social.

Con la consolidación de la Segunda República, el concepto de Estado se restringe al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, aún cuando el Tribunal Supremo de Elecciones está considerado por algunos, como un cuarto Poder. El Poder Ejecutivo se divide en dos ramas mayores: los ministerios directamente bajo el control del Presidente de la República y las instituciones autónomas. En la actualidad hay aproximadamente ciento sesenta y nueve mil trescientos cuatro empleados en el sector público: setenta y un mil en las agencias centralizadas; setenta y dos mil en las instituciones autónomas entre las que se puede citar la Caja Costarricense de Seguro Social, la que cuenta con veinticuatro mil quinientos; el resto está distribuido entre los otros poderes y las municipalidades.

Evaluación de la gestión de Recursos Humanos en los Sectores Públicos de Honduras, Panamá y Costa Rica: sus Leyes, Estructura y Administración

Si suponemos que el proceso de desarrollo de un país, es una etapa

marcada por el cambio y el reto de enfrentar algunos tipos de dificultades, nos podemos dar cuenta del nivel de desarrollo de la gestión de recursos humanos en cada país, y entender su problemática.

Honduras se preocupa por la adecuación del Estado y la creación de un sistema efectivo de Servicio Civil. Existe una buena Ley de Servicio Civil (1968), pero se aplica solamente a los cargos de los ministerios, y gran parte de ella aún no ha sido puesta en vigencia. Ocurren problemas debido a la interferencia política en la gerencia de empleos y salarios, y el nombramiento de empleados a puestos claves administrativos, basados en razones políticas en vez de tomar como referencia las calificaciones para el cargo. Ocurre también la sobredimensión de empleados de niveles bajos, y una escasez de profesionales y técnicos. Las razones políticas son también válidas para el despido de los servidores públicos. Comparados con el sector privado, los salarios bajo el Régimen del Servicio Civil, son competitivos para el personal no calificado y administrativo de apoyo, pero son bajos para niveles profesionales y técnicos. No existe tampoco ninguna capacidad adecuada para monitorear ni evaluar estratégicamente el uso de los recursos humanos en el sector público, tomando en cuenta las perspectivas de niveles de empleo, salarios, o una adecuada mezcla de personal. El sistema actual de la Dirección General de Servicio Civil -DGSC- sólo tiene información sobre empleados que están bajo ese régimen y aún

para esos empleados, la información disponible está incompleta. Ello se debe en parte a que hay una débil conexión entre las políticas de personal en la administración del Servicio Civil y las que se dictan sobre este tema en las Secretarías de Estado. En consecuencia, ocurre una falta de función coordinadora entre la DGSC y los regímenes cercanos a los del Servicio Civil.

La administración de recursos humanos en el sector público en la República de Panamá, refleja una combinación de fortalezas y debilidades. Por una parte, el MIPPE cuenta con un Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, encargado de elaborar, en forma de reglamentos y procedimientos, los sistemas de Clasificación de Puestos y Reclutamiento y Selección, que serán aplicados por las instituciones del gobierno central y las autónomas.

En estos últimos meses se produjeron algunos cambios. Debido principalmente a esfuerzos del Hon. Milton Henríquez Sasso, la Asamblea Legislativa acaba de aprobar en junio de 1994, una Ley para establecer y regular la carrera administrativa. Este es uno de los requisitos básicos para la actuación del Estado y el mejoramiento de la Administración Pública en el país. La carrera administrativa fue establecida por Decreto-Ley N^o 11 en 1955 bajo la Constitución de 1946. Sin embargo, nunca se puso en vigencia permanente; cuando esta Constitución fue reemplazada por la nueva en 1972, la Ley de Carrera Administrativa nunca

enero-diciembre/1996

fue regulada ni aplicada. En lugar de ello y a causa de presiones políticas de parte de varios profesionales, llegó a ser un sistema frágil y desorganizado de leyes y decretos de cada institución autónoma.

La nueva Ley de Carrera Administrativa establece una Dirección General de Carrera Administrativa, como organización rectora de la planificación, actuación y evaluación del recurso humano en el sector público. Anteriormente, la responsabilidad de manejar el sistema de recursos humanos fue débil dentro del MIPPE, y fragmentada entre el MIPPE y las agencias autónomas. Una fortaleza de la nueva Ley de Carrera Administrativa, es que ésta incorpora los códigos de derechos y deberes para los servidores públicos, como es el Código de Trabajo, el cual se aplicaba sólo a los empleados del sector privado.

Por otra parte, hay tres puntos claves que deben ser tomados en consideración, para lograr un mejoramiento en la administración de recursos humanos en el sector público de Panamá. En primer lugar, la Ley de Carrera Administrativa se aplica a los servidores públicos que laboran en los ministerios, sin embargo, la responsabilidad de la organización rectora, está todavía fragmentada entre el MIPPE y las organizaciones autónomas. En segundo lugar, todavía no hay ningún marco de ley estableciendo un proceso racional para determinar salarios; de hecho, existe un sistema de clasificación de puestos, pero éste se queda corto al no estar conectado con los asuntos pre-

supuestarios correspondientes. Debido a que las instituciones autónomas también tienen sus propios sistemas de salarios, hay muchas inequidades en los sueldos pagados por un mismo trabajo. En tercer lugar, la Ley de Carrera Administrativa es nueva: necesitamos ver lo que pasará en el futuro en aspectos relacionados con su vigencia e implementación.

Costa Rica tiene un sistema de administración de recursos humanos que funciona bien como parte de la Administración Pública. Por esa razón, la jefatura de Recursos Humanos del Sector Público, está preocupada por el mejoramiento de: el desempeño de los empleados, los sistemas de informática y evaluación, la capacitación de los cuadros de empleados profesionales y técnicos, y el proceso de cambio de las organizaciones dentro de la sociedad, logrado a través de muchas leyes escritas y costumbres no escritas. Este nivel de preocupación es más típico de las naciones avanzadas, si se compara con las preocupaciones por la vigencia de la Ley o del sistema de mérito en los países menos desarrollados. Debido a su nivel de avance en este campo, Costa Rica enfrenta en este momento dilemas complejos, en vez de problemas básicos. Específicamente su preocupación está relacionada con el mantenimiento del balance apropiado entre tres metas atractivas y conflictivas:

1. **¿Marco de Ley Único o Fragmentado?** En vez de una Ley Única, existe un Estatuto de Ser-

vicio Civil para empleados que trabajan en los ministerios y el Código de Trabajo y contratos sindicales, para los servidores del régimen municipal, de las instituciones autónomas, de otros poderes del Estado, y de las universidades estatales. No hay ningún marco único de Ley estableciendo un proceso racional en la determinación de salarios ni beneficios en el sector público, así como tampoco existe un marco jurídico único de derechos y deberes de los empleados públicos. A causa de esto han surgido desigualdades profundas entre los empleados de los ministerios y los demás. En igual forma, no hay un marco jurídico en donde se establezcan las negociaciones colectivas, ni ley que permita con límites, huelgas en el sector público.

2. **¿Estructura Centralizada o Descentralizada?** La gestión de recursos humanos en el Poder Ejecutivo centralizado, está dirigida por la Dirección General de Servicio Civil -DGSC-. Como organización, la DGSC recientemente celebró 41 años de experiencia como el sistema de servicio civil más avanzado en Centroamérica. Las instituciones autónomas controlan sus propios recursos humanos a través de sistemas bien establecidos, al contar con muchos años de experiencia. Sin embargo, no hay ninguna organización encargada

de administrar racionalmente la selección, el desempeño, la movilidad y la eficiencia del empleado público como lo hace actualmente la Contraloría con los recursos financieros.

La subordinación del Director General de Servicio Civil al Presidente de la República, así como su condición de puesto de confianza, ha influido negativamente en la toma de decisiones. Debido a ello, la responsabilidad de manejar el sistema actual es débil dentro de la DGSC y fragmentada con las instituciones autónomas. No se cuenta con una organización que pueda facilitar el desarrollo de investigaciones científicas (básicas y aplicadas) en el campo de la administración de recursos humanos, manejar el proceso de asesorías y consultorías con el fin de mejorar la gestión de la Administración Pública, la cual ponga en funcionamiento un centro de documentación que permita la transferencia de las tecnologías exitosas y más creativas, de una institución a las demás.

3. **¿Procedimientos Rígidos o Flexibles?** En términos generales, la gestión de recursos humanos del sector público costarricense, es la más avanzada de Centroamérica. La DGSC y las instituciones autónomas tienen procedimientos para la administración de recursos humanos lo suficientemente desarrollados;

ello incluye desde sistemas de clasificación de puestos, hasta sistemas de informática, motivación y evaluación del desempeño; se han desarrollado buenos sistemas de capacitación en la DGSC y fuera del gobierno central, en las universidades, las instituciones autónomas y las municipalidades. Pero a causa de las fragilidades en la Ley y la estructura, hay algunas debilidades en la actuación de la administración de recursos humanos en el sector público. Acerca de la gestión de recursos humanos, la Institución no ha experimentado un dinámico crecimiento y desarrollo, que permita la inclusión de otras áreas, así como mejoras en las existentes.

Las funciones de capacitación, investigación y documentación son débiles y fragmentadas. A juicio de algunos ministros, la desconcentración de funciones de la DGSC no ha dado los mejores resultados, fundamentalmente porque: la desconcentración no ha sido suficiente, especialmente en lo que a toma de decisiones se refiere; no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas; y ésta última ha sido también insuficiente en cuanto a su cobertura, pues solamente unos pocos ministerios tienen esa unidad, razón por la cual dependen unos de otros. La mo-

alidad del personal en la administración centralizada y descentralizada, es poco ágil y no obedece a políticas establecidas.

No existe una estructura salarial uniforme basada en la valoración de puestos, y la calificación de los trabajadores. La fijación de salarios y otros beneficios económicos, no considera factores como el rendimiento del trabajador vía la evaluación del desempeño. Hay dos sistemas administrativos para resolver conflictos entre empleados y la gerencia, lo que ha conducido a muchas inequidades en los resultados, y desde el punto de vista de la gerencia de los ministerios ha predominado la tendencia a proteger los derechos de los empleados, en vez de la actuación de la Institución.

Recomendaciones para el mejoramiento de la Administración de Recursos Humanos en los Sectores Públicos de Honduras, Panamá y Costa Rica

Según informes publicados por el gobierno de Honduras y estudios realizados por asesores externos, lo que ese país necesita ahora es tomar medidas básicas para readecuar la actuación del Estado:

- Fortalecer la administración actual de los recursos humanos en

el sector público para permitir el desarrollo económico y político, para lo cual se realizan las siguientes sugerencias:

- Considerar el establecimiento de un sistema estratégico de gestión de recursos humanos bajo la Dirección General de Servicio Civil, que pueda: mantener información completa de posiciones y personas públicas dentro y fuera del Servicio Civil; conciliar los registros de la administración de personal con los de las planillas y las asignaciones presupuestarias; y controlar los niveles de empleo, estructuras y costos.
- Tomar en cuenta la reforma de los sistemas de clasificación y salarios, particularmente aquellos que pertenecen a empleados profesionales y técnicos.
- Estudiar la posibilidad de poner en funcionamiento políticas de personal adecuadas, incluyendo prácticas transparentes y políticamente neutras de reclutamiento, desempeño, evaluación de la actuación del trabajador y promoción.
- Mejorar la administración de recursos humanos a largo plazo, a través de un programa de docencia, investigaciones científicas y

adiestramiento, el cual podría ser diseñado para fortalecer la gestión del Estado. Para ello se formulan las indicaciones siguientes:

- Aprobar la propuesta de la Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Estatal, según la recomendación de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1993).
- Crear un Centro de Estudios de Gobierno, organizado y financiado mediante la unificación de diversas entidades y programas gubernamentales de formación y capacitación incluyendo la Dirección General de Servicio Civil, asesoría e investigación, facilitando la puesta en marcha de programas de profesionalización de la gerencia pública, como la propuesta por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (1994).
- Usar programas universitarios de docencia, programas gubernamentales de adiestramiento y estudios especiales (como los planteados en la Propuesta de Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Estatal), para ayudar a los jefes del gobierno en el proceso de la readecuación del Estado y para crear un cuadro de administradores bien

calificados y dedicados a la carrera administrativa.

- Dirigir los esfuerzos a través de la creación de un convenio entre: a) la Universidad Nacional Autónoma de Honduras -UNAH-; b) la Comisión Presidencial de Modernización del Estado -CPME-; c) la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto -SECPLAN-; d) universidades internacionales; e) organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas y el Banco Mundial) y f) organizaciones regionales, como el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-.
- Ayudar al proceso a través del establecimiento de fondos y la concertación de asistencia en el campo de la consultoría y asistencia técnica proveniente de países, universidades y organizaciones internacionales.

En cuanto a Panamá se refiere, investigaciones efectuadas por expertos nacionales e internacionales, dan muestra que el país requiere continuar con el proceso iniciado, tomando al mismo tiempo las medidas para fortalecer la administración de los recursos humanos en el sector público. Con ese propósito se hacen las siguientes sugerencias:

- Estimular el desarrollo del sector privado, avanzar en el proceso

de privatización y disminuir los niveles de empleo dentro de las instituciones autónomas y ministerios centralizados. Estas estrategias son las que se sugirieron hace algunos años, a través de un Programa de Racionalización del Empleo Público -PREP-. Este pretendía distribuir los puestos entre instituciones y ministerios basado en las necesidades públicas y no obedeciendo a presiones públicas contra el gobierno, por los niveles actuales de empleo.

- Ahora que la Ley de Carrera Administrativa y la Dirección General de Carrera Administrativa están aprobadas, la Asamblea Legislativa podría mejorarla de tal manera que incluya otros sistemas cercanos al de carrera administrativa y también establezca un Instituto Unitario de Servicio Civil para todas las carreras públicas.
- Aprobar una Ley General de Salarios para acabar con los abusos sobre sueldos y beneficios dentro del Poder Ejecutivo, entre organismos autónomos y entes centralizados, como se recomienda en el Artículo 9 (4) de la Ley de Carrera Administrativa.
- Evaluar propuestas para privatizar agencias como el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, IRHE; Instituto Nacional de Telecomunicaciones, INTEL o el Instituto de Acueductos y Al-

cantarillados Nacionales, IDAAN; con el propósito de disminuir gastos y también de proteger los derechos de los empleados y los servicios al pueblo panameño.

- Incluir dentro de la Ley de Servicio Civil o Carrera Administrativa, un plan comprensivo, el cual podría cubrir todos los puestos y empleados del Canal de Panamá, cuando pase a manos del país en el año 2000.

Acerca de Costa Rica, la naturaleza de los dilemas es diferente al problema. Es posible resolver una dificultad, pero lo mejor que se puede hacer con un conflicto, es el establecer un balance efectivo y dinámico entre dos fuerzas. Por eso, y según diversos estudios efectuados por especialistas u organizaciones muy calificadas, las tres siguientes recomendaciones podrían permitirles lograr un equilibrio apropiado entre fragmentación y unificación de la Ley, centralización y descentralización de organizaciones y flexibilidad e inflexibilidad de procedimientos.

- Aprobar un marco de Ley único para todos los sectores del empleo público, el cual debería tratar asuntos relacionados con: a) movilidad y eficiencia de trabajadores; b) salarios y beneficios en el sector público; c) un sistema de mérito para ingresos, promociones y despidos; d) negociaciones colectivas que permitan la realización de huelgas, con límites y e) un régimen de protección y

aplicación judicial del empleo público. En este momento el Proyecto de Ley está en la Asamblea Legislativa denominado Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público, y comprende la propuesta de establecer "la regulación jurídica fundamental que rige las relaciones de empleo público de la Administración Pública, central y descentralizada, con sus funcionarios".

- Aprobar la creación de un organismo rector de la gestión de recursos humanos de la Administración Pública, con las responsabilidades de planificación, evaluación, capacitación, documentación y transferencia de tecnología para la totalidad de todos los servidores públicos.
 - Podría considerarse reestructurar la DGSC y ubicarla en una posición más independiente del Presidente de la República. De otra manera, sería posible crear un organismo rector de la gestión de recursos humanos como un Instituto de Servicio Civil, el cual tendría como característica fundamental, el de ser un formulador de políticas y de asesoramiento en esta materia a fin de conseguir una gerencia efectiva para todos los servidores públicos a nivel nacional. El papel apropiado de este nuevo Instituto de Servicio Civil, o de la

reformulación de la Dirección de Servicio Civil, no sería el de un ejecutor de acciones de la administración de personal, sino el de servir como asesor ayudante, a la gerencia del gobierno central y a las instituciones autónomas.

- Crear una Institución de Capacitación en Servicio Público, bajo el Instituto de Servicio Civil, o independiente.
 - Aprobar la creación de una organización encargada de la investigación, documentación, asesoría y transferencia de tecnología relacionada con la gerencia de recursos humanos en el sector público. Ello podría hacerse de alguna de estas tres formas: incluyendo esta responsabilidad dentro del propuesto Instituto de Servicio Civil; ampliando el papel y la ayuda financiera del gobierno a organizaciones tales como el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP de la Universidad de Costa Rica o el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM; o creando un instituto para la investigación científica y transferencia de tecnología en general, incluyendo la materia de la gerencia de recursos humanos.
- Bajo este marco de ley único y organización de rectoría centrali-

zada, se delegaría la ejecución de los procedimientos de recursos humanos a los ministerios, las instituciones autónomas y las municipalidades. Opino que las debilidades del sistema de recursos humanos en el sector público en Costa Rica, pertenecen más a la fragmentación de la Ley y la división de la responsabilidad rectora entre muchas organizaciones y en menor grado a la actuación de la DGSC, los ministerios y las instituciones autónomas.

Una vez que se corrijan aquellos problemas tendentes a apoyar un Marco de Ley Único y un Instituto de Servicio Civil, será más fácil la descentralización de la ejecución de los procedimientos de recursos humanos. La adopción de una política de descentralización implica una combinación de derechos y deberes de parte de los ministerios, instituciones autónomas y municipalidades. El control dentro de este nuevo sistema estará basado en el Marco de Ley. Al amparo de las leyes, reglamentos y procedimientos, establecidos tanto en la Constitución como en el Instituto de Servicio Civil, tendrán la responsabilidad de resolver sus respectivos problemas, con sus propios recursos. Debería existir también una etapa de transición en el papel a desempeñar por la DGSC, o el nuevo Instituto de Servicio Civil, en relación al control de la ayuda técnica.

Resumen y reflexiones

En conclusión, este artículo comparativo sobre la administración de personal en el sector público de tres países centroamericanos, incluye una evaluación de su actuación y recomendaciones para mejorarla. Esto nos permite llegar a algunos puntos claves acerca del proceso de desarrollo nacional.

El primero de ellos es que cada país muestra una combinación de similitudes y diferencias en comparación con los demás. Entre los aspectos similares pueden citarse: una lengua, un lenguaje y una historia común, al haber sido miembros del antiguo imperio hispano, la estructura del gobierno (todas son repúblicas con constituciones que establecen un presidente elegido, una asamblea legislativa electa y por lo menos, tres ramas de gobierno). Por otra parte, las diferencias básicas tienen sus raíces en lo que ha sido su historia posterior a la independencia, así como en sus condiciones políticas, económicas y sociales. Se necesita conocer la cultura, la historia y el lenguaje del país para entender la estructura y la actuación del gobierno.

El segundo punto clave, es que la historia de cada país demuestra ampliamente que existe una relación estrecha entre el desarrollo de un sistema efectivo de administración de personal en el sector público y la gestión adecuada del Estado. Por su parte, el desarrollo de cada país está a su vez influido por presiones complejas e

interactivas que inducen a la modernización y democratización. A modo de ejemplo puede citarse la existencia de presiones internas para lograr un aumento en los niveles de libertad política (marcado por el crecimiento de instituciones políticas), el desarrollo económico (marcado por inversión externa y la creación de trabajo en el sector privado) y el mejoramiento del bienestar del pueblo (caracterizado por un aumento en los niveles de ingreso, salud y educación) a causa de inversión inadecuada en el recurso humano del país. Existen también presiones externas para el mejoramiento y estabilidad del gobierno, el crecimiento de una economía estable y la adecuada protección de los derechos humanos.

Este hecho nos permite definir el tercer punto clave: el desarrollo de la administración de personal en el sector público de las tres repúblicas centroamericanas, ha ocurrido a través de un proceso uniforme que consta de dos etapas.

En la primera, cada país necesita resolver un problema básico del proceso de desarrollo: ¿cómo se cambia la utilización efectiva del recurso humano en el sector público y se efectúa la transición del sistema del "botín político", hacia el de "mérito"? Esta fase marca la transición entre un sistema de gerencia de recursos humanos basado en aspectos políticos de "botín" y un sistema de servicio civil fundamentado en la idoneidad y eficiencia. Durante el período de transición, la adecuación del sistema de gerencia de recursos humanos se caracteriza por

las tres medidas que se indican a continuación:

- La aprobación de un Marco de Ley que establezca la carrera administrativa o el sistema de servicio civil.
- El apoyo a la organización rectora de la administración de recursos humanos en el sector público la Dirección General de Servicio Civil u otra, que cuente con los recursos de autoridad, financieros y humanos adecuados, que le permitan funcionar efectivamente.
- El logro de la administración efectiva de los recursos humanos en el sector público a través del desarrollo de políticas y procedimientos establecidos por la organización rectora.

Según estos criterios, Honduras y la República de Panamá, están en la fase de transición entre el sistema de "botín político" y el sistema de "méritos". Cada país ha aprobado un Marco de Ley: Honduras creó un sistema de Servicio Civil en 1968 y Panamá estableció un sistema de Carrera Administrativa en 1955, habiéndolo reestablecido en 1994. Por otra parte, los países han creado una organización rectora para la gestión efectiva de la administración de personal en el sector público: Honduras con la Dirección General de Servicio Civil en 1968 y Panamá por primera vez en 1961, con la creación del Departamento de Recursos Humanos del Sector Público dentro del MIPPE y luego en 1994 con la

Dirección General de Carrera Administrativa. Sin embargo, como resultado de rumbos históricos en el desarrollo político, cada país está todavía enfrentando problemas para el funcionamiento adecuado de estos sistemas: Honduras a causa de la corrupción política, la debilidad general del gobierno y la falla abierta de vigencia de la Ley, las reglas y los procedimientos del sistema de mérito; y Panamá debido a que recientemente fue aprobado el sistema de carrera administrativa y está ahora a punto de trasladar la función rectora de la administración de recursos humanos del MIPPE, a la nueva Dirección General de Carrera Administrativa.

Una vez que la transición entre el sistema de "botín político" hacia el de "mérito" haya ocurrido, cada país debe enfrentar la segunda etapa, la que constituye el dilema mayor del sistema de gerencia de recursos humanos en los países desarrollados: ¿cómo se consigue el balance apropiado entre algunas metas que son atractivas y conflictivas al mismo tiempo? A modo de ejemplo podríamos señalar:

- o mantener un nivel de empleo público suficiente para proveer servicios a la población y por otra parte, disminuir los gastos públicos y la deuda externa;
- o proteger los derechos de los empleados públicos como individuos y como socios de los sindicatos, y al mismo tiempo lograr la actuación flexible y efectiva de la organización;

- o desarrollar el sistema de la administración de recursos humanos de manera que sea posible conseguir la claridad asociada con *estándares* rígidos y procedimientos uniformes y al mismo tiempo, permita la flexibilidad, agilidad e innovación administrativa que se necesita para mejorar los servicios a la población a través de las organizaciones públicas (nacionales y municipales, el ejército, la administración central y las instituciones autónomas); y
- o mantener un balance apropiado entre cuatro valores claves y conflictivos: la efectividad política, la eficiencia administrativa, los derechos de los empleados y la representación de grupos diversos de la sociedad como empleados públicos.

Debido a que estas metas siempre son atrayentes aún cuando estén en pugna, ellas representarán para los líderes políticos y la gerencia de la administración de personal, dilemas en vez de problemas. Es decir, el mantener un balance apropiado entre estas metas conflictivas, requiere un esfuerzo continuo y dinámico de parte de los líderes.

Según el estudio realizado, Costa Rica enfrenta los dilemas que caracterizan la segunda etapa del desarrollo del sistema de gerencia del recurso humano. Este país ya ha experimentado la transición entre el sistema del "botín político" hacia el de mérito, habiendo aprobado la Ley de Servicio

Civil y creado la Dirección General de Servicio Civil, en 1953. En los ministerios centralizados y las instituciones autónomas, se han desarrollado durante los últimos cincuenta años, reglas y procedimientos que actualizan efectivamente este sistema de mérito. En la actualidad surge la necesidad de mantener un balance apropiado entre derechos y deberes del empleo público, fragmentación y unificación de la Ley, centralización y descentralización de la organización rectora, flexibilidad e inflexibilidad de procedimientos y el logro de valores opuestos.

Antes de terminar, podemos mencionar algunos puntos adicionales. Este modelo del proceso de desarrollo de la administración de recursos humanos en los países centroamericanos, es dinámico. Es decir, permite a líderes políticos y a investigadores científicos describir el nivel de desarrollo del país en un tiempo determinado. También es posible describir el movimiento de una etapa a la otra a través del examen de los desafíos históricos bajo determinadas condiciones políticas, económicas y sociales; y predecir o estimular el movimiento del país, de una etapa a otra, por medio de la medición y el cambio en la dirección de estas condiciones.

El proceso no es ni uniforme ni unidireccional. La transición en la primera etapa de un sistema de "botín político" hacia el sistema de "mérito", o la eficacia que enfrentan los dilemas que pertenecen a la etapa segunda, pueden demorarse o aún volverse al revés, a causa del deterioro en las enero-diciembre/1996

condiciones políticas, económicas o sociales, ya que éstas pueden impedir el proceso de democratización y modernización. Con fines de ejemplificación, podríamos decir que la transición de un sistema de "botín político" hacia uno de "mérito" como es el caso de la República de Panamá, se demoró a causa del fracaso del gobierno democrático, de dictaduras y la invasión norteamericana, que caracterizaron los años setentas y ochentas. Refiriéndonos a Honduras, podríamos decir que la misma transición se demoró a causa de la debilidad del Estado, la transferencia de recursos de los campos de educación y salud, al ejército y la interferencia norteamericana en las políticas internas del país. Para concluir se podría argumentar que el movimiento reciente y rápido hacia el sistema de méritos en ambos países, es un resultado de las presiones internas y externas para la democratización y modernización.

Referencias Bibliográficas

A. República de Honduras

Jorge Omar Casco Zelaya, Manuel Bernales Alvarado, Germán Espinal Zúñiga, Ernesto Paz Aguilar (Comisión Técnica). *Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Estatal*. UNAH, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Dirección de

Posgrado, Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Agosto 1993.

Coloquio Nacional sobre "Perfeccionamiento Democrático y Readecuación Institucional del Estado". *Informe de Resultados*. Tegucigalpa, Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y Presidencia, Oficina del Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado, Proyecto Hon/90/501, mayo, 1991.

Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Consejo Nacional de Modernización de la Educación, Secretaría Técnica. *Informe 1993*. Tegucigalpa, 1993.

Constitución de la República de Honduras. Decreto Nº 131 del 11 de enero de 1982. Tegucigalpa: Lithopress Industrial, 1989.

Ley de Servicio Civil. Decreto Nº 126, Tegucigalpa, República de Honduras. 1968.

Ley de la Carrera Judicial, Reglamento de la Ley de la Carrera Judicial, Reglamento Interno del Consejo de la Carrera Judicial. Tegucigalpa, República de Honduras, diciembre 1988.

Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado. *Informe Anual 1992*. Tegucigalpa: Talleres Litográficos de Alin Editora, febrero, 1993.

Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Secretaría Ejecutiva. Do-

cumento Preliminar: Programa de Modernización del Estado para el período 1994-1998. Tegucigalpa, febrero 1994.

Proyecto Comisión Presidencial de Modernización del Estado/Banco Mundial. *Sobre empleo y salarios en el sector público*. Tegucigalpa: CPME/Banco Mundial, diciembre 1993.

Recopilación de Leyes Administrativas. Colección Realidad Nacional Nº 31. Tegucigalpa, Honduras: Editorial Universitaria, UNAH, febrero 1991.

B. República de Panamá

Asamblea Legislativa. *Ley de la Carrera Administrativa*. República de Panamá, 1994.

Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, Asamblea Legislativa. *Informe de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, sobre el Proyecto de Ley Nº 8 "por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa"*. República de Panamá: 14 de diciembre de 1993.

Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, Asamblea Legislativa. *Informe de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, sobre el Proyecto de Ley Nº 70, "por la cual se establece y regula la Carrera*

- Administrativa*". República de Panamá: Asamblea Legislativa, 28 de abril de 1992.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. *Asistencia Técnica para la formulación de un "Programa de racionalización del empleo público"*-PREP- en Panamá y evaluación de su cumplimiento. San José, Costa Rica: ICAP, octubre 1991.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Comisión de Carrera Administrativa. *Estatuto de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Anteproyecto)*. República de Panamá, abril de 1986.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público. *Cantidad de posiciones por institución y funcionarios cubiertos por carreras públicas, según presupuesto 1992*. Ciudad de Panamá, República de Panamá, 23 de enero de 1992a.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público. *Cantidad de Posiciones por Institución, según presupuesto 1993 y funcionarios cubiertos por carreras públicas, enero 1993*. República de Panamá, enero 1993.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público. *Compendio de Leyes sobre Administración de Personal del Sector Público 1955-1978*. República de Panamá, segunda reproducción, diciembre de 1982.
- Ministerio de Planificación y Política Económica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. *Manual de Organización del Gobierno de Panamá: 1992*. República de Panamá: MIPPE, DPDI, República de Panamá, 1992b.
- Presidencia de la República. *Decreto Ejecutivo N° 112: por el cual se deroga el Decreto Ejecutivo N° 2 del 29 de enero de 1992 y se adopta y reglamenta el Programa de Retiro Voluntario del Servidor Público*. República de Panamá, 22 de diciembre de 1992.
- Presidencia de la República. *Decreto Ejecutivo N° 41: por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo N° 112 del 22 de diciembre de 1992 y se extiende el Programa de Retiro Voluntario*. República de Panamá, 20 de octubre de 1993.
- Cesar Quintero. "La ley de la carrera administrativa". *La Prensa*, 1º de marzo de 1994.
- Gladys Stella Román de Ríos. "El desempleo, problema económico y social más agobiante en Panamá".

La Prensa, 11 de noviembre de 1990, p. 20A.

Gladys Stella Román de Ríos. "El problema nacional". *La Estrella de Panamá*, 23 de febrero de 1993a, p. B13.

Gladys Stella Román de Ríos. "La eliminación del nepotismo en el Estado". *La Estrella de Panamá*, 19 de julio de 1993b, p. B1.

Oscar Torres Padilla. *Resultados de la Investigación de Recursos Humanos en el Sector Público de Panamá*. San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, 1967 (ICAP/INV/018/500/67: Serie: Investigación N° 302).

C. República de Costa Rica

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. *Directorio de Información General sobre Capacitación*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración Pública, 1993.

Comisión de Reforma del Estado Costarricense -COREC-. *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: EDICOSTA, S.A., 1990.

Dirección General de Servicio Civil. "Notas Históricas: El Régimen de Servicio Civil en Costa Rica", *Re-*

vista de Servicio Civil, N° 1 (enero-junio 1993), San José, Costa Rica: DGSC, p. 5-8.

Erika Golcher Barguil. *Puntos Claves de la Política Exterior Costarricense (1950-1993)*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Historia y Geografía, Cátedra Historia de las Instituciones de Costa Rica, Comisión Editorial, 1993.

Otto Guevara y César Jaramillo. *Impacto de Laudos y Convenciones Colectivas en las Finanzas Públicas*. San José: Informe no publicado, 30 de setiembre de 1992.

Ministerio de Hacienda. *Puestos del Sector Público en Costa Rica: 1992*. San José: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica, Autoridad Presupuestaria, Sección Organización Ocupacional, 1993.

Hernán Monterrosa Rojas. *Reformas al Ordenamiento Jurídico del Empleo Público*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, abril de 1994.

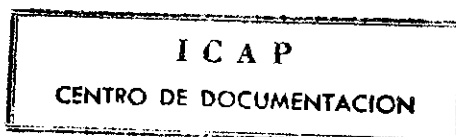
Bruce Perlman. *Brief Consultant Report: Recommendations for New Civil Service Statute*. San José, Costa Rica: Informe no publicado (MIDEPLAN), el 27 de noviembre de 1992.

Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público. San José, Costa Rica: MIDEPLAN, 23 de marzo de 1994.

República de Costa Rica. *Estatuto de Servicio Civil (Leyes números 1581 de 30 de mayo de 1953, 4565 de 4 de mayo de 1970 y 6155 de 28 de noviembre de 1977); Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo Nº 21 de 14 de diciembre de 1954); Leyes y Decretos Conexos.* San José, Costa Rica: Imprenta Nacional, 1991.

Germán Vargas Alfaro. *Exposición sobre la Naturaleza y Efectos de un Sistema de Servicio Civil frente a los del Botín Político.* Asamblea Legislativa de la República de Panamá: Segundo

Seminario sobre Carrera Administrativa, Panamá, 6 de octubre de 1993, auspiciado por USAID y la Universidad Internacional de Florida Δ



Anexo N° 1:
Personas entrevistadas en las tres repúblicas centroamericanas:
Honduras, Panamá y Costa Rica

A. REPUBLICA DE HONDURAS

Lcda. Georgina Argeñal de Revera.	Jefe de Municipalidades.	Dirección General de Servicio Civil
Dr. Manuel Ernesto Bernaldes A.	Facultad de Derecho.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
Lic. Jorge Omar Casco Zelaya.	Facultad de Derecho.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
Licda. Juana Gutiérrez.	Jefe de Clasificación y Salarios	Dirección General de Servicio Civil
Lic. Florentino López Molla.	Subdirector.	Dirección General de Servicio Civil
Abog. José Antonio Mejía Mejía.	Consultorio Judicial.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
Lic. Edgardo Orellana Osorio.	Director Escuela Judicial.	Corte Suprema de Justicia
Lic. José Melchor Rodríguez M.	Jefe de Estadísticas.	Dirección General de Servicio Civil
Lic. Rafael Valladares.	Comisión Presidencial de Modernización del Estado.	Honduras
Licda. Irene Zavaña de Montalván.	Escuela de Administración Pública.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Dr. Amilcar Zúñiga.	Director.	Dirección General de Servicio Civil

B. REPUBLICA DE PANAMA

Lcda. Donaciana Acosta.	Subdirectora.	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional -DPDI-, Ministerio de Planificación y Política Económica -MIPPE-
Ing. Armando Acosta F.	Jefe.	Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, DPDI, MIPPE.
Lic. Carlos R. Ayala M.	Abogado.	Federación Nacional de Servidores Públicos -FENASEP-

Lcda. Estela Koyner. Lcda. Carmen Núñez V.	Directora de Administración. Asesora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; Exdirectora de Recursos Humanos, MIPPE	Asamblea Legislativa
Dra. Gladys Stella Román de Ríos	Profesora	Universidad de Panamá. Asesora Comisión de Carrera Administrativa. Consejo Legislativo 1993-1994 Asamblea Legislativa
Salvador Sánchez González	Asesor Legal	Asamblea Legislativa
C. REPUBLICA DE COSTA RICA		
Dr. Justo Aguilar F.	Decano.	Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica -UCR-
Lcda. Maritza Escamilla G. Margarita Esquivel	Directora de Recursos Humanos Jefe de Recursos Humanos	Banco de Costa Rica. Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS- Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica.
MAP. Carlos Molina Osegueda.	Asesor.	Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica.
Lic. Carlos Fuentes B.	Jefe de Departamento de Recursos Humanos	Caja Costarricense de Seguro Social.
Lic. Edgardo Jiménez.	Subjefe, Recursos Humanos	Universidad de Costa Rica -UCR-
Lic. Ricardo Meléndez T.	Rectoría.	Universidad de Costa Rica -UCR-
Lic. Oscar Mena Redondo.	Asistente del Vicerector.	Universidad de Costa Rica -UCR-
Lic. Hernán Monterrosa R.	Exasesor Judicial.	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
MAP. Carlos Molina Osegueda.	Asesor	Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica.
Lic. Gerardo Morales B.	Sub-Director de Recursos Humanos	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados -A y A-
Lic. Manuel Navarro B.	Departamento Administrativo.	Dirección General de Servicio Civil -DGSC-.
Leonel Obando O.	Jefe del Departamento de Capacitación de Personal	Dirección General de Servicio Civil - DGSC-.

Dra. Violeta Patavicini C.	Escuela de Administración Pública	Universidad de Costa Rica -UCR-.
Lic. Arnoldo Redondo.	Subdirector de Recursos Humanos	Instituto Nacional de Seguros -INS-.
Alfonso Rivera T.	Jefe de la Oficina de Recursos Humanos	Universidad de Costa Rica -UCR-.
Mario Sáenz.	Coordinador	Centro de Capacitación e Investigaciones de la Administración Pública. Universidad de Costa Rica -UCR-.
Germán Vargas Alfaro.	Exdirector	Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica. Ex-asesor Judicial Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Servicio Civil de Carrera en México**

Carlos Sierra Olivares*

SITUA EL ORIGEN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO, EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917, E INDICA QUE EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, SE RECONOCE A LOS SERVIDORES PUBLICOS COMO LOS AGENTES CENTRALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. LA PROPUESTA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA PARA LOS MANDOS MEDIOS AHI CITADA, CONSIDERA QUE SON ELLOS LOS RESPONSABLES DEL GRADO DE EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Marco Jurídico Laboral

El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 contempló desde su origen, los principios fundamentales que garantizan los derechos de los trabajadores, sin hacer distinciones entre los trabajadores particulares y

servidores públicos. No obstante más adelante, se modifica el Artículo 123 constitucional y se establecen dos apartados, el "A" que trata lo concerniente a las relaciones de trabajo, vinculadas con los factores de producción, y el apartado "B" en el que se tutelan las relaciones del Estado con los servidores públicos.

Con respecto al apartado "A" del Artículo 123, existe como Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, que regula aspectos sobre: jornada máxima de trabajo; libertad de asociación profesional; prestaciones para trabajadoras embarazadas y lactantes; contrato individual; contratos colectivos de trabajo; derecho de huelga; resolución de conflictos a través de organismos jurisdiccionales de mediación, conciliación y arbitraje; descanso

* Experto del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, de México.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

semanal obligatorio; salario igual, para trabajo igual; salario mínimo y medidas protectoras al mismo; participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa; responsabilidad empresarial por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; reinstalación o indemnización por despido injustificado; medidas protectoras del patrimonio familiar; derechos de los trabajadores a vivienda digna y derecho a la seguridad social, entre los más importantes.

Las disposiciones legales que corresponden a estos organismos se complementan a su vez con la fracción XXIX del Apartado "A" del Artículo 123, que sustentó la creación de una de las instituciones sociales más importantes de América Latina, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). A su vez, en aspectos de vivienda de los trabajadores, México cuenta con el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para Trabajadores (INFONAVIT).

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamenta el contenido de las fracciones del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, tutelando los derechos y deberes de los servidores públicos.

Cabe señalar que, en su concepción original, el Artículo 123 no incluyó referencia específica a las relaciones laborales del Estado con sus empleados. El Apartado "B" fue incorporado en la Constitución Mexicana en el año de 1960 y su Ley Reglamentaria se promulgó en el año de 1962. Los antecedentes de la regulación actual se encuentran en un Acuerdo Presiden-

cial del año 1934 por el que se estableció el Servicio Civil por un tiempo determinado, con facultades discrecionales del propio Ejecutivo Federal, así como la expedición posterior, en 1938, del estatuto de los trabajadores al servicio de la unión y su reforma en 1941 por el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, hasta llegar a la vigente Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, que data del año 1972.

Así, esta Ley incorpora al mundo jurídico laboral las relaciones de trabajo entre el estado y sus empleados, estableciendo una división entre trabajadores de base y de confianza, excluyendo a estos últimos de la aplicación de la Ley.

El contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado incluye el reconocimiento a: derecho al cargo; jornada de trabajo, descansos y vacaciones; ascensos; inamovilidad; escalafón; derecho de asociación y de huelga; derecho a ventilar controversias laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; derecho a la seguridad social y vivienda por parte del Estado; seguros, prestaciones y servicios, entre los más significativos.

Asimismo, existe el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con funciones similares a las del IMSS, así como el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). Cabe señalar que en la estructura de la administración pública en México, la aplicación de la normati-

vidad laboral para el personal federal recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementado con las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ambas dependientes del Ejecutivo Federal. Existen igualmente ordenamientos Jurídicos relacionados con el servicio público como lo son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Administración Pública Mexicana

- a. Poder Ejecutivo: cuenta con cuatro sectores.
- 1. El Sector Centralizado consta de:
 - o Secretaría de Gobernación.
 - o Secretaría de Relaciones Exteriores.
 - o Secretaría de la Defensa Nacional.
 - o Secretaría de Marina.
 - o Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - o Secretaría de Desarrollo Social.
 - o Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
 - o Secretaría de Energía.
 - o Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 2. Sector descentralizado: 767 organismos.
- 3. Sector estatal: 31 gobernaturas, con sus respectivas dependencias ejecutivas.
- 4. Sector municipal: 2369 presidencias municipales, con sus respectivas dependencias ejecutivas.
- b. Poder Legislativo: con respecto a la conformación del Poder Legislativo, el Artículo 50 Constitucional establece que: "el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide
 - o Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
 - o Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 - o Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
 - o Secretaría de Educación Pública.
 - o Secretaría de Salud.
 - o Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
 - o Secretaría de la Reforma Agraria.
 - o Secretaría de Turismo, y
 - o Un Departamento del Distrito Federal.
 - o Así como una Procuraduría General de la República y una Procuraduría de Justicia para el Distrito Federal.

rá en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores".

1. Cámara de Diputados: estará integrada con 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.
2. Cámara de Senadores: se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.
3. Así mismo, hay Cámaras de Diputados locales en cada Estado de la unión.
- c. Poder Judicial: Está constituido por la Suprema Corte de Justicia de la nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, el Juzgado de Distrito, el Jurado Popular Federal y el Tribunal Superior de Justicia. El Artículo 94 Constitucional dispone que la Suprema Corte de Justicia de la nación se componga de 21 ministros numerarios y 5 supernumerarios, y funcionará en pleno o en salas.

A nivel estatal, cada Estado tiene su Tribunal Superior de Justicia.

Dirección General de Servicio Civil

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, se establece la Dirección General de Servicio Civil y por decreto se instituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Al inicio de su sexenio (1982-1988), el Jefe del Ejecutivo, propuso la renovación moral de la sociedad, creando la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La expresión práctica de este principio "equivale al perfeccionamiento de los sistemas de administración de los recursos del Estado, la mejor regulación de las responsabilidades de los servidores públicos y el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de la administración".

El 28 de junio de 1983, se instaló la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

El objetivo según se dijo fue: "con el Servicio Civil de Carrera habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos y en consecuencia, a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y a la nación...".

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Profesionalización de los servidores públicos.

"Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. En los Recursos Humanos con que cuenta el Gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar más en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un Código claro de ética del Servidor Público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República, deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que avanzará en la carrera civil. Durante la consulta popular para la elaboración de este plan, la ciudadanía ha manifestado la conveniencia de que esas áreas incluyan a servidores a cargo de la seguridad pública y de los

enero-diciembre/1996

procesos judiciales y electorales. Será necesario estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos de la implantación del servicio profesional, en la inteligencia de que el objetivo de largo plazo debe ser que toda la administración pública cuente con un servicio de carrera.

La creación del Servicio Profesional de Carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa".

Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000

Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

En consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción y con base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es necesario impulsar una cultura de servicio que

tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización. En estas condiciones se instrumentarán los procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa. Para ello, es indispensable renovar la forma en que se organizan y administran los servicios personales, de manera que se establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño.

El propósito mencionado requerirá de un conjunto de condiciones, entre las cuales, al menos, deberá cumplirse con las siguientes: una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.

El servidor público que requiere el país y el cual se pretende desarrollar, es un trabajador comprometido, capaz y activo en la transformación y modernización de la administración pública, con elevada vocación del deber y de

servicio a la comunidad y que cumpla con su labor por la satisfacción misma de servir a sus conciudadanos, porque con ello le sirve al país. Este programa busca fundamentalmente impulsar acciones que incidan en el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar, al tiempo que perfeccionará las medidas que le permitan proceder con la mayor energía y oportunidad para sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar.

Objetivos

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevarán a cabo.

Esta profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público.

La etapa inicial implica, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos.

La etapa de desarrollo comprende, el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y promoción. Igualmente esta etapa debe establecer las condiciones de permanencia en el trabajo.

La etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento.

Adicionalmente, como acciones generales y con carácter permanente, enero-diciembre/1996

se deberá mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas, como instrumento que contribuya a la motivación del personal para que éste incremente el valor de sus servicios a la sociedad, y fomentar, como parte de una nueva cultura de servicio, la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles, particularmente al personal que interviene en los procesos de contacto directo con el público.

Líneas de acción

Sistemas de Selección

- o Con objeto de procurar que quienes presten sus servicios en la APF cuenten con un mínimo de conocimientos para el buen desarrollo de sus responsabilidades, se deberán aplicar procedimientos más rigurosos en su ingreso que prevean, entre otros mecanismos, la evaluación de las aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público. A partir de 1997 las autoridades competentes identificarán los esquemas más adecuados de selección de su personal, ponderando entre otros, la impartición de cursos obligatorios y/o la aplicación de exámenes.

Actualización de conocimientos y habilidades

- o A partir de 1996, las dependencias y entidades deberán emprender acciones de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requieren los diversos puestos; a dotarlos de las capacidades y actitudes que demanda el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejoría en los estándares de servicio; y a promover en ellos la utilización de nuevas tecnologías.

Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información será objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental.

Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

- o Para el óptimo control de los recursos humanos, se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública,

el cual contendrá la información, que determinen las autoridades competentes. Este sistema podrá ser adicionado y modificado con el objeto de ajustarlo a las necesidades de la administración pública.

- o A fin de mantener actualizado dicho sistema las dependencias y entidades deberán proporcionar, a partir de 1997, la información que les sea solicitada.

Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo

- o Con el fin de garantizar que existe igualdad de oportunidades para concursar en la ocupación de vacantes dentro del servicio público, las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas conducentes para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil. Este mecanismo servirá para seleccionar a los prospectos de entre los cuales habrá de ocuparse la vacante correspondiente, según los perfiles, méritos y calificaciones demostrados, contribuyendo al perfeccionamiento del mercado laboral

dentro del sector público. Para efecto de lo anterior, se estudiará la posibilidad de vincular la operación de este mecanismo con el sistema integral antes aludido.

- Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de APF.
- Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, deberán quedar ligados directamente a la productividad, desempeño y evaluación para asegurar total transparencia en las percepciones.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, elaborará a más tardar en 1997, los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil; asimismo promoverá el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egrese del servicio público o que se separe temporalmente del mismo, por razones profesionales que incentiven su desarrollo. Lo anterior con la participación que en el marco de la Ley corresponda a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público

- La ética del servidor público es parte integrante de un código de valores más amplio. En consecuencia, elevar los valores y principios que rigen la conducta de quienes trabajan en el sector público implica necesariamente reforzar los valores cívicos y éticos de la sociedad.
- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo promoverá el conocimiento y asimilación del Código de Conducta que establece el Artículo 47 de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos desde el ingreso a la administración pública.
- La Secretaría de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de la currícula educativa, desde edades tempranas, los valores éticos y principios que deben regir el servicio público.

Efectividad de la función de investigación y fiscalización de responsabilidades

- Se revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema del control y fiscalización de la gestión pública, desde la de-

pendencia globalizadora, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas, con el objeto de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades en los términos de las Leyes Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de Presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

- o También serán objeto de revisión las disposiciones sustantivas y adjetivas del régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y se promoverá la adopción de un código de conducta en la función pública, más acorde con las manifestaciones de conductas irregulares y la complejidad de las relaciones de aquellos frente a los particulares y la sociedad en su conjunto. Se perfeccionarán asimismo, las medidas de prevención y sanción que contribuyan a combatir con eficacia la corrupción.
- o Se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto por la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción.
- o Igualmente se promoverá en 1997 un programa de capacitación y certificación de los servido-

res públicos que comprenda los procedimientos de investigación de responsabilidades administrativas y el de imposición de sanciones.

Propuesta del Servicio Civil de Carrera para los mandos medios en la administración pública mexicana

Implica necesariamente, un sistema de administración de personal para los servidores públicos de mandos medios (jefe de departamento, subdirector, director de área, director general y sus equivalentes). Su reglamentación específica es fundamental ya que son ellos básicamente los responsables del grado de eficiencia y eficacia que se logre en la administración pública.

Para diferenciar los mandos medios dentro de la administración pública podemos establecer tres grandes grupos:

1. Los trabajadores sindicalizados o de base, cuyas condiciones laborales comenzaron a ser protegidas con el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión (1938) y enmarcadas posteriormente por el apartado B del Artículo 123 Constitucional, durante la administración de Adolfo López Mateos (1960). Así se les reconocieron derechos como la

permanencia en el puesto y el aglutinarse en organizaciones sindicales, que a su vez integran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado; pero ninguno de ellos, por el simple hecho de ser sindicalizados deben tener acceso a posiciones de confianza, es decir, a jefaturas, dado que la Ley concede al Gobierno la facultad de nombrar trabajadores de confianza en todos los puestos de supervisión.

2. Los mandos medios del Gobierno (Director General, Director de Area, Subdirector, Jefe de Departamento y sus equivalentes) actualmente no tienen reglamentación ni garantía laboral alguna, por lo que son removidos frecuentemente, creando una situación de inestabilidad que propicia la improvisación, la discontinuidad de los programas y la falta de ética en el manejo de los asuntos. Los mandos medios del gobierno trabajan con base a grupos o camarillas dentro del partido en turno en el poder. Lo anterior implica que al ingreso de un mando superior (secretario, subsecretario y oficial mayor) habrá un desplazamiento de los mandos medios de su área, ya que éstos serán sustituidos por otro grupo, independientemente de su capacidad o experiencia para el puesto. De ahí la gran importancia de implantar el servicio civil para este nivel y contar con un sistema de

administración y desarrollo de personal que sea exclusivo para los mandos medios y por tanto, puede responder a sus características específicas.

3. Los mandos superiores o políticos (Secretario de Estado, Subsecretario, Oficial Mayor y sus equivalentes) son los colaboradores más cercanos al Presidente de la República, quien llega al poder nominado por un partido político y gracias al voto popular. En consecuencia, los mandos superiores tienen una filiación política directa con el Presidente, quien como titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad de nombrar a sus colaboradores. De este modo, es él quien marca el rumbo de la administración pública y quien toma las decisiones que competen al quehacer público, junto con los Secretarios, Subsecretarios y Oficiales Mayores quienes requieren a su servicio, mandos medios que conformen equipos conocedores, experimentados y especializados, capaces de ofrecer alternativas de decisión acertadas. Esto significa que los mandos superiores (políticos) sólo así obtendrán el apoyo necesario para realizar eficientemente su trabajo.

Esta situación nos lleva a considerar de fundamental relevancia el establecer en la administración pública mexicana el servicio civil de carrera

para los mandos medios sobre las siguientes bases:

- o Que su selección, permanencia y promoción se realicen bajo criterios sustentados en la posesión de conocimientos técnicos profesionales, necesarios para el puesto que desempeñan y de esta forma, dejen de cambiar por el solo hecho de ser removido el titular de la dependencia donde trabajan.
- o Que su remoción sea únicamente por motivos de incapacidad profesional o falta de ética o de responsabilidad en su desempeño.
- o Que se apliquen para ellos las garantías que la Ley Federal del Trabajo otorga a cualquier trabajador de México, a fin de que si no incurrn en los motivos de despido que la ley señalan, sean indemnizados.
- o Que se implante para ellos un Código de Ética Profesional manejado por los colegios y asociaciones profesionales, así como por el propio gobierno en su administración personal.

Todo lo enunciado en torno a los mandos medios tiene como propósito garantizar su profesionalismo y permanencia en el puesto, y así poder esperar de ellos un servicio ético, especializado, experimentado y eficiente. Un sistema de esta naturaleza representaría posiblemente trastocar

algunas estructuras y cambiar estilos e inercias actuales.

Importancia de la labor profesional y ética del servidor público

La importancia de la labor que realiza el servidor público demanda que ella se desempeñe con estricto apego a las normas morales; con un acendrado espíritu del deber, con eficiencia y con un claro sentido de la dignidad y la nobleza que su función implica.

A los servidores públicos corresponde salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran.

Frecuentemente en el desempeño de su cometido, el servidor público va a enfrentarse a problemas morales y a la necesidad de tomar decisiones morales.

¿Cuándo y cómo promover una iniciativa de Ley?

¿Cuándo ejercer la acción penal contra un indiciado?

¿En qué sentido dictar una sentencia?

¿Cómo resolver un concurso para dar una concesión o un contrato?

¿Cómo y hasta qué grado oponerse a la orden de un superior cuando se considere injusta?

En estos casos, el servidor público tendrá que acudir a sus reglas de ética o normas morales para que sean ellas las que rijan sus decisiones y su conducta.

La moralidad es el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los hombres para realizar el valor de lo bueno.

Inclusive, tratándose de la regla de oro "no hagas a otro lo que no quieras que te hagan a ti", podría preguntarse de acuerdo con distintas civilizaciones o culturas, ¿quién es el otro? El esclavo o el simple plebeyo, ¿no era el otro un patricio romano?

Donde hay discriminación, el grupo discriminado no es considerado como un semejante, como "el otro", por el grupo que lo discrimina. El principio que conforme a la moral y al derecho deben regir nuestras relaciones con los demás, es el de tratar a cada uno como persona y exigir que a mí también se me trate como persona.

El hombre es una persona. La persona es una sustancia individual dotada de razón y voluntad. Por ser sustancia individual es una forma existencial ontológica irreductible e irrepetible. De ahí la sensación de la angustia que experimentamos ante la muerte de un ser amado. Jamás podrá ser sustituido por otro, de ahí, también, que la persona humana sea un fin en sí mismo y nunca pueda ser utilizado como medio.

La definición que del hombre se da en regímenes totalitarios, como la unidad resultante de la división de un millón entre un millón, niega el carácter irrepitible y único de cada persona humana. El hombre no puede ser nunca un medio ni un número.

El hombre por la razón se conoce a sí mismo y trasciende en el conocimiento hacia los demás seres. Al conocerlos los vuelve suyos y, en cierto modo, se identifica con ellos. Por eso, decía Aristóteles, el hombre es un microcosmos y cada uno de nosotros hacemos nuestro propio mundo. Somos yo y mi mundo. Pero la razón no se conforma con verdades incompletas o parciales, aspira a una verdad absoluta.

De estas características deriva su eminente dignidad y su postura frente a la sociedad, al estado y al derecho. Cuando su libertad no se respeta, se está atropellando su propia naturaleza de hombre. Pero, al mismo tiempo que es libre, el hombre es un ser que está obligado. Su obligación fundamental es actuar de acuerdo con los mandatos que su propia naturaleza le impone. De aquí, de la naturaleza humana, van a derivar las normas éticas y van a desprenderse también reglas jurídicas que regulen la convivencia entre los hombres.

La moral tiende a lograr la perfección del hombre y el derecho de la convivencia. El derecho hace bilaterales y coercibles aquellas normas morales que tienen particular importancia para regir la convivencia humana. Así

ocurre con el "no matarás, no hurtarás, no levantarás falso testimonio ni mentirás".

Tiene el derecho, fundamentalmente, a convertir en imperativas aquellas reglas que conduzcan a una convivencia justa y aseguren el bien común de la colectividad.

Al derecho le interesa particularmente la conducta externa de los hombres. A la moral le interesa la rectitud de la intención y la bondad de los propósitos. A la moral le interesa fundamentalmente una disposición del ánimo, una actitud interior de realizar y alcanzar el bien. Por eso, la norma jurídica es coercible e impone imperativamente su cumplimiento y la norma moral rechaza toda forma de imposición forzosa.

Ética profesional

La ética profesional se apoya evidentemente en las reglas de la moral y de la ética en general, pero su característica es que tiende a regular de manera específica las actividades de una profesión.

La ética profesional es el *ethos* del grupo, el espíritu que anima a la profesión y da sentido a su práctica. Para un profesional su desarrollo moral como persona se logra a través de su desarrollo moral profesional. La profesión es el camino que hemos escogido para servir a los demás y realizarnos a nosotros mismos.

El fin que el servidor público persigue es el bien común de la colectividad y la realización y salvaguarda de aquellos valores sin los cuales no sería posible la vida en común y la sobrevivencia de la sociedad.

Kierkegaard decía que "la grandeza de un ser humano se mide por la grandeza del objeto de su amor". El objeto de nuestro amor es el conjunto de los valores más altos que pueden darse en la vida colectiva. Por ello, debemos sentirnos legítimamente orgullosos del ejercicio de nuestra profesión.

La corrupción no sólo nos daña en el interior, sino que perjudica nuestra imagen en el exterior y lesiona el respeto y la confianza a que como nación somos acreedores y que nos son necesarios para impulsar nuestro desenvolvimiento.

Las normas jurídicas que rigen la actividad de los servidores públicos en México, se encuentran en diversos cuerpos de leyes, dentro de los cuales figuran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y en los comprendidos en el título cuarto, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos; en el Código Penal para el Distrito Federal, que en su título décimo se refiere a los delitos cometidos por los servidores públicos y en el décimo primero trata los delitos cometidos contra la administración de justicia, así como los delitos electorales previstos en el título vigésimo cuarto; en la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos; en las leyes orgánicas del Poder Judicial; en los Códigos de Procedimientos Civiles o Penales, etc.

Se trata, en todos los casos, de conductas que afectan a la vida colectiva y que son señaladas como tipificantes de un delito o como causa de responsabilidades administrativas cuando se afectan la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que los servidores públicos deben poner en el desempeño de sus cargos o comisiones.

Sin embargo, también en estos casos, falta poner de relieve el fundamento moral y la mística que debe inspirar a un servidor público en el cumplimiento de sus funciones.

En la generalidad de los casos previstos en las leyes, basta no incurrir en las conductas que ellas señalan, para evitar las sanciones y dar la impresión de que se está cumpliendo con el deber.

En general, además, las normas de estos ordenamientos son de carácter prohibitivo y no inducen, como deben hacerlo las reglas éticas, a una conducta positiva.

El mayor pecado es el de omisión, una moral prohibitiva señala lo que no debe de hacerse. Es menos rica que una moral positiva que establezca lo que sí debe hacerse.

Kant dijo que los hombres tienen dignidad y las cosas precio. El servidor público debe tener siempre una muy alta conciencia de su dignidad y nunca tener precio

Δ

Recursos Humanos del Sector Público

Rethelny Figueroa de Jain*

Centroamericano

SE PRESENTA UNA SERIE DE DATOS ESTADISTICOS CONCERNIENTES A LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO DE CENTROAMERICA, CON RESPECTO A SU COMPOSICION Y NATURALEZA. PARA TODOS LOS PAISES DEL AREA SE AGRUPA ESTA INFORMACION POR INSTITUCION, NIVEL EDUCATIVO, SECTORES, ETC. Y SE COMPARAN CON VARIABLES DEL GASTO PUBLICO, PRODUCTO INTERNO BRUTO, GASTO SOCIAL, ETC.

El empleo público ha sido una variable de mucha importancia para la economía. Hasta hace algunos años, uno de los objetivos del sector público fue precisamente la generación del empleo público. Sin embargo, las nuevas tendencias contextuales han obligado al Estado a redefinir sus funciones y cometidos, centrándose en los aspectos de facilitador y regulador de la acción económica.

No obstante lo anterior, los recursos humanos del sector público constituyen un elemento fundamental de la gestión gubernamental. Conocer su composición y naturaleza es funda-

mental para apreciar la labor del Estado y su impacto en la sociedad, con respecto a la satisfacción de las necesidades comunes. En este sentido, se presentan un serie de datos de los funcionarios que laboran actualmente en las administraciones públicas centroamericanas, relacionados de la siguiente manera:

Un primer grupo de datos estadísticos correspondientes a la naturaleza de estos recursos tales como: edad, sexo, distribución geográfica, sectorial e institucional.

Un segundo grupo relativo al nivel académico y grupo ocupacional: profesionales, técnicos, operativos, sustantivos, de apoyo, etc.

* **Rethelny Figueroa de Jain. Coordinadora Técnica del ICAP.**

Un ter cer grupo de relaciones concerniente al porcentaje del presupuesto público por concepto de servicios personales, la tasa de crecimiento por sector, el incremento de número de puestos por instituciones, el gasto asignado al personal como porcentaje del producto interno bruto, el número de funcionarios con goce de seguridad social, etc.

La utilidad de estas cifras para la gestión de los recursos humanos en particular y el quehacer gubernamental en general, es altamente relevante, sobretodo si se contrasta con los procesos de cambios actuales y de redefinición del Estado, que están llevando a cabo los países de Centroamérica Δ

CUADRO Nº 1

GUATEMALA

ORGANISMO EJECUTIVO NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO SEGÚN UBICACIÓN INSTITUCIONAL (Cifras absolutas) Año 1996

UBICACIÓN INSTITUCIONAL	RENGLON PRESUPUESTARIO ^{2/}			
	TOTAL	011	022	041
TOTAL	188.423	167.652	2.488	18.283
Gobierno Central	154.126	139.993	1.124	13.009
Entidades descentralizadas				
con régimen	27.028	21.553	1.067	4.408
sin régimen	7.269	6.106	297	866

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ 011 Personal permanente en el interior.

022 Personal por contrato.

041 Personal por planilla.

Fuente: Registros Estadísticos de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO Nº 2
GUATEMALA
NÚMERO DE PUESTOS SEGÚN SECTOR
DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Estimaciones 1995)

SECTOR	TOTAL
TOTAL	79.000
Ministerio de la Defensa Nacional	55.000
Municipalidades de la República	24.000

Nota: Esta información no fue reportada en los subsiguientes cuadros, en vista que estos sectores por ser autónomos no proporcionan datos. Al mismo tiempo a nivel ONSEC no le es permitido contar con este tipo de información.

Fuente: *Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala. "Diagnóstico". Ariel Batres Villagrán. Guatemala, junio 23 de 1995.*

CUADRO Nº 3
GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL: TASA DE CRECIMIENTO
DEL TOTAL DE PUESTOS
Y EN SECTORES SOCIALES*/
(Período 1986-1995)

AÑO	TOTAL PUESTOS	GOBERNACION	EDUCACION	SALUD PUBLICA
1986	--	--	--	--
1987	4.1	20.1	4.7	-0.9
1988	4.8	-6.5	3.1	9.9
1989	4.9	1.5	10.3	-0.1
1990	6.1	-6.0	-10.3	-0.9
1991	10.9	6.8	11.4	4.6
1992	-0.3	1.6	9.7	0.7
1993	0.1	0.0	0.1	2.1
1994	3.2	1.9	3.4	2.6
1995	-3.0	6.7	3.3	4.9

*/ Incluye personal permanente, por contrato y planilla.

Fuente: *Registros Estadísticos de ONSEC.*

CUADRO Nº 4**GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR SEXO SEGÚN MINISTERIO
DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996**

MINISTERIO	AMBOS SEXOS	MASCULINO	FEMENINO
TOTAL	154.126	87.320	66.806
Presidencia de la República	3.073	1.475	1.598
Relaciones Exteriores	682	512	170
Gobernación	18.721	14.228	4.493
Finanzas Públicas	3.743	2.527	1.216
Educación	77.851	34.410	43.441
Salud Pública y Asistencia Social	23.028	10.524	12.504
Trabajo y Previsión Social	719	471	248
Economía	257	149	108
Agricultura, Ganadería y Alimentación	5.331	4.297	1.034
Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	18.041	16.543	1.498
Energía y Minas	434	326	108
Cultura y Deportes	2.093	1.766	327
Ministerio Público	153	92	61

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 5

**GUATEMALA
ORGANISMO EJECUTIVO
NUMERO DE PUESTOS^{1/} DE LA SERIE
PROFESIONAL POR RENGLON PRESUPUESTARIO
SEGUN UBICACION INSTITUCIONAL
(Cifras Absolutas)
Año 1996**

UBICACION INSTITUCIONAL	RENGLON PRESUPUESTARIO		
	TOTAL	011	022
TOTAL	4.258	4.032	226
GOBIERNO CENTRAL	3.616	3.476	140
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS ^{2/}	642	556	86

1/ Incluye puestos de tiempo parcial (horas).

2/ Comprende entidades descentralizadas que actualmente administra la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Fuente: Registros estadísticos de la Oficina Nacional de Servicio Civil y Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO Nº 6
GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL: NUMERO DE PUESTOS SEGUN PERSONAL
DE APOYO Y SUSTANTIVO POR AÑO
(PERIODO 1992-1994)

CONCEPTO	AÑOS		%	1994	%
	1992	1993			
TOTAL	59,572	58,438	100.0	56,277	100.0
Total Personal Apoyo	37,343	35,608	62.6	33,920	60.2
Serie Operativa	20,136	20,002	33.8	19,356	34.4
Serie Especializada	6,941	5,481	11.6	5,019	8.9
Serie Oficina	10,266	10,125	17.2	9,545	16.9
Total Personal Sustantivo	22,229	22,830	37.4	22,357	39.8
Técnica	6,588	6,790	11.1	6,346	11.3
Técnica Profesional	2,251	2,282	3.8	2,143	3.8
Asistente Profesional	991	1,143	1.7	1,498	2.7
Paramédico	7,558	7,653	12.7	7,681	13.6
Informática	254	291	0.4	274	0.5
Ejecutiva	28	20	0.0	31	0.0
Profesional	3,924	4,009	6.6	3,801	6.8
Asesoría Profesional	134	142	0.2	142	0.3
Técnica Artística	501	500	0.8	441	0.8

* / Incluye personal permanente y por contrato.
Fuente: Cuadros Estadísticos elaborados por el Departamento de Clasificación de Puestos y Salarios de la ONSEC.

CUADRO Nº 7

GUATEMALA ASPECTOS SIGNIFICATIVOS EN LA MEDICION DEL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO POR AÑOS SELECCIONADOS

(Cifras absolutas en miles)

CONCEPTO	1991	1992	1993	1995 ^{1/}
POBLACION TOTAL	9.467.0	9.744.6	10.029.7	10.621.2
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	2.957.6	3.040.4	3.125.5	3.303.0
Nº de Puestos en el Sector Público ^{2/}	194.5	201.4	200.4	203.0
Nº de Profesionales en el Gobierno Central	3.9	4.1	4.6	4.4
Nº de Profesionales Médicos Gobierno Central	1.7	1.8	1.8	1.8
Personal de Enfermería Gobierno Central	7.1	7.6	7.6	7.8
Agentes de Policía	11.1	11.3	11.5	11.9
Personal Docente Sector Público	42.3	42.7	43.5	43.8
Población Edad Escolar	3.672.9	3.778.6	3.873.5	4.151.5
Población Inscrita Escuelas Públicas	1.333.6	1.369.1	2.983.4	3.262.0
Nº de Escuelas Oficiales	10.9	11.6	12.1	13.4
Presupuesto Asignado	5.515.560.9	6.463.267.3	7.945.591.0	9.559.695.3
Gastos de Funcionamiento	2.771.540.2	3.326.600.8	4.187.000.0	6.012.474.6
Gastos de Inversión	1.179.194.9	1.394.266.5	2.189.094.8	2.650.300.2
Gastos de Deuda Pública	1.564.825.8	1.742.400.0	1.569.496.2	896.920.5

1/ Indicadores Proyectados: Población económicamente activa, puestos en el Sector Público, población en edad escolar, Nº de escuelas oficiales.

2/ Incluye puestos del Gobierno Central y Entidades Descentralizadas que no cuentan con su propio régimen de administración de salarios; para los puestos de las dependencias descentralizadas que cuentan con su régimen se aplicó tasa de crecimiento.

Fuente: Banco de Guatemala, Departamento de Estadísticas Económicas; SEGEPLAN, Departamento de Población y Empleo; ONSEC, Registros Estadísticos sobre número de puestos; Ministerio de Educación, Anuarios Estadísticos, y Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios Fiscales 1991, 1992, 1993 y 1995.

CUADRO Nº 8

GUATEMALA
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO*/
(PERIODO 1993-1995)
(En millones de quetzales)

AÑO	EGRESOS TOTALES	INCREMENTO VALOR ABSOLUTO	TASA DE CRECIMIENTO	FUNCIONAMIENTO	%	INVERSION	%	AMORTIZ. DEUDA	%
1993	7.945.6	1.482.3	18.6	4.870.9	61.3	2.189.1	27.6	885.6	11.1
1994	8.015.6	70.0	0.8	4.961.3	61.9	2.207.9	27.5	846.5	10.6
1995	9.559.7	1.544.1	16.1	6.012.5	62.9	2.650.3	27.7	896.9	9.4

*/ Incluye información únicamente del Gobierno Central.

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios Fiscales 1993, 1994, 1995.

CUADRO Nº 9

GUATEMALA
PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ESTADO*/
(PERIODO 1993-1995)
(En millones de quetzales)

AÑO	INGRESOS TOTALES (1)	INCREMENTO VALOR ABSOLUTO (2)	TASA DE CRECIMIENTO 3 = (2/1)	INGRESOS CORRIENTES (4)	% 5 = 4/1	INGRESOS DE CAPITAL (6)	% 7 = (6/1)
1993	7.945.6	1.482.3	18.6	6.700.0	84.3	1.245.6	15.7
1994	8.015.6	70.0	0.8	6.770.0	84.5	1.245.6	15.5
1995	9.589.7	1.544.1	16.1	7.630.2	79.8	1.929.5	20.1

*/ Incluye información únicamente del Gobierno Central.

Fuente: *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios Fiscales 1993, 1994, 1995.*

CUADRO Nº 10**GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL: COMPARACION
GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES Y GASTOS TOTALES
(Período 1993-1995
(En millones de quetzales)**

AÑO	EGRESOS TOTALES (1)	GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES ^{*/} (2)	COMPARACION PORCENTUAL (3= 2/1X100)	TASA DE CRECIMIENTO (4= pN/PO-1X100)
1993	7.945.6	1.575.0	19.8	32.0
1994	8.015.6	1.661.6	20.7	5.5
1995	9.559.7	1.818.1	19.0	5.5

*/ Corresponden a gastos de funcionamiento e inversión directa.

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios Fiscales 1993, 1994, 1995.

CUADRO Nº 11

GUATEMALA
**SECTOR PUBLICO: PARTICIPACION DE LA MASA SALARIAL CON RESPECTO AL PRESUPUESTO
 DE FUNCIONAMIENTO, PRESUPUESTO TOTAL Y PRODUCTO INTERNO BRUTO**
 (PERIODO 1986-1995)
 (En millones de quetzales)

AÑO	MASA SALARIAL ^{1/} (1)	PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO (2)	PRESUPUESTO TOTAL ^{2/} (3)	PIB ^{3/} (4)	RELACION		
					1/2	1/4	
1986	624.4	1,010.0	1,710.4	15,838.1	61.8	36.5	3.9
1987	780.8	1,417.1	2,556.2	17,711.0	55.8	30.8	4.4
1988	882.3	1,591.0	2,952.9	20,544.9	55.4	29.8	4.3
1989	1,108.7	1,848.1	3,648.1	23,684.6	60.0	30.3	4.7
1990	1,239.9	1,848.4	3,648.1	34,316.9	67.1	34.0	3.6
1991	1,536.8	2,771.5	5,515.6	47,302.3	55.5	27.9	3.3
1992	1,994.1	3,326.6	6,463.3	53,985.4	59.9	30.8	3.7
1993	2,337.1	4,870.9	7,945.6	63,733.5	48.8	29.9	3.7
1994	2,549.6	4,691.3	8,015.6	73,514.0	51.3	31.8	3.5
1995	2,866.4	6,012.5	9,569.7	81,772.4	47.6	29.9	3.6

1/ La Masa Salarial para efectos de este cuadro está integrada por los renglones siguientes: 011, 012, 013, 021, 022, 028, 029, 038, 041, 049 y 079 más el total de bonificaciones de emergencia para el personal activo.

2/ Incluye presupuesto de funcionamiento Inversión Directa y Deuda Pública.

3/ PIB a precios corrientes para los últimos dos años, son cifras estimadas.

Fuente: *Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios Fiscales 1986-1995. Banco de Guatemala comportamiento de algunas de las principales variables macroeconómicas, período 1985-1993.*

CUADRO Nº 12
GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL: GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES^{1/}
(Durante el período 1990-1995)
(Cifras absolutas, en miles de quetzales y relativas)

RENGLON PRESUPUESTARIO	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
TOTAL	788.945.7	100.0	840.741.2	100.0	1.192.732.6	100.0	1.574.997.4	96.2	1.661.598.5	95.6	1.818.088.3	94.6
011 Personal Permanente en el interior	557.925.5	70.7	594.672.1	70.4	865.302.1	72.5	1.141.348.9	72.5	1.180.233.8	71.0	1.261.129.5	69.4
012 Personal Permanente en el exterior	2.856.3	0.4	1.951.5	0.2	2.007.9	0.1	4.430.0	0.3	3.630.2	0.2	7.450.7	0.5
013 Complemento salario inicial pers. permanente	4.483.7	0.6	4.045.7	0.5	4.123.4	0.3	4.114.5	0.3	4.007.4	0.2	3.536.8	0.2
021 Personal supernumerario	40.9	0.1	32.4	0.1	33.1	0.1	32.2	—	22.8	—	22.2	—
022 Personal por contrato	15.202.8	1.9	14.860.6	1.7	16.000.6	1.3	20.982.6	1.3	27.187.9	1.6	20.757.0	1.1
023 Interinos por licencia	300.2	0.1	319.3	0.1	320.1	0.1	320.2	0.0	1.420.2	0.1	2.529.5	0.1
025 Interinos por becas	25.0	0.1	25.0	0.1	25.0	0.1	25.0	—	—	—	—	—
028 Complemento salario inicial personal por contrato	48.3	0.1	42.3	0.1	35.5	0.1	11.9	—	—	—	—	—
029 Personal transitorio	5.402.4	—	5.442.4	—	8.236.7	—	19.378.7	1.2	11.936.0	0.7	11.635.4	0.6
033 Derechos escalafonarios	61.043.8	7.7	60.006.9	6.9	79.045.1	6.6	103.955.5	6.4	109.767.6	6.6	139.668.9	7.7
039 Otros sobresueldos	1.968.6	0.2	2.052.1	0.2	3.910.4	0.3	4.416.1	0.3	4.621.9	0.3	7.727.7	0.4
041 Planillas de jornales	48.814.5	6.2	48.982.9	5.5	78.199.5	6.5	91.224.7	5.6	94.860.5	5.7	85.563.4	4.7
049 Otros jornales	24.145.5	—	32.462.7	—	41.416.7	—	58.908.4	3.6	29.916.9	1.8	45.081.9	2.5
079 Honorarios por servicios técnicos profesionales	10.748.8	1.4	12.708.7	1.5	17.867.1	1.5	28.131.4	1.7	55.369.4	3.5	65.731.3	3.6
091 Otros servicios personales	25.790.7	9.6	28.840.4	11.9	29.763.7	9.6	41.480.4	2.5	60.147.5	3.6	63.034.1	3.5
Otros renglones	1.609.4	—	1.130.1	—	2.109.3	—	9.071.7	0.5	4.596.1	0.3	5.909.2	0.3

Fuente: Diagnóstico El Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala, Ariel Batres Villagrán, Guatemala, junio 23 de 1995.

CUADRO Nº 13

GUATEMALA GOBIERNO CENTRAL: GASTOS POR SERVICIOS PERSONALES SEGUN INSTITUCION^{1/}

(Período 1993-1995)

(Cifras absolutas en miles de quetzales, comparación con el gasto total)

INSTITUCION	1993 ^{2/}		1994		1995	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
TOTAL	1.574.997.4	18	1.661.598.5	19	1.818.068.3	18
Oganismo Legislativo	38.162.3	49	29.643.6	42	27.209.6	41
Presidencia de la República	57.627.3	15	89.058.6	14	90.633.7	11
Ministerio de Relaciones Exteriores	44.852.8	51	47.771.8	46	77.046.3	51
Ministerio de Gobernación	104.159.3	44	113.621.4	40	138.368.4	34
Ministerio de Defensa Nacional	260.093.1	40	299.787.5	39	300.247.8	39
Ministerio de Finanzas Públicas	60.765.2	2	74.682.6	2	75.477.4	2
Ministerio de Educación	479.937.9	42	524.832.9	44	627.902.4	43
Ministerio de Salud Pública	193.905.8	26	200.708.3	26	203.468.5	20
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	6.769.5	48	8.184.8	24	7.912.5	25
Ministerio de Economía	5.202.5	14	7.126.8	19	7.944.8	16
Ministerio de Agricultura	56.925.8	15	58.125.9	16	39.465.8	9
Ministerio de Comunicaciones	201.385.1	8	164.153.7	10	173.785.9	8
Ministerio de Energía y Minas	8.184.9	28	8.265.8	29	7.385.1	33
Ministerio de Cultura y Deportes	17.595.4	19	17.495.6	19	16.158.8	14
Ministerio de Desarrollo	14.591.1	8	—	27	—	—
Ministerio Público	7.212.2	27	—	—	—	—
Procuraduría General de la Nación	—	—	512.0	2	5.842.8	50
Tribunal Supremo Electoral	—	—	—	—	—	—
Contraloría General de Cuentas	17.627.2	63	17.627.2	56	19.218.5	61
Otros	—	—	—	—	—	—

1/ Corresponde a Gastos de Funcionamiento e Inversión Directa.

2/ Porcentaje con relación al gasto total (incluye funcionamiento, inversión y deuda pública), asignado a cada Ministerio.

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicios Fiscales 1993, 1994, 1995.

CUADRO Nº 14

**GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO
SEGÚN MINISTERIO DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996**

MINISTERIO	RENGLON PRESUPUESTARIO ^{2/}			
	TOTAL	011	022	041
TOTAL	154.126	139.993	1.124	13.009
Presidencia de la República	3.073	2.734	25	314
Relaciones Exteriores	682	514	--	168
Gobernación	18.721	18.721	--	--
Finanzas Públicas	3.743	3.373	--	370
Educación	77.851	77.189	584	78
Salud Pública y Asistencia Social	23.028	21.296	273	1.459
Trabajo y Previsión Social	719	638	--	81
Economía	257	234	23	--
Agricultura, Ganadería y Alimentación	5.331	3.862	8	1.461
Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	18.041	9.954	160	7.297
Energía y Minas	434	317	--	117
Cultura y Deportes	2.093	1.008	51	1.034
Ministerio Público	153	153	--	--

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ 011 Personal permanente en el interior.
022 Personal por contrato.
041 Personal por planilla.

Fuente: Registros Estadísticos de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO Nº 15

**GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RENGLON PRESUPUESTARIO
SEGÚN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996**

ENTIDAD ^{2/}	RENGLON PRESUPUESTARIO ^{3/}			
	TOTAL	011	022	041
TOTAL	7.269	6.106	297	866
Comité Permanente de Exposiciones	238	41	--	197
Zona Libre de Industria y Comercio	112	110	2	--
Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita	76	76	--	--
Instituto de Fomento Municipal	484	472	--	12
Cuerpo Voluntario de Bomberos	295	257	38	--
Empresa Portuaria Quetzal	662	662	--	--
Inspección General de Cooperativas	164	164	--	--
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	56	56	--	--
Instituto Nacional de Administración Pública	86	86	--	--
Instituto Nacional de Estadística	407	407	--	--
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	867	845	--	22
Instituto Nacional de Transformación Agraria	1.085	897	188	--
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	1.153	527	65	561
Instituto Nacional de Cooperativas	318	318	--	--
Escuela Nacional Central de Agricultura	236	236	--	--
Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala	127	49	4	74
Contraloría General de Cuentas	903	903	--	--

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Entidades descentralizadas que no cuentan con su propio régimen de administración de personal.

3/ 011 Personal permanente en el interior.

022 Personal por contrato.

041 Personal por planilla.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 16

**GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO
SEGÚN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996**

ENTIDAD ^{2/}	RENGLON PRESUPUESTARIO ^{3/}			
	TOTAL	011	022	041
TOTAL	27.028	21.553	1.067	4.408
Instituto de Previsión Militar	407	407	--	--
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	970	931	39	--
Instituto Guatemalteco de Turismo	286	286	--	--
Empresa Nacional Portuaria "Santo Tomás de Castilla"	1.351	1.351	--	--
Crédito Hipotecario Nacional	856	854	2	--
Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala	770	258	31	481
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	78	78	--	--
Empresa de Ferrocarriles de Guatemala	351	235	24	92
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	9.220	9.220	--	--
Instituto Nacional de Electrificación	5.843	2.629	971	2.243
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones	6.618	5.076	--	1.542
Banco Nacional de la Vivienda	4	4	--	--
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	163	163	--	--
Corporación Financiera Nacional	31	31	--	--
Empresa Nacional Portuaria Champerico	80	30	--	50

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Entidades Descentralizadas que cuentan con su propio régimen de administración de personal.

3/ 011 Personal permanente en el interior.

022 Personal por contrato.

041 Personal por planilla.

Fuente: Registros Estadísticos de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO Nº 17

GUATEMALA
ORGANISMO EJECUTIVO
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RENGLON PRESUPUESTARIO
Y SEXO SEGUN UBICACION INSTITUCIONAL
(Cifras absolutas)
Año 1996

UBICACION INSTITUCIONAL	Total General	RENGLON PRESUPUESTARIO ^{2/}						Total	Masculino	Femenino
		011		022		041				
		Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino			
TOTAL	188.423	167.652	95.073	72.579	2.488	1.839	649	18.283	3.045	
GOBIERNO CENTRAL	154.126	139.993	76.029	63.964	1.124	604	520	13.009	2.322	
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS										
CON REGIMEN	27.028	21.553	14.315	7.238	1.067	981	86	4.408	626	
SIN REGIMEN	7.269	6.106	4.729	1.377	297	254	43	866	97	

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.
2/ 011 Personal permanente en el interior.
022 Personal por contrato.

041 Personal por planilla.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 18

GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL
NÚMERO DE PUESTOS ^{1/} POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO Y SEXO
SEGUN MINISTERIO DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

MINISTERIO	RENGLÓN PRESUPUESTARIO ^{2/}											
	011					022					041	
	Total General	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino
TOTAL	154,126	139,993	76,029	63,964	1,124	604	520	13,009	10,687	2,322		
Presidencia de la República	3,073	2,734	1,313	1,421	25	12	13	314	150	164		
Relaciones Exteriores	682	514	386	128	-	-	-	168	126	42		
Gobernación	18,721	18,721	14,228	4,493	-	-	-	-	-	-		
Finanzas Públicas	3,743	3,373	2,277	1,096	-	-	-	370	250	120		
Educación	77,851	77,189	34,118	43,071	584	258	326	78	34	44		
Salud Pública y Asistencia Social	23,028	21,296	9,732	11,564	273	125	148	1,459	667	792		
Trabajo y Previsión Social	719	638	418	220	-	-	-	81	53	28		
Economía	257	234	136	98	23	13	10	-	-	-		
Agricultura, Ganadería y Alimentación	5,331	3,862	3,113	749	8	6	2	1,461	1,178	283		
Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	18,041	9,954	9,128	826	160	147	13	7,927	7,268	659		
Energía y Minas	434	317	238	79	-	-	-	117	88	29		
Cultura y Deportes	2,093	1,008	850	158	51	43	8	1,034	873	161		
Ministerio Público	153	153	92	61	-	-	-	-	-	-		

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ 011 Personal permanente en el interior / 022 Personal por contrato / 041 Personal por planilla.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 19

GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR SEXO SEGÚN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD ^{2/}	AMBOS SEXOS	MASCULINO	SEXO FEMENINO
TOTAL	7.269	5.752	1.517
Comité Permanente de Exposiciones	238	214	24
Zona Libre de Industria y Comercio	112	92	20
Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mila	76	67	9
Instituto de Fomento Municipal	484	337	147
Cuerpo Voluntario de Bomberos	295	280	15
Empresa Portuaria Quetzal	662	579	83
Inspección General de Cooperativas	164	111	53
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	56	49	7
Instituto Nacional de Administración Pública	86	50	36
Instituto Nacional de Estadística	407	267	140
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	867	655	212
Instituto Nacional de Transformación Agraria	1.085	896	189
Instituto de Ciencia y Tecnología Agraria	1.153	1.033	120
Instituto Nacional de Cooperativas	318	236	82
Escuela Nacional Central de Agricultura	236	188	48
Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala	127	110	17
Contraloría General de Cuentas	903	588	315

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Entidades descentralizadas que no cuentan con su propio régimen de administración de personal.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO N° 20
GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RENGLON PRESUPUESTARIO
Y SEXO SEGUN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD ^{2/}	RENGLON PRESUPUESTARIO									
	011					022				
	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
TOTAL	7.269	4.729	1.377	297	254	43	866	769	97	
Comité Permanente de Exposiciones	238	41	4	--	--	--	197	177	20	--
Zona Libre de Industria y Comercio	112	90	20	2	2	--	--	--	--	--
Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita	76	67	9	--	--	--	--	--	--	--
Instituto de Fomento Municipal	484	329	143	--	--	--	12	8	4	--
Cuerpo Voluntario de Bomberos	295	244	13	38	36	2	--	--	--	--
Empresa Portuaria Quetzal	662	579	83	--	--	--	--	--	--	--
Inspección General de Cooperativas	164	111	53	--	--	--	--	--	--	--
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	56	49	7	--	--	--	--	--	--	--
Instituto Nacional de Administración Pública	86	50	36	--	--	--	--	--	--	--
Instituto Nacional de Estadística	407	407	140	--	--	--	--	--	--	--
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	845	638	207	--	--	--	22	17	5	--
Instituto Nacional de Transformación Agraria	1.085	897	156	188	155	33	--	--	--	--
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	1.153	472	55	65	58	7	561	503	58	--
Instituto Nacional de Cooperativas	318	236	82	--	--	--	--	--	--	--
Escuela Nacional Central de Agricultura	236	188	48	--	--	--	--	--	--	--
Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala	127	49	6	4	3	1	74	64	10	--
Contraloría General de Cuentas	903	588	315	--	--	--	--	--	--	--

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Entidades descentralizadas que no cuentan con su propio régimen de administración de personal.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 21
GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RENGLON PRESUPUESTARIO
Y SEXO SEGUN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD ^{2/}	RENGLON PRESUPUESTARIO											
	011					022					041	
	Total General	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total	Masculino
TOTAL	27 028	21 553	14 315	7 238	1 067	981	86	4 408	3 782	626		
Instituto de Previsión Militar	407	407	221	186	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	970	931	762	169	39	32	7	-	-	-	-	-
Instituto Guatemalteco de Turismo	286	286	183	103	-	-	-	-	-	-	-	-
Empresa Nacional Portuaria "Santo Tomás de Castilla"	1 351	1 351	1 217	134	-	-	-	-	-	-	-	-
Crédito Hipotecario Nacional	856	854	639	215	2	1	1	-	-	-	-	-
Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala	770	258	197	61	31	24	7	481	367	114	-	-
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	78	78	54	24	-	-	-	-	-	-	-	-
Empresa de Ferrocarriles de Guatemala	351	235	230	5	24	23	1	92	90	2	-	-
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	9 220	9 220	4 241	4 979	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituto Nacional de Electrificación	5 843	2 629	2 439	190	971	901	70	2 243	2 081	162	-	-
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones	6 618	5 076	3 939	1 137	-	-	-	1 542	1 197	345	-	-
Banco Nacional de la Vivienda	4	4	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	163	163	143	20	-	-	-	-	-	-	-	-
Corporación Financiera Nacional	31	31	19	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Empresa Nacional Portuaria Champerico	80	30	26	2	-	-	-	50	47	3	-	-

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Entidades descentralizadas que no cuentan con su propio régimen de administración de personal.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 22

GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS ^{1/} POR SEXO SEGÚN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD ^{2/}	AMBOS SEXOS	MASCULINO	SEXO	FEMENINO
TOTAL	27.028	19.078		7.950
Instituto de Previsión Militar	407	221		186
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	970	794		176
Instituto Guatemalteco de Turismo	286	183		103
Empresa Nacional Portuaria "Santo Tomás de Castilla"	1.351	1.217		134
Crédito Hipotecario Nacional	856	640		216
Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala	770	588		182
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	78	54		24
Empresa de Ferrocarriles de Guatemala	351	343		8
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	9.220	4.241		4.979
Instituto Nacional de Electrificación	5.843	5.421		422
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones	6.818	5.136		1.482
Banco Nacional de la Vivienda	4	3		1
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	163	143		20
Corporación Financiera Nacional	31	19		12
Empresa Nacional Portuaria Champerico	80	75		5

^{1/} Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

^{2/} Entidades descentralizadas que no cuentan con su propio régimen de administración de personal.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO N^o 23

GUATEMALA
ORGANISMO EJECUTIVO
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RANGOS DE EDAD
SEGUN UBICACION INSTITUCIONAL
(Cifras absolutas)
Año 1996

UBICACION INSTITUCIONAL ^{2/}	RANGOS DE EDAD										
	Total General	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más
TOTAL	188,423	6,053	22,369	36,805	36,425	30,979	21,970	14,318	9,976	5,793	3,735
GOBIERNO CENTRAL	154,126	4,452	18,086	30,498	30,006	25,682	17,987	11,557	8,017	4,712	3,129
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS											
CON REGIMEN	27,028	1,193	3,342	4,961	5,040	4,234	3,294	2,193	1,600	827	344
SIN REGIMEN	7,269	408	941	1,346	1,379	1,063	689	568	359	254	262

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Incluye al personal permanente (011), por contrato (022) y por planilla (041).

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO N° 24

GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RANGOS DE EDAD
SEGÚN MINISTERIO DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

MINISTERIO ^{2/}	RANGOS DE EDAD										
	Total General	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más
TOTAL	154,126	4,452	18,086	30,498	30,006	25,682	17,987	11,557	8,017	4,712	3,129
Presidencia de la Republica	3,073	160	390	522	510	559	393	246	157	71	65
Relaciones Exteriores	682	95	118	105	82	87	79	36	33	26	21
Gobernación	18,721	973	3,351	3,613	2,977	2,565	1,891	1,217	1,048	636	450
Finanzas Públicas	3,743	112	457	756	756	659	400	258	142	120	83
Educación	77,851	1,968	8,641	16,115	16,426	13,546	9,166	5,450	3,348	2,024	1,247
Salud Pública y Asistencia Social	23,028	622	2,418	4,536	4,767	3,892	2,740	1,704	1,128	737	484
Trabajo y Previsión Social	719	19	78	114	128	112	77	68	60	27	36
Economía	257	16	26	48	44	41	26	27	12	10	7
Agricultura, Ganadería y Alimentación	5,331	160	714	1,199	1,050	837	517	330	282	149	93
Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	18,041	343	1,570	2,995	2,832	2,977	2,399	1,984	1,605	793	543
Energía y Minas	404	38	66	99	74	55	42	26	18	8	8
Cultura y Deportes	2,093	40	230	377	341	331	216	195	174	103	86
Ministerio Público	153	6	27	19	19	21	21	16	10	8	6

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Incluye al personal permanente (011), por contrato (022) y por planta (041).

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 25
GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RANGOS DE EDAD
SEGÚN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD ^{2/}	Total General	RANGOS DE EDAD									
		20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más
TOTAL	27,028	1,193	3,342	4,961	5,040	4,234	3,294	2,193	1,600	827	344
Instituto de Previsión Militar	407	48	81	87	48	56	43	14	13	8	9
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	970	60	126	197	217	162	106	46	29	16	11
Instituto Guatemalteco de Turismo	266	33	57	61	33	39	30	10	9	6	8
Empresa Nacional Portuaria "Santo Tomás de Castilla"	1,351	123	211	265	211	185	135	84	69	46	22
Crédito Hipotecario Nacional	856	119	185	131	156	114	70	45	25	7	4
Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala	770	199	173	130	112	61	44	18	9	18	6
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	78	3	6	23	12	9	8	7	6	3	1
Empresa de Ferrocarriles de Guatemala	351	8	17	27	29	34	33	34	57	43	69
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	9,220	221	1,051	1,567	1,706	1,521	1,263	867	599	323	102
Instituto Nacional de Electrificación	5,843	88	426	1,104	1,180	970	836	584	456	175	24
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones	6,618	278	979	1,330	1,297	1,052	688	457	311	159	67
Banco Nacional de la Vivienda	4	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	163	6	22	35	28	17	14	10	11	5	15
Corporación Financiera Nacional	31	2	4	4	6	4	4	2	1	1	3
Empresa Nacional Portuaria Champerico	80	5	4	-	5	7	19	15	5	17	3

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Entidades descentralizadas que cuentan con su propio régimen de administración de personal.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 26

GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RANGOS DE EDAD
SEGUN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD ^{2/}	RANGOS DE EDAD										
	Total General	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 y más
TOTAL	7.269	408	941	1.346	1.379	1.063	689	568	359	254	262
Comité Permanente de Exposiciones	238	25	38	25	25	38	25	50	12	-	-
Zona Libre de Industria y Comercio	112	7	24	28	14	11	12	4	7	4	1
Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mila	76	11	4	9	4	15	7	11	4	2	9
Instituto de Fomento Municipal	484	45	71	95	89	60	38	28	28	17	13
Cuerpo Voluntario de Bomberos	295	14	41	76	40	50	32	34	7	1	-
Empresa Portuaria Quetzal	662	30	74	154	148	96	57	38	30	16	19
Inspección General de Cooperativas	164	21	35	33	30	21	9	9	3	1	2
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	56	1	5	8	11	8	7	5	3	3	5
Instituto Nacional de Administración Pública	86	6	10	12	13	18	9	9	1	6	2
Instituto Nacional de Estadística	407	43	51	65	82	49	39	25	21	14	18
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	867	31	98	129	203	140	94	70	35	29	38
Instituto Nacional de Transformación Agraria	1,085	48	140	222	181	139	105	67	70	52	61
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	1,153	45	101	188	267	176	136	99	67	52	42
Instituto Nacional de Cooperativas	318	17	54	83	57	41	20	22	8	5	11
Escuela Nacional Central de Agricultura	236	11	55	43	28	35	12	28	8	4	12
Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala	127	13	30	23	15	19	6	15	4	2	-
Contraloría General de Cuentas	903	40	110	173	172	147	81	54	51	46	29

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Entidades descentralizadas que no cuentan con su propio régimen de administración de personal.

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas

CUADRO Nº 27

GUATEMALA
 ORGANISMO EJECUTIVO
 NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RANGOS DE AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL
 EN LA ADMINISTRACION PUBLICA SEGUN UBICACION INSTITUCIONAL
 (Cifras absolutas)
 Año 1996

UBICACION INSTITUCIONAL ^{2/}	Total General	AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL								
		Menos de 1	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	35 y más
TOTAL	188.423	3.917	42.066	43.533	38.726	25.737	19.190	7.928	4.710	2.616
GOBIERNO CENTRAL	154.126	3.234	34.703	35.705	31.065	20.872	16.138	6.482	3.790	2.127
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS										
CON REGIMEN	27.028	431	5.612	6.126	6.283	3.859	2.369	1.218	737	393
SIN REGIMEN	7.269	252	1.751	1.702	1.378	1.006	683	218	183	96

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Incluye al personal permanente (011), por contrato (022) y por planilla (041).

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, con base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 28

GUATEMALA
GOBIERNO CENTRAL
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RANGOS DE AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA SEGUN MINISTERIO DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

MINISTERIO ^{2/}	AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL									
	Total General	Menos de 1	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	35 y más
TOTAL	154.126	3.234	34.703	35.705	31.065	20.872	16.138	6.492	3.790	2.127
Presidencia de la República	3.073	151	698	762	516	470	200	77	184	15
Relaciones Exteriores	682	2	218	133	76	66	160	20	5	12
Gobernación	18.721	393	7.357	3.313	2.808	1.572	2.202	665	375	46
Finanzas Públicas	3.743	45	794	1.070	892	539	276	71	41	15
Educación	77.851	1.712	17.439	16.738	15.492	11.521	8.437	3.348	2.024	1.140
Salud Pública y Asistencia Social	23.028	438	4.490	5.987	5.342	2.579	2.441	1.036	438	277
Trabajo y Previsión Social	719	14	140	199	128	104	107	17	15	5
Economía	257	8	81	48	43	40	23	10	1	3
Agricultura, Ganadería y Alimentación	5.331	127	1.103	1.663	1.204	666	343	122	58	45
Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	18.041	284	1.749	5.159	3.987	3.012	1.738	1.028	595	539
Energía y Minas	434	39	145	103	72	36	28	2	-	9
Cultura y Deportes	2.093	64	447	512	481	242	182	98	52	15
Ministerio Público	153	7	42	28	24	25	11	8	2	6

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Incluye al personal permanente (011), por contrato (022) y por planilla (041).

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, en base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 29
GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS POR RANGOS DE AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA SEGUN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD DESCENTRALIZADA ^{2/}	Total General	AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL									
		Menos de 1	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36 y más	
TOTAL	7.269	252	1.751	1.702	1.378	1.006	683	218	183	96	
Comité Permanente de Exposiciones	238	-	87	12	24	37	17	24	37	-	
Zona Libre de Industria y Comercio	112	8	32	42	15	3	11	1	-	-	
Empresa de Productos Lácteos											
de Asunción Mita	76	3	18	3	12	14	19	--	5	2	
Instituto de Fomento Municipal	484	5	144	108	90	59	47	16	9	6	
Cuerpo Voluntario de Bomberos	295	12	110	70	32	20	41	6	4	-	
Empresa Portuaria Quetzal	662	-	153	309	112	51	22	7	5	3	
Inspección General de Cooperativas	164	4	87	28	17	8	18	2	-	-	
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	56	-	11	16	13	11	1	1	-	3	
Instituto Nacional de Administración Pública	86	-	27	16	18	10	10	4	1	-	
Instituto Nacional de Estadística	407	77	65	71	91	71	24	4	3	1	
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad	867	1	205	129	290	117	84	24	10	7	
Instituto Nacional de Transformación Agraria	1.085	35	155	371	215	123	87	43	28	28	
Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	1.153	27	225	184	259	251	115	52	24	16	
Instituto Nacional de Cooperativas	318	3	120	86	65	22	14	5	3	-	
Escuela Nacional Central de Agricultura	236	11	25	27	30	29	59	21	22	12	
Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala											
Contraloría General de Cuentas	127	6	31	20	20	15	7	8	2	18	
	903	60	256	210	75	165	107	--	30	-	

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Incluye al personal permanente (011), por contrato (022) y por planilla (041).

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, con base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 30
GUATEMALA
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
NÚMERO DE PUESTOS^{1/} POR RANGOS DE AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA SEGUN ENTIDAD DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

ENTIDAD ^{2/}	AÑOS DE ANTIGÜEDAD LABORAL									
	Menos de 1	1-5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	35 y más	
TOTAL	27,028	431	5,612	6,126	6,283	3,859	1,218	737	383	
Instituto de Previsión Militar	407	25	53	83	91	68	44	17	7	
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	970	221	144	144	302	166	62	28	10	
Instituto Guatemalteco de Turismo	286	1	97	67	52	17	4	2	43	
Empresa Nacional Portuaria "Santo Tomás de Castilla"	1,351	31	373	411	277	142	45	4	49	
Crédito Hipotecario Nacional	856	-	285	126	215	104	56	4	51	
Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala	770	199	337	78	86	8	16	-	46	
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	78	1	16	25	20	7	4	3	2	
Empresa de Ferrocarriles de Guatemala	351	5	19	54	46	159	56	2	8	
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	9,220	101	2,250	1,632	2,019	1,138	1,147	363	50	
Empresa Nacional de Electrificación	5,843	-	543	1,489	1,700	929	660	70	78	
Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones	6,618	60	1,353	1,939	1,436	1,092	265	179	31	
Banco Nacional de la Vivienda	4	-	1	1	1	1	-	-	-	
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	163	1	44	56	31	10	4	5	10	
Corporación Financiera Nacional	31	-	3	11	7	4	1	3	2	
Empresa Nacional Portuaria Champerico	80	2	7	10	-	14	5	24	8	

1/ Incluye puestos de tiempo parcial, puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

2/ Incluye al personal permanente (011), por contrato (022) y por planilla (041).

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, con base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 31
GUATEMALA
ORGANISMO EJECUTIVO
NUMERO DE PUESTOS* POR UBICACION INSTITUCIONAL Y SEXO,
SEGUN REGION Y DEPARTAMENTO DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS
(Cifras absolutas)
Año 1996

REGION Y DEPARTAMENTO DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS	TOTAL AMBOS SEXOS			GOBIERNO CENTRAL			DESCENTRALIZADAS					
	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	CON REGIMEN		SIN REGIMEN			
							Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.
TOTAL	188,423	112,150	76,273	154,126	87,320	66,806	27,028	19,078	7,950	7,289	5,752	1,517
Región I: Metropolitana Guatemala	80,045 80,045	46,010 46,010	34,035 34,035	57,708 57,708	30,941 30,941	26,767 26,767	17,638 17,638	11,545 11,545	6,093 6,093	4,699 4,699	3,524 3,524	1,175 1,175
Región II: Norte Alta Verapaz Baja Verapaz	10,076 7,078 2,998	6,575 4,769 1,806	3,501 2,309 1,192	9,185 6,365 2,820	5,811 4,146 1,665	3,374 2,219 1,155	638 511 127	546 451 95	92 60 32	253 202 51	218 172 46	35 30 5
Región III: Nor-Oriente Izabal Chiquimula Zacapa Progreso	18,593 6,823 5,084 4,079 2,607	11,086 4,319 3,094 2,225 1,448	7,507 2,504 1,990 1,854 1,189	15,104 4,254 4,655 3,714 2,481	8,110 2,115 2,743 1,911 1,341	6,984 2,139 1,912 1,803 1,140	3,070 2,313 354 292 111	2,611 1,981 284 254 92	459 332 70 38 19	419 256 75 73 15	365 223 67 60 15	54 33 8 13 -
Región IV: Sur-Oriente Juliatepa Jalapa Santa Rosa	12,792 5,749 2,864 4,179	7,247 3,421 1,552 2,274	5,545 2,328 1,312 1,905	11,898 5,348 2,728 3,822	6,458 3,052 1,449 1,957	5,440 2,296 1,279 1,865	615 176 118 321	529 157 86 286	86 19 32 35	279 225 18 36	260 212 17 31	19 13 1 5

* Incluye puestos de tiempo parcial; puestos programados para el año 1996 por la Dirección Técnica del Presupuesto.

Sigue...

...continúa

REGION Y DEPARTAMENTO DONDE PRESTAN SUS SERVICIOS	TOTAL			GOBIERNO CENTRAL			DESCENTRALIZADAS					
	AMBOS SEXOS											
	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.			
Región V:												
Chimaltenango	15,201	8,486	6,715	12,669	6,627	6,042	1,919	1,340	579	613	519	94
Sacatepequez	4,478	2,645	1,833	4,146	2,358	1,788	211	184	27	121	103	18
Escuintla	3,236	1,511	1,725	2,990	1,341	1,649	157	105	52	89	85	24
	7,487	4,330	3,157	5,633	2,928	2,605	1,551	1,051	500	403	351	52
Región VI:												
Sur-Occidente	33,553	20,403	13,150	30,455	17,938	12,517	2,457	1,910	547	641	555	86
San Marcos	7,921	4,791	3,130	7,460	4,423	3,037	387	303	84	74	65	9
Quetzaltenango	9,887	5,773	4,114	8,584	4,700	3,884	997	819	178	306	254	52
Totonicapán	3,223	2,068	1,155	3,083	1,967	1,126	122	94	28	18	17	1
Solalá	3,583	2,384	1,199	3,391	2,235	1,156	154	113	41	38	36	2
Retalhuleu	4,374	2,938	1,436	3,951	2,620	1,341	319	232	87	94	86	8
Suchitepequez	4,565	2,449	2,116	3,976	2,003	1,973	478	349	129	111	97	14
Región VII:												
Nor-Occidente	13,572	9,218	4,354	13,059	8,795	4,284	305	259	46	198	174	24
Huehuenango	7,925	5,419	2,506	7,706	5,225	2,481	151	135	16	69	59	9
Quiché	5,647	3,799	1,848	5,363	3,560	1,803	154	124	30	130	115	16
Región VIII:												
Peten	4,591	3,125	1,466	4,038	2,650	1,388	386	338	48	167	137	30

Fuente: Cálculos efectuados en el Departamento de Desarrollo Institucional de la ONSEC, con base a información proporcionada por la Dirección Técnica del Presupuesto, del Ministerio de Finanzas Públicas y datos del II Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos.

CUADRO Nº 32

GUATEMALA
REGIMEN DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO
NUMERO DE PENSIONES CONCEDIDAS POR AÑO SEGUN CLASE DE PENSION^{1/}
(Al 30 de abril de 1996)

AÑOS	TOTAL PENSIONES	CLASE DE PENSION			VIUDEZ Y ORFANDAD
		INVALIDEZ Y EXTRAORDINARIAS	JUBILACION		
TOTAL	40.278	2.401	29.816	8.061	
hasta 1987	7	--	3	4	
1988	1	--	--	1	
1989	9	1	1	7	
1990	7	1	1	5	
1991	31	2	6	23	
1992	345	12	91	242	
1993	30.926	1.215	23.457	6.254	
1994	3.896	479	2.716	701	
1995	4.417	626	3.254	537	
1996	639	65	287	287	

1/ Los tipos de pensión para los beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, según renglón presupuestario están representados de la siguiente forma:
 611= invalidez y extraordinarias; 612= jubilación; y 613= viudez y orfandad.

Fuente: *Elaboración de ONSEC con base en la Nómina de Pagos del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, abril de 1996. Ministerio de Finanzas Públicas.*

CUADRO Nº 33

GUATEMALA
REGIMEN DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO
NUMERO Y CLASE DE PENSIONES CONCEDIDAS SEGUN MONTO ASIGNADO
 (Al 30 de abril de 1996)

MONTO DE PENSIONES (Quetzales) ^{1/}	TOTAL PENSIONES	CLASE DE PENSION ^{2/}		VIUDEZ Y ORFANDAD
		INVALIDEZ Y EXTRAORDINARIAS	JUBILACION	
TOTAL	40.278	2.401	29.816	8.061
menos de 100.000	73	--	1	72
101.00 a 300.00	350	3	--	347
301.00 a 500.00	384	14	--	370
501.00 a 800.00	29.909	937	22.217	6.755
801.00 a 1.000.00	4.629	865	3.412	352
1.001.00 a 1.500.00	3.751	375	3.242	134
1.501.00 a 2.000.00	940	160	757	23
2,000.00 y más	242	47	187	8

1/ Las diferentes clases de pensión incluyen únicamente el monto de acuerdo al promedio de los sueldos devengados durante los últimos cinco años de servicios, no así la bonificación de emergencia, y a partir del 1º de enero de 1996 dichos montos contienen la adición de conformidad con el Artículo 4 del Decreto 81-95 del Congreso de la República.

2/ Los tipos de pensión para los beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, según renglón presupuestario están representados de la siguiente forma: 611= invalidez y extraordinarias; 612= jubilación; y 613= viudez y orfandad.

Fuente: *Elaboración propia con base en la Nómina de Pagos del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, abril de 1996. Ministerio de Finanzas Públicas.*

CUADRO Nº 34

**GUATEMALA
REGIMEN DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO. NUMERO DE PENSIONES
CONCEDIDAS POR CLASE DE PENSION SEGUN DEPARTAMENTO DE LA REPUBLICA
(Al 30 de abril de 1996)**

DEPARTAMENTO	TOTAL PENSIONES	CLASE DE PENSION ^{1/}		VIUDEZ Y ORFANDAD
		INVALIDEZ Y EXTRAORDINARIAS	JUBILACION	
TOTAL	40.278	2.401	29.816	8.061
Guatemala	24.440	1.151	18.440	4.849
El Progreso	784	85	534	165
Sacatepequez	845	48	649	148
Chimaltenango	662	43	476	143
Escuintla	711	66	488	157
Santa Rosa	577	91	375	111
Huehuetenango	1.034	59	782	193
Quiche	547	58	353	136
Totonicapán	260	22	181	57
Sololá	315	35	220	60
Quetzaltenango	1.831	99	1.383	349
San Marcos	929	47	651	231
Retalhuleu	424	35	297	92
Suchitepequez	681	26	516	139

Sigue...

...Continúa

DEPARTAMENTO	TOTAL PENSIONES	CLASE DE PENSION ^{1/}		
		INVALIDEZ Y EXTRAORDINARIAS	JUBILACION	VIUDEZ Y ORFANDAD
Jalapa	684	63	470	151
Jutiapa	1.442	179	950	313
Izabal	497	21	377	99
Zacapa	849	66	630	153
Chiquimula	1.051	76	772	203
Alta Verapaz	704	68	531	105
Baja Verapaz	502	46	352	104
Peten	509	17	389	103

1/ Los tipos de pensión para los beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, según renglón presupuestario están representados de la siguiente forma:
611= invalidez y extraordinarias; 612= jubilación; y 613= viudez y orfandad.

Fuente: *Elaboración propia con base en la Nómina de Pagos del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, abril de 1996. Ministerio de Finanzas Públicas.*

CUADRO Nº 35

**GUATEMALA
REGIMEN DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO. NUMERO DE PENSIONES
CONCEDIDAS POR CLASE DE PENSION SEGUN REGION DE LA REPUBLICA 1/
(Al 30 de abril de 1996)**

DEPARTAMENTO	TOTAL	CLASE DE PENSION ^{2/}		VIUDES Y ORFANDAD
		INVALIDEZ Y EXTRAORDINARIAS	JUBILACION	
TOTAL	40.278	2.401	29.816	8.061
Metropolitana	24.440	1.151	18.440	4.849
Norte	1.206	114	883	209
Nor-Oriente	3.181	248	2.313	620
Sur-Oriente	2.703	333	1.795	575
Central	2.218	157	1.613	448
Sur-Occidente	4.440	264	3.248	928
Nor-Occidente	1.581	117	1.135	329
Norte	509	17	389	103

1/ La presente Regionalización se hizo en base al Presupuesto Analítico de Sueldos y Nómina de Pagos del Ministerio de Finanzas Públicas mismos que están integrados por los departamentos que se detallan a continuación: Región Metropolitana= Guatemala; Alta Verapaz y Baja Verapaz; Nor-Oriente= El Progreso, Izabal, Zacapa, Chiquimula; Sur-Oriente= Santa Rosa, Jalapa, Jutiapa; Central= Sacatepequez, Chimaltenango; Escuintla; Sur-Occidente= Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepequez, Retalhuleu, San Marcos; Nor-Occidente= Huehuetenango y Quiché; Norte= Peten.

2/ Los tipos de pensión para los beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, según renglón presupuestario están representados de la siguiente forma:
611= invalidez y extraordinarias; 612= jubilación; y 613= viudez y orfandad.

Fuente: *Elaboración propia con base en Nómina de Pagos del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, abril de 1996. Ministerio de Finanzas Públicas.*

CUADRO Nº 36
EL SALVADOR
ORGANO EJECUTIVO
NUMERO DE FUNCIONARIOS POR UBICACION
INSTITUCIONAL, NIVELES EDUCATIVOS Y SEXO

NOMBRE DE LA INSTITUCION	PROFESIONALES		TECNICOS		DEMÁS NIVELES		TOTALES		MAESTRIAS/POSG.	
	M*	F**	M	F	M	F	M	F	M	F
Presidencia de la Republica	35	27	22	20	361	113	418	160	1	0
Secretaría de Reconstrucción Nacional	59	42	15	28	35	21	109	91	1	4
Instituto Libertad y Progreso	8	3	0	1	7	1	15	5	0	0
Instituto Nacional de los Deportes	18	6	18	4	154	37	190	47	0	0
Administración Nacional de Telecomunicaciones	0	0	0	0	4.689	1.111	4.689	1.111	0	0
Academia Nacional de Seguridad Pública	78	43	15	15	196	106	289	164	2	0
Policía Nacional Civil	0	0	0	0	9.300	940	9.300	940	0	0
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	28	14	12	14	25	12	65	40	0	0
Fondo de Inversión Social	77	26	2	16	15	15	94	57	2	0
Ministerio de Hacienda	805	474	236	160	1.364	672	2.405	1.306	3	2
Instituto Nacional de Pens. Emp. Públicos	28	38	23	50	179	166	230	254	0	0
Lotería Nacional	12	12	8	26	89	51	109	89	0	0
Ministerio de Relaciones Exteriores	148	110	37	78	197	183	382	351	4	2
Ministerio del Interior	59	46	58	60	1.852	781	1.969	887	0	0
Ministerio de Justicia	60	44	8	18	891	138	949	200	0	0
Instituto de Protección al Menor	49	109	27	78	334	726	410	913	0	0
Universidad de El Salvador	723	432	47	100	1.228	395	1.998	927	6	0
Federación Salvadoreña de Fútbol	1	1	4	2	12	8	17	11	0	0
EDUCREDITO	7	1	0	5	16	12	23	18	0	0
Caja Mutual del Magisterio Nacional	7	8	2	1	16	24	25	33	0	0
Instituto Centr. de Capacitación de Telecom.	1	1	0	0	3	1	4	2	0	0

Sigue...

...Continúa

NOMBRE DE LA INSTITUCION	PROFESIONALES		TECNICOS		DEMÁS NIVELES		TOTALES		MAESTRIAS/POSG.	
	M*	F**	M	F	M	F	M	F	M	F
Ministerio de Salud Pública	1.912	1.758	526	3.288	4.601	6.597	7.039	11.643	2	1
Cruz Roja Salvadoreña	6	12	10	14	62	37	78	63	0	0
Consejo Superior de Salud	21	23	1	5	15	17	37	45	0	0
Instituto Salv. de Rehabilitación de Invalídidos	71	196	28	126	150	168	249	490	0	0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	39	23	3	5	135	85	177	113	0	0
Instituto Salvadoreño de Seguro Social	0	0	0	0	4.745	6.543	4.745	6.543	0	0
Ministerio de Economía	145	133	22	31	235	119	402	283	3	1
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	248	87	82	26	4.338	241	4.568	354	3	0
Corporación Salvadoreña Industrial	12	10	5	9	33	10	50	29	0	0
Instituto Salvadoreño de Turismo	19	6	11	10	416	91	446	107	0	0
Fondo Fin. y Gtia. para la Peq. Mctr. Emp.	8	9	4	6	94	85	106	100	0	0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	14	4	2	1	5	6	21	11	0	0
Feria Internacional de El Salvador	4	7	0	1	39	7	43	15	0	0
Consejo Salvadoreño del Café	10	8	2	3	16	6	28	17	0	0
Cons. de Vigilancia de la Cont. Pública	1	0	0	0	1	1	2	1	0	0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	42	35	19	36	240	43	301	114	0	0
Inst. Salvadoreño de Trans. Agraria	17	8	14	22	358	99	389	129	0	0
Escuela Nacional de Agricultura	28	4	15	4	75	43	118	51	0	0
Banco de Fomento Agropecuario	163	45	211	193	607	276	981	514	0	0
Banco de Tierras	35	9	21	4	127	102	183	115	0	0
Centro Nac. de Tecnología Agropecuaria	316	63	158	27	248	147	722	237	8	0
Ministerio de Obras Públicas	285	98	150	109	7.368	317	7.803	524	1	0
Fondo Social para la Vivienda	46	37	10	5	99	87	155	129	2	0
Admon. de Acueductos y Alcantarillado	97	32	56	17	2.138	244	2.291	293	2	0
Fondo Nacional de Vivienda Popular	10	15	2	3	57	47	69	65	0	1
Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	50	47	11	13	137	40	198	100	0	0
Procuraduría Defensa de los Derechos Humanos	74	46	6	16	174	80	254	142	0	0
Procuraduría General de la República	175	183	14	83	144	132	333	398	0	0

Sigue...

...Continúa

NOMBRE DE LA INSTITUCION	PROFESIONALES		TECNICOS		DEMÁS NIVELES		TOTALES		MAESTRIAS/POSG.	
	M*	F**	M	F	M	F	M	F	M	F
Tribunal Supremo Electoral	33	13	36	49	651	422	720	484	0	0
Tribunal de Servicio Civil	3	0	1	0	7	5	11	5	0	0
Superintendencia del Sistema Financiero	125	55	2	4	34	25	161	84	0	0
Banco Central de Reserva	114	58	7	46	307	77	428	181	12	5
Comité de Cuentas de la República	271	199	21	18	192	140	484	357	4	3
Fiscalía General de la República	172	137	6	14	235	165	413	316	0	0
Centro Nacional de Registro	111	109	43	91	428	308	582	508	1	0
TOTALES	6.880	4.906	2.033	4.955	49.464	22.305	58.377	32.166	57	19

* Masculino

** Femenino

Fuente: Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado. Programa de Modernización de la Administración de Recursos Humanos. San Salvador, El Salvador.

CUADRO Nº 37
EL SALVADOR
ORGANO LEGISLATIVO
NUMERO DE FUNCIONARIOS POR NIVELES EDUCATIVOS Y SEXO

NOMBRE DE LA INSTITUCION	PROFESIONALES		TECNICOS		DEMÁS NIVELES		TOTALES		MAESTRIAS/POSG.	
	M*	F**	M	F	M	F	M	F	M	F
Asamblea Legislativa	38	1	11	0	211	109	260	110	0	0
TOTALES	38	1	11	0	211	109	260	110	0	0

* Masculino

** Femenino

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Estado. Programa de Modernización de la Administración de Recursos Humanos. San Salvador, El Salvador.

CUADRO Nº 38
NICARAGUA
DISTRIBUCION DE CARGOS PERMANENTES
POR GRUPO OCUPACIONAL *

ORGANISMOS	Dirección	Serv. Admon.	Tec. Científ.	Docencia	Serv. Gral.	Producción	Salud	Seg. y Defensa	Total
Asamblea Nacional	124	65	84	--	50	6	2	--	331
Consejo Supremo Electoral	123	37	39	--	68	12	--	--	279
Corte Suprema de Justicia	358	371	462	--	476	9	32	--	1,708
Contraloría General de la República	26	27	66	--	14	1	--	--	134
Ministerio de la Presidencia	24	60	42	--	57	3	--	--	186
Ministerio de Acción Social	18	15	11	--	26	--	--	--	70
Ministerio de Salud	2,077	868	639	177	4,375	122	13,927	--	22,185
Ministerio de Educación	228	275	260	17,609	719	--	9	--	19,100
Ministerio de Trabajo	73	127	109	--	43	--	--	--	352
Ministerio de Finanzas	301	271	936	--	261	22	4	--	1,795
Ministerio de Economía y Desarrollo	48	72	79	--	72	1	--	--	272
Ministerio de Construc. y Transporte	140	64	156	--	96	35	--	--	491
Ministerio de Turismo	21	19	15	--	16	--	--	--	71
Ministerio de Agricult. y Ganadería	70	62	193	2	83	7	6	--	423
Ministerio de Relaciones Exteriores	70	47	56	--	55	7	--	--	235
Ministerio de Cooperación Externa	37	27	33	--	26	--	1	--	124
Ministerio de Defensa	--	--	--	--	--	--	--	14,083	14,083

Sigue...

...Continúa

ORGANISMOS	Dirección	Serv. Admon.	Tec. Cientif.	Docencia	Serv. Gral.	Producción	Salud	Seg. y Defensa	Total
Ministerio de Gobernación	-	--	--	--	--	--	--	9,354	9,354
Ministerio del Ambiente y Rec. Naturales	30	44	93	--	73	7	--	--	247
Procuraduría General de Justicia	37	27	118	--	31	1	--	--	214
Instituto de Fomento Municipal	30	16	41	--	16	--	--	--	103
Inst. Nicaragüense de Reforma Agraria	68	27	88	--	28	2	--	--	213
Instituto Nicaragüense de Cultura	50	27	108	23	54	3	--	--	265
Inst. Nicaragüense de Est. Territoriales	70	29	215	--	33	2	--	--	349
Inst. Nacional de Estadísticas y Censos	21	4	27	--	13	--	--	--	65
Instituto de Juventud y Deportes	36	16	23	--	24	5	1	--	105
Instituto Nicaragüense de la Mujer	5	2	5	--	4	--	--	--	16
Instituto Nacional Tecnológico	26	72	117	687	230	11	1	--	1,144
Dirección de Comunicación Social	8	9	27	--	13	--	--	--	57
SIGFA	-	2	--	--	2	--	--	--	4
Consejos Reg. Autónomos del Atlant. Norte	45	3	--	--	1	--	--	--	49
Gobierno Autónomo Atlántico Norte	26	11	3	--	11	1	--	--	52
Gobierno Autónomo Atlántico Sur	3	8	9	--	10	2	--	--	32
Consejos Reg. Autónomos del Atlant. Sur	45	3	4	--	3	1	--	--	56
Sub-Total	4,238	2,707	4,056	18,496	6,983	260	13,983	23,437	74,164

* Cifras correspondientes a enero de 1997.

1. Se refiere a Cargos Presupuestados.

2. No incluye Personal Diplomático.

3. No incluye modalidades descentralizadas del MED.

Fuente: Gobierno de Nicaragua. Ministerio de Finanzas. Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESSEP, y Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP. Sistema de Servicio Civil, Managua, Abril 1997, pp. 25-27.

CUADRO Nº 39

HONDURAS
DISTRIBUCION DEL EMPLEO BAJO EL REGIMEN DE SERVICIO CIVIL, -DGSC-
POR GRADO, GRUPO OCUPACIONAL Y NIVEL ACADEMICO*

GRADO	Nº DE PUESTOS	GRUPO OCUPACIONAL	NIVEL ACADEMICO
1-10	14.325	Conserje, vigilante, motorista trabajador de servicios, etc.	Educación Primaria
11-20	5.132	Oficinista, secretarías, auxiliar de enfermería, paramédico, etc.	Educación Secundaria
21-30	2.719	Agrónomos, anestésistas, enfermeras, técnico de salud, promotores, etc.	Educación técnica post-secundaria; educación universitaria de 2 ó 3 años
31-35	519	Ingenieros, economistas, veterinarios, médicos, etc.	Grado universitario (4 años o más)

* Diciembre, 1996.

Fuente: Dirección General de Servicio Civil. Tegucigalpa, M.D.C.

CUADRO Nº 40**COSTA RICA****TOTAL DE EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA SEGUN DEPENDENCIA**

ENTIDADES SECTOR PUBLICO	1994	1995	1996	DIFERENCIAS	
	DIC	(DIC)	JUNIO	(3) (2)	(3) (1)
	1	2	3		
TOTAL GENERAL	140.935	136.285	134.959	-1.326	-5.976
ENTIDADES PUBLICAS	64.267	61.138	59.472	-1.666	-4.795
GOBIERNO CENTRAL	76.668	75.147	75.487	340	-1.181

1. No incluye el Sistema Bancario Nacional.
2. Sobre el Régimen Municipal, únicamente se cuenta con los datos incompletos de 1995 para un total de 517 cargos.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

CUADRO Nº 41

COSTA RICA

TOTAL DE EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ENTIDADES PUBLICAS

ENTIDADES SECTOR PUBLICO	1994	1995	1996	DIFERENCIAS	
	DIC 1	(DIC) 2	JUNIO 3	(3) (2)	(3) (1)
ENTIDADES PUBLICAS	64.267	61.138	59.472	-1.666	-4.795
Caja Cost. de Seguro Social	26.005	26.657	26.485	-172	480
CEFOF	64	56	56	0	-8
CENPRO	95	62	69	7	-26
Centro C.R. Prod. Cinemat.	16	13	13	0	-3
Centro Mujer y Familia	0	17	17	0	17
Cía. Nacional de Teatro	57	54	54	0	-3
Cía. Nacional de Fuerza y Luz	1.278	1.343	1.343	0	65
Cjo. Nal. Inv. Científicas y Tecnológicas	82	67	59	-8	-23
Consejo de Seguridad Vial	398	568	716	148	318
CODESA (Matriz)	14	6	6	0	-8
Colegio Universitario de Alajuela	132	132	132	0	0
Colegio Universitario de Cartago	79	115	115	0	36
Colegio Universitario de Puntarenas	95	90	90	0	-5
Comisión Nal. Asuntos Indígenas	54	52	44	-8	-10
Comisión Energía Atómica	4	4	5	1	1
CONAPE	60	50	50	0	-10
Consejo Nacional de Rehabilitación	89	89	89	0	0
Consejo Nacional de Producción	1.143	719	705	-14	-438
Consejo de Salud Ocupacional	7	6	6	0	-1
Consejo Téc. Asist. Médico	2.190	2.166	1.972	-194	-218
DESAF	122	93	0	-93	-122
Dirección Gral. Archivo Nacional	3	3	78	75	75
Dirección Gral. Aviación Civil	269	255	353	98	84
Dirección Gral. Educ. Física y Deporte	211	154	149	-5	-62
Dirección Gral. Vida Silvestre	0	41	41	0	41
Emp. Servicios Públicos Heredia	307	272	266	-6	-41
Escuela Centroamericana de Ganadería	113	114	114	0	1
Fábrica Nacional de Licores	288	241	234	-7	-54

Sigue...

...Continúa

ENTIDADES SECTOR PUBLICO	1994	1995	1996	DIFERENCIAS	
	DIC	(DIC)	JUNIO	(3) (2)	(3) (1)
	1	2	3		
Fertilizantes de Centroamérica	273	0	0	0	-273
Fondo Parques Nacionales	96	96	96	0	0
ICAA	3.419	3.069	2.806	-263	-613
IFAM	252	127	128	1	-124
INCIENSA	161	155	160	5	-1
Instituto de Café de Costa Rica	176	136	147	11	-29
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	1.177	68	64	-4	-1.113
Instituto Costarricense de Electricidad	9.901	9.607	9.016	-591	-885
Instituto Costarricense de Pesca	16	95	92	-3	76
Instituto Costarricense de Turismo	276	233	219	-14	-57
Instituto de Desarrollo Agrario	877	625	552	-73	-325
Instituto Geográfico Nacional	0	7	7	0	7
Instituto Meteorológico Nacional	0	0	0	0	0
Instituto Mixto de Ayuda Social	616	542	527	-15	-89
Instituto Nacional de Aprendizaje	1.308	1.260	1.201	-59	-107
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	520	492	487	-5	-33
Instituto Nacional de Seguros	2.380	2.324	2.246	-78	-134
Instituto Costarricense de Puertos al Pacífico	1.270	1.203	1.116	-87	-154
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	118	93	91	-2	-27
Instituto Nacional sobre Alcoholismo	258	221	214	-7	-44
JAPDEVA	1.353	1.265	1.141	-124	-212
Junta Administrativa S.E. Cartago	236	215	212	-3	-24
Junta de Defensa del Tabaco	29	24	0	-24	-29
Junta de Protección Social de San José	413	390	389	-1	-24
Junta Administ. Cementerio Goicoechea	8	8	8	0	0
Junta Administrativa Imprenta Nacional	13	12	10	-2	-3
Junta de Protección Social de Alajuela	6	6	6	0	0
Junta de Protección Social de Cartago	4	4	4	0	0
MAG Estaciones Experimentales	18	14	5	-9	-13
MAG-PPZN	13	13	13	0	0
MAG Prod. Pecuaria	6	6	6	0	0
Minera Nacional	5	0	0	0	-5
Movimiento Nacional de Juventudes	35	29	29	0	-6
Museo de Arte Costarricense	27	26	25	-1	-2
Museo Histórico Juan Santamaría	1	1	1	0	0
Museo Nacional	112	108	107	-1	-5
OCIS-DESAF	1.574	1.568	1.476	-92	-98
Oficina Nacional de Semillas	20	20	21	1	1
Oficina del Arroz	28	26	15	-11	-13
Orquesta Sinfónica Nacional	102	102	102	0	0
PANI-DESAF	493	459	461	2	-32
Patronato Nacional de Rehabilitación	33	33	28	-5	-5

Sigue...

...Continúa

ENTIDADES SECTOR PUBLICO	1994	1995	1996	DIFERENCIAS	
	DIC	(DIC)	JUNIO	(3) (2)	(3) (1)
	1	2	3		
Patronato Nacional de la Infancia	143	133	133	0	-10
Patronato Nacional de Ciegos	6	8	8	0	2
PL 480 Direc. Eject. Proyecto	27	27	23	-4	-4
Programa Int. Merc. Agropecuario	108	75	70	-5	-38
Proyecto Bambú	10	8	10	2	0
Radiográfica Costarricense	302	302	269	-33	-33
Refinadora Costarricense de Petróleo	1.840	1.731	1.717	-14	-123
Registro Nacional	293	220	250	30	-43
Servicio Nacional de Electricidad	194	165	165	0	-29
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	228	146	142	-4	-86
Sistema Nacional de Radio y T.V. Cultural	171	78	78	0	-93
Teatro Nacional	73	65	64	-1	-9
Teatro Popular Melico Salazar	29	24	23	-1	-6
Unidad de Ejecución PPZN-MIDEPLAN	11	11	8	-3	-3

1. No incluye el Sistema Bancario Nacional.
2. Sobre el Régimen Municipal únicamente se cuenta con los datos incompletos de 1995 para un total de 517 cargos.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

CUADRO Nº 42

COSTA RICA TOTAL DE EMPLEADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA GOBIERNO CENTRAL

ENTIDADES SECTOR PUBLICO	1994	1995	1996	DIFERENCIAS	
	DIC	(DIC)	JUNIO	(3) (2)	(3) (1)
	1	2	3		
GOBIERNO CENTRAL	76.668	75.147	75.487	340	-1.181
Asamblea Legislativa	778	772	772	0	-6
Contraloría General de la República	627	625	625	0	-2
Defensoría de los Habitantes	75	83	86	3	11
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.785	1.225	1.198	-27	-587
Ministerio del Ambiente	1.019	892	873	-19	-146
Ministerio de Ciencia y Tecnología	37	39	37	-2	0
Ministerio de Comercio Exterior	35	33	32	-1	-3
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	759	732	660	-72	-99
Ministerio de Economía y Comercio	670	586	643	57	-27
Ministerio de Educación Pública	36.324	37.769	39.186	1.417	2.862
Ministerio de Gobernación y Policía	6.781	3.296	2.255	-1.041	-4.526
Ministerio de Hacienda	3.209	2.476	2.414	-62	-795
Ministerio de Justicia y Gracia	2.896	2.970	2.970	0	74
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	4.935	4.523	3.786	-737	-1.149
Ministerio de Planificación	236	188	175	-13	-61
Ministerio de la Presidencia	301	259	293	34	-8
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	459	411	417	6	-42
Ministerio de Salud	2.533	2.400	2.454	54	-79
Ministerio de Seguridad Pública	6.721	9.834	9.867	33	3.146
Ministerio de Trabajo	535	375	571	196	36
Ministerio de Vivienda	53	39	45	6	-8
Ministerio Presidencia Rep.	592	522	521	-1	-71
Poder Judicial	4.500	4.500	4.975	475	475
Tribunal Supremo de Elecciones	808	598	632	34	-176

1. No incluye el Sistema Bancario Nacional.
2. Sobre el Régimen Municipal únicamente se cuenta con los datos incompletos de 1995 para un total de 517 cargos.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

CUADRO Nº 43

COSTA RICA SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO CLASIFICACION FUNCIONAL POR TIPO DE PUESTO RESUMEN GERENCIAL COMPARATIVO POR INSTITUCIONES*

GOBIERNO CENTRAL

INSTITUCIONES	Dirección Jefatura	Personal Profesional	Personal Técnico	Personal Apoyo	Totales
Ministerio de Agricultura y Ganadería	34	442	363	336	1.175
Ministerio de Ciencia y Tecnología	9	15	0	16	40
Ministerio de Comercio Exterior	6	20	6	13	45
Ministerio de Coordinación Regional	2	1	18	6	27
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	54	74	341	148	817
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	41	66	69	233	409
Ministerio de Gobernación y Policía	31	19	19	227	296
Ministerio de Hacienda	178	484	449	378	1.489
Ministerio de Información	5	14	6	16	41
Ministerio de Justicia y Gracia	22	26	15	53	116
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	361	240	1.186	3.462	5.249
Ministerio de Planificación Nal. y Pol. Econ.	29	88	21	74	212
Ministerio de Rec. Naturales, Energía y Minas	99	172	302	554	1.127
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	66	139	22	105	332
Ministerio de Salud	292	564	2.412	1.564	4.832
Ministerio de Seguridad Pública	106	42	0	8.478	8.616
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	75	130	165	165	535
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	14	34	14	53	115
Ministerio de la Presidencia	19	23	212	68	322
TOTALES	1.491	2.664	5.711	16.034	25.890

* Al 31 de diciembre de 1995.

1. Por sus características particulares, no se incluye el Ministerio de Educación.
2. La CCSS no indica los puestos de Dirección y Jefatura.
3. El Régimen Municipal no se indica.

Fuente: Sistema de Información MIDEPLAN, Departamento de Estadística

CUADRO Nº 44

COSTA RICA SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO CLASIFICACION FUNCIONAL POR TIPO DE PUESTO RESUMEN GERENCIAL COMPARATIVO POR INSTITUCIONES*

INSTITUCIONES AUTONOMAS

INSTITUCIONES	Dirección Jefatura	Personal Profesional	Personal Técnico	Personal Apoyo	Totales
Archivos Nacionales	16	7	28	37	88
Banco Hipotecario de la Vivienda	19	19	22	44	104
Caja Costarricense de Seguro Social	-	5.194	8.862	12.581	26.657
Casa del Artista	1	0	6	4	11
Centro Cost. Producción Cinematográfica	1	11	4	5	21
Centro Costarricense de Ciencia y Cultura	0	22	5	39	66
Centro Nacional de Desarrollo Mujer y Familia	12	25	9	14	60
Centro de Promoción de Export. e Inversiones	3	34	24	28	89
Colegio Universitario de Alajuela	32	131	9	27	199
Colegio Universitario de Cartago	16	20	12	29	77
Colegio Universitario de Puntarenas	8	81	8	22	119
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	5	15	18	15	53
Comisión Nac. de Préstamos para la Educación	21	11	19	13	64
Comisión Nacional de Energía Atómica	9	1	0	2	12
Consejo Nal. de Invest. Científicas y Tecnol.	17	25	18	23	83
Consejo Nacional de Producción	97	123	149	501	870
Consejo Nacional de Rectores	5	22	3	18	48
Consejo Nal. de Rehabilitación y Ed. Especial	44	30	37	26	137
Dirección General de Educ. Física y Deportes	37	12	32	132	213
Dirección Gral. de Adaptación Social	21	10	26	115	172
Dirección Gral. de Migración y Extranjería	35	13	54	304	406
Dirección Gral. para los Refugiados	7	10	1	25	43
Dirección Nal. Comunicaciones (CORTEL)	47	20	96	1.270	1.433
Dirección Nal. Desarrollo de la Comunidad	26	37	95	51	209
Editorial Costa Rica	10	1	7	22	40
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	28	11	193	68	300
Imprenta Nacional	11	9	90	60	170
Instituto Cost. de Acueductos y Alcantarillados	180	191	319	2.107	2.797
Instituto Costarricense de Electricidad	484	824	3.045	5.254	9.607
Instituto Costarricense Pesca y Acuacult.	43	13	44	41	141
Instituto Costarricense Puertos al Pacífico	82	21	196	960	1.259
Instituto Mixto de Ayuda Social	89	124	143	237	1.259

Sigue...

...Continúa

INSTITUCIONES	Dirección Jefatura	Personal Profesional	Personal Técnico	Personal Apoyo	Totales
Instituto Nacional de Aprendizaje	27	33	18	41	119
Instituto Nacional de Criminología	130	168	114	1.560	1.972
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	33	31	33	42	139
Instituto Nacional de Seguros	110	217	385	1.560	1.972
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	28	99	112	304	543
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodepend.	26	46	83	67	222
Junta Adm. de Servicio Eléctrico de Cartago	24	8	75	64	171
Junta de Defensa del Tabaco	2	4	14	4	24
JAPDEVA	74	51	360	904	1.389
Junta de Protección Social de San José	27	55	240	99	421
Minera Nacional S.A.	7	2	2	0	11
Movimiento Nacional de Juventudes	7	9	18	6	40
Museo Dr. Rafael Angel Calderón G.	7	5	0	14	26
Museo Histórico y Cultural Juan Santamaría	1	6	2	4	13
Museo Nacional de Costa Rica	6	47	28	37	118
Museo de Arte Costarricense	2	9	6	18	35
Oficina Nacional de Semillas	3	6	5	7	21
Oficina del Arroz	16	7	5	8	36
Orquesta Sinfónica Nacional	10	110	8	14	142
Patronato Nacional de Ciegos	1	1	3	4	9
Patronato Nacional de la Infancia	46	189	86	315	636
Radiográfica Costarricense S.A.	29	66	129	83	307
Refinadora Costarricense de Petróleo	156	276	537	889	1.858
Registro Nacional	101	80	496	109	786
Servicio Nal. de Aguas Subt., Riego y Aven.	20	67	55	76	218
Servicio Nacional de Electricidad	35	54	55	48	192
Teatro Popular Melico Salazar	16	1	9	14	40
Tribunal de Servicio Civil	0	5	0	10	15
TOTALES	2.350	8.719	16.452	30.375	58.582

* Al 31 de diciembre de 1995.

1. Por sus características particulares, no se incluye el Ministerio de Educación.
2. La CCSS no indica los puestos de Dirección y Jefatura.
3. El Régimen Municipal no se indica.

Fuente: Sistemas de Información MIDEPLAN, Departamento de Estadística.

CUADRO Nº 45

**COSTA RICA:
TOTAL DE TRABAJADORES
POR SECTOR INSTITUCIONAL
SEGUN PROVINCIA***

PROVINCIA	EMPRESA PRIVADA	INSTITUCIONES AUTONOMAS	GOBIERNO CENTRAL	SERVICIO DOMESTICO	INDEPEN-DIENTES	CONVENIOS ESPECIALES	TOTAL
SAN JOSE	245.369	82.416	28.075	3.712	71.302	17.107	447.981
ALAJUELA	57.602	2.461	13.134	617	29.095	18.474	121.383
CARTAGO	42.014	2.447	6.283	318	22.963	5.500	79.525
HEREDIA	44.450	3.990	9.039	710	16.025	837	75.051
GUANACASTE	15.248	810	5.969	279	14.845	967	38.118
PUNTARENAS	25.982	2.491	6.059	189	16.488	6.131	57.340
LIMON	47.700	2.386	3.633	100	14.518	1.755	70.092
TOTAL	478.365	97.001	72.192	5.925	185.236	50.771	889.490

* Año 1995.

Fuente: Anuario Estadístico de la C.C.S.S.

CUADRO Nº 46**COSTA RICA
TOTAL DE EMPLEADOS SEGUN SEXO
Y SECTOR INSTITUCIONAL
1990-1994**

AÑO	SECTOR PUBLICO			SECTOR PRIVADO			TOTAL GENERAL
	HOM.	MUJ.	TOTAL	HOM.	MUJ.	TOTAL	
1990	107.753	65.330	173.083	622.747	220.653	843.400	1.016.483
1991	99.563	60.231	159.794	611.839	234.876	846.715	1.006.509
1992	102.768	66.603	169.371	632.152	225.485	857.637	1.027.008
1993	106.143	70.372	176.515	666.160	253.462	919.622	1.096.137
1994	107.333	66.155	173.488	693.305	200.271	1.067.064	1.240.552

Fuente: MIDEPLAN, FNUAP, CMF. Imágenes de género. Estadísticas sociodemográficas y económicas desagregadas por sexo.

CUADRO Nº 47**COSTA RICA
CANTIDADES DE PENSIONADOS
Y JUBILADOS DEL PODER JUDICIAL
1990-1997**

AÑO	Nº PENSIONADOS Y JUBILADOS ^{1/}
1990	1.052
1991	1.112
1992	1.151
1993	1.190
1994	1.299
1995	1.393
1996	1.483
1997	1.491

1/ Incluye los jubilados y pensionados. Los primeros son los beneficiarios directos, los segundos son los indirectos (en caso de fallecimiento de jubilados).

Fuente: Poder Judicial, Fondo de Pensiones del Poder Judicial.

CUADRO Nº 48

COSTA RICA
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO ^{1/}
RELACION DEL GASTO EN SUELDOS Y SALARIOS
RESPECTO A LOS GASTOS TOTALES Y EL P.I.B.
 (millones de colones)
1990-1995

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^{2/}
Ingresos Totales	136.608,9	191.217,8	255.939,1	303.867,8	338.702,8	466.680,2
Gastos Totales	151.978,5	192.144,1	249.722,6	297.670,3	426.113,7	499.226,2
Gastos, Sueldos y Salarios ^{3/}	49.276,7	60.612,7	74.303,3	92.887,7	120.344,4	149.121,3
Gastos, sueldos, salarios/gastos totales	0,324	0,315	0,297	0,3120	0,282	0,296
PIB ^{4/}	522.848	690.104	-----	1.069.259	1.306.302	1.653.074
Relación Gastos Sueldos salarios/PIB	9,4%	8,7%	8,1%	8,6%	9,2%	9,0%

1. Se refiere al Sector Público No Financiero Reducido (Gobierno Central, 10 empresas públicas, 8 instituciones descentralizadas).

2. Cifras preliminares.

3. Incluye contribuciones al Seguro Social.

4. Tomado del libro negro del Banco Central de Costa Rica.

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, tomado del Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva, Boletín Estadístico 1995.

CUADRO N° 49

COSTA RICA
SALARIO PROMEDIO MENSUAL
DE LA POBLACION OCUPADA ASALARIADA
POR SECTOR INSTITUCIONAL

1990-1996

INDICADORES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Sector Público	33.375.2	43.468.2	51.833.0	65.084.3	76.527.9	95.116.7	--
Gobierno Central	30.585.2	40.918.6	48.306.9	62.426.4	71.008.1	87.759.5	99.326.2
Instituciones Autónomas y Semiautónomas	36.958.2	48.292.9	57.972.2	70.031.4	85.156.9	106.016.2	113.615.6
Municipalidades	20.921.1	23.582.1	28.676.9	42.472.0	40.918.2	48.613.1	59.110.0
Sector Privado	17.526.8	21.217.0	27.528.3	32.862.5	39.102.2	47.094.0	53.692.9
Organismos Internacionales	25.761.5	36.311.7	56.262.8	103.905.0	156.714.0	158.962.1	n.d

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de propósitos múltiples. Módulo de empleo, Julio 1996

CUADRO Nº 50

COSTA RICA
PERSONAL DOCENTE
POR NIVEL EDUCATIVO*

SECTOR	EDUCACION PREESCOLAR	I y II CICLO	III CICLO DIVERSIFICADA	ENSEÑANZA ESPECIAL	TOTAL DOCENTES
URBANA					
Público	923	8.061	7.304	634	16.922
Privado	1.198	2.613	2.197	6	6.014
Sempúblico	57	283	658	10	1.008
RURAL					
Público	929	11.901	4.328	283	17.451
Privado	205	568	387	3	1.173
Sempúblico	--	14	191	4	209
TOTAL	3.312	23.440	15.075	950	42.777

* Año 1996.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de propósitos múltiples. Módulo de empleo. Julio 1996

documentos

Centroamérica: el Macrosistema de Servicio Civil**

Delegación de Guatemala*

PREDISEÑO DE INVESTIGACION PARA CONOCER EL MACROSISTEMA DE SERVICIO CIVIL CENTROAMERICANO, PARA ADOPTAR POLITICAS COMUNES PARA EL ISTMO. PROPONE ESTUDIAR LA PROBLEMÁTICA DEL EMPLEO PÚBLICO, SU BASE LEGAL, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA, POLITICAS, ESTRATEGIAS, PLANES Y PROYECTOS.

Introducción

La Oficina Nacional de Servicio Civil —ONSEC— en nombre del Gobierno de Guatemala, se permite presentar y

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Mario Rodolfo Argueta Noriega, Ariel Batres Villagrán, José Rodolfo Payés Reyes, Augusto Alejandro Porras Ruano, Ana Lucrecia Villegas González; de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

** **Centroamérica: el Macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano - Prediseño de Investigación - Guatemala.** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala - ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en Ciudad Guatemala, Guatemala.

someter a consideración de los participantes en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, que se celebra en Guatemala durante el período del 6 al 8 de agosto de 1996, la ponencia que los distinguidos delegados tienen ahora en sus manos, intitulada: El Macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano (Prediseño de Investigación).

El objetivo central de la ponencia es que de ser aprobado su contenido, pueda desarrollarse una investigación regional cuyos resultados permitan conocer a fondo el problema objeto de estudio: el macrosistema de Servicio Civil o de empleo público, amén de que se formulen y adopten políticas comunes en materia de administración de recursos humanos.

Analizada como proceso, la ponencia plantea que al finalizar la VIII Reunión los jefes de delegación, con el apoyo del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– la prueben y por ende brinden facilidades y recursos para la ejecución de la investigación.

El sentido de identificar la ponencia como un Prediseño de Investigación, está en función de que ONSEC considera que el diseño definitivo debe ser elaborado por un equipo de investigadores centroamericanos que, con base en las conclusiones y recomendaciones aprobadas en la VIII Reunión, lo revise y amplíe, para someterlo a consideración de los Directores o responsables del Servicio Civil o Empleo Público del Istmo Centroamericano, quienes le validarán y definirán como Diseño de Investigación. Posteriormente este equipo efectuaría la investigación, ofreciendo a los funcionarios un informe final que consolide los diagnósticos de cada país y formule propuestas de políticas comunes en el campo de los recursos humanos que emplea el sector público de la región.

Es por ello que el Prediseño de Investigación, al justificar el proyecto como necesario e indispensable, define el problema objeto de estudio y lo sitúa con base en un marco teórico susceptible de ser mejorado, ampliado y modificado, partiendo de una hipótesis de trabajo que pretende abarcar la problemática a nivel centroamericano, en el contexto de la globalización y modernización institucional, la cual se

orienta a la vez por objetivos generales y específicos a lograr, los cuales dan lugar a fijar un bosquejo preliminar de temas.

Describe también el método y técnicas a emplear, la programación a seguir y los recursos a invertir (humanos, materiales y financieros), incluyéndose una lista bibliográfica mínima.

En suma, se pretende que con el desarrollo de la investigación se pueda estar en la disponibilidad de estudiar ampliamente y a fondo el problema objeto del conocimiento, con el fin de que los gobiernos de la región reciban el aporte de sus propios representantes, en calidad de investigadores o responsables del Servicio Civil, coordinados por el ICAP, de quienes se confía puedan aportar elementos de juicio para la futura formulación de políticas de empleo público.

Ergo, al someter a discusión esta ponencia, la ONSEC espera que de ser aprobada se ponga inmediatamente en marcha el proceso que su ejecución y aplicación requiere, para lo cual anticipadamente agradece a los delegados ante la VIII Reunión y al ICAP, su valioso apoyo.

Justificación

La modernización institucional en los últimos años, se ha convertido en un tema obligado no sólo en los círculos científicos y académicos especializados, sino también ha atraído la atención de la sociedad civil y parti-

cularmente de los gobiernos de la región centroamericana.

En efecto, ha sido preocupación de los gobernantes del istmo centroamericano, que la administración pública desarrolle sus funciones con eficiencia y eficacia y con estricto apego al marco jurídico-administrativo que la rige; no obstante, se ha contemplado con creciente preocupación el desajuste, cada vez más acusado, entre los paradigmas normativos de las administraciones públicas y las exigencias derivadas de las transformaciones económicas, políticas y sociales de las últimas décadas.

En consecuencia, dado el carácter multidisciplinario de esta problemática, aparece como impostergable prioridad efectuar el análisis, desde una perspectiva regional, de la organización y funcionamiento de las instituciones centrales del sector público, encargadas de administrar las políticas de personal al servicio del Estado.

En este sentido, se hace necesario contar en el istmo con un Servicio Civil o Sistema de Empleo Público fortalecido, que responda a los desafíos del entorno y posibilite su adecuación organizacional, estructural y funcional, a las nuevas demandas que las sociedades nacionales planteen, razón por la cual se programó para 1996 realizar la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, con el propósito de conocer los avances y esfuerzos en pro de la modernización institucional y de la administración del recurso humano-

no al servicio del sector público, y servir de foro para ponderar las iniciativas que se puedan introducir en la función pública de la región.

Por tal motivo, la Oficina Nacional de Servicio Civil, en nombre del Gobierno de Guatemala, propone ante los Delegados a la VIII Reunión, la discusión de la presente Ponencia: El Macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano (Prediseño de Investigación), la cual pretende, realizar en cada país la investigación que se plantea, establecer los medios y condiciones que con cuenta cada uno de los macrosistemas, cuyos resultados servirán de base para la formulación ulterior de políticas en materia de administración de recursos humanos.

Adicionalmente, cabe justificar que a la fecha no existe en el istmo un informe de investigación que consolide y compare la problemática que gira alrededor del empleo público en la región, diagnóstico, y por ende que de manera propositiva oriente acerca del futuro que debe ser. En tal virtud, la Ponencia de Guatemala se basa en la necesidad imperiosa de conocer qué sucede en cada país, fortalezas y debilidades, así como los planes de modernización respectivos, con el objeto de que como resultado se cuente con un informe que describa las características del Servicio Civil y que a la vez proponga la adopción de políticas comunes en materia de administración de recursos humanos. Será decisión de los órganos responsables de su administración en el ámbito nacional,

aprovechar lo que del resto de países les parezca útil y aplicable.

Definición del problema

El Servicio Civil del Istmo Centroamericano y las instituciones que tienen a su cargo su administración, adquieren hoy por hoy mayor relevancia como instituciones de corte horizontal, en los esfuerzos por modernizar y mejorar la administración pública de los países centroamericanos.

No obstante, ante la urgencia de modernizar las organizaciones públicas de la región, es prioritario reestablecer por esta vía los canales de acercamiento entre funcionarios de alto nivel del Servicio Civil, definir vínculos de cooperación recíproca a través del intercambio de experiencias de investigación y desarrollo en la administración del recurso humano al servicio del sector público, además de conocer en este sentido las limitaciones y los avances frente a los problemas comunes que enfrentan los países de la región, siendo estos aspectos los que permiten definir el sentido y orientación de la presente ponencia.

Por tal razón, conviene realizar una investigación del Servicio Civil regional, que permita identificar, entre otros aspectos, características de la organización y funcionamiento de la

1. Tome en cuenta el lector que a partir de acá, cuando se utilice la expresión Servicio Civil, deberá entenderse como sinónimo de Empleo Público (ABV).

Administración Pública; base legal, estructura organizativa, objetivos y funciones de las oficinas centrales que administran el personal público; condiciones en que operan cada uno de los sistemas que integran el respectivo macrosistema; y, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos.

Asimismo, se pretende superar las necesidades y limitaciones de investigación focalizadas en torno a los problemas de administración de recursos humanos del sector público centroamericano, señaladas a continuación:

- Inexistencia de información suficiente y actualizada del Macrosistema de Servicio Civil o Empleo Público¹ de los países del istmo centroamericano e instituciones que lo administran.
- Ausencia de investigaciones en torno a los avances, necesidades y problemas reales del Servicio Civil regional.
- Carencia de estrategias regionales permanentes para relacionar al Servicio Civil, limitando acceso a información de avances en materia de modernización institucional.
- Precaria o nula interacción institucional en materia de cooperación científica-técnica regional.
- Falta de una política regional de investigación en materia de administración de recursos humanos; por lo general, ésta es relegada a esfuerzos puntuales en diagnósticos del macrosistema de Servicio Civil, que sur-

gen de iniciativas nacionales o individuales.

- Experiencias aisladas de investigación y diagnóstico del Macrosistema de Servicio Civil (caso de Guatemala), las que sin embargo no reflejan completamente la situación actual y futura del Servicio Civil de la región.
- No se cuenta con estrategias de investigación multidisciplinarias para el abordaje del Servicio Civil; generalmente los estudios realizados a la fecha provienen de disciplinas específicas, económicas o jurídico-normativas, sesgando la comprensión de fenómenos administrativos, técnicos y humanos que ocurren en la gestión propiamente dicha de la administración de personal.
- Los proyectos de investigación del Macrosistema de Servicio Civil, no disponen de recursos financieros estatales; de hecho la investigación en este campo se encuentra marginada a las realizadas esporádicamente por organismos internacionales.
- Los informes, trabajos y ponencias presentados por funcionarios, en las anteriores reuniones de Directores de Servicio Civil de la región, han carecido de sistematicidad y seguimiento, por lo que no han tenido impacto más allá de los resultados concretos de dichas reuniones.

Además de dichos problemas de investigación, cabe indicar que el Ser-
enero-diciembre/1996

vicio Civil de cada país presenta una gran heterogeneidad jurídico-normativa, técnica, administrativa, financiera y humana, en virtud de las características y circunstancias específicas de cada país, de modo que la problemática que a continuación se destaca es de carácter general:

- Inexistencia de información sobre la misión, metas y estrategias del Servicio Civil de cada país centroamericano, en torno a los procesos de modernización institucional y administrativa.
- La labor del Servicio Civil de la región tiende a responder más a demandas coyunturales y puntuales que plantean los respectivos gobiernos o trabajadores, que a estrategias de modernización institucional y administrativa para el corto, mediano y largo plazo.
- Precaria adecuación de las estructuras de las oficinas centrales de Servicio Civil a sus funciones actuales y futuras, presentándose una brecha entre los programas y actividades de administración de personal y las necesidades concretas del proceso de modernización del aparato estatal.
- Existen diversidad de enfoques respecto al rol del Servicio Civil por parte de los respectivos gobiernos y el sistema de valores prevaleciente en cada país.
- El apoyo político a las instituciones que administran el Servicio

Civil tiende a ser insuficiente, lo que en oportunidades se manifiesta en la asignación limitada de recursos financieros y en consecuencia en una precaria inserción como agente de cambio en los procesos de modernización administrativa-institucional.

- Predomina la tendencia a considerar a las instituciones de Servicio Civil como ejecutoras de programas altamente operativos y sólo excepcionalmente participan en la formulación e instrumentación de políticas de administración y desarrollo de recursos humanos a mediano y largo plazo, aún cuando se manifiesta desde el punto de vista de sus funcionarios, una tendencia hacia la "Centralización normativa y descentralización operativa".
- Poco interés en el rediseño de los marcos jurídicos-normativos que regulan la relación de los servidores públicos con el Estado.
- No existe suficiente consistencia y claridad, particularmente en la carrera administrativa, que garantice competencia, desarrollo sostenido, alta moral y compromiso de los servidores públicos para eficientar la Administración Pública.
- Se desconocen los mecanismos de evaluación de programas y proyectos administrados por las instituciones del Servicio Civil,

que permitan medir el impacto de su actuación y adaptación a las demandas y variaciones del entorno.

- El Servicio Civil está inmerso en problemas de crisis salarial, lo que contribuye aún más a que los programas que administra, tengan efectos marginales en el desarrollo del personal y la prestación de los servicios públicos.

Resumiendo, las disfuncionalidades más comunes del Servicio Civil se focalizan en torno a los marcos siguientes:

- a. JURIDICO-NORMATIVO: Carencia de una normatividad moderna y articulada; ausencia de una necesaria codificación de las leyes relativas a la administración del personal público.
- b. FINANCIERO: Limitaciones presupuestales derivadas de la insuficiencia de recursos que permitan atender sus compromisos.
- c. ADMINISTRATIVO: Excesiva regulación en los procedimientos con el único propósito de justificar la existencia de una burocracia ociosa.
- d. ESTRUCTURAL: Rigidez de las estructuras administrativas e inadecuación institucional a las nuevas demandas de la sociedad y cambios del entorno.
- e. TECNICA: Obsolescencia o desactualización administrativa y carencia de herramientas opera-

tivas para la correcta administración de los recursos humanos.

Con base en lo planteado, el Servicio Civil regional necesita ser estudiado en sí mismo, de manera rigurosa, especialmente en sus componentes claves: direccionamiento, modelos organizacionales, sistemas de planeamiento, sistemas de evaluación y control, modelos de administración del recurso humano, manejo de la crisis y conflictos, capacidad de negociación, métodos de mejoramiento de la calidad, toma de decisiones y manejo del cambio.

Marco Teórico

La necesidad de disponer de una base teórica y empírica que particularmente gire en torno a la Administración Pública y al Servicio Civil de la región centroamericana, es una labor ardua, laboriosa y con múltiples obstáculos, toda vez que existe una carencia de fuentes para hacerlo; por lo que quien lo intenta tiene que abrirse paso ante la problemática descrita anteriormente; empero, los resultados de esta investigación justificarán el esfuerzo emprendido.

En consecuencia, para la construcción del presente marco teórico, se recurrió a fuentes indirectas: libros, revistas, documentos, estudios y periódicos, que por lo disperso de la información fue difícil consultar, lo que se debe en gran medida a la carencia

de investigaciones específicas sobre el Servicio Civil y de un centro de documentación que recoja periódicamente los documentos producidos por éstos o por funcionarios, servidores e investigadores.

Dicho material presentó serias dificultades para su análisis, por lo precario de su información, sumando a esto el ocultamiento de estudios, ensayos e informes del Servicio Civil, así como la desaparición o ignorancia de su existencia, no lográndose obtener información necesaria relativa a la historia del Servicio Civil Centroamericano, estudios e investigaciones previas.

Por tal razón, se consultaron fuentes indirectas y no oficiales tales como libros sobre administración pública, administración de recursos humanos, gerencia, revistas especializadas y la prensa, aportando información sobre la imagen de la administración pública en la opinión pública, y otras publicaciones de investigadores que contribuyeron con aspectos teóricos o experiencias preliminares, proporcionando puntos de vista acerca de temas de la vida institucional del Servicio Civil.

En síntesis, el marco teórico se fundamenta en dicha información (ver bibliografía), de la cual se tomaron las ideas esenciales sobre el tema, hallazgos y principales aportes; asimismo, en algunos casos se transcribieron literalmente conceptos y referencias de sus autores, encuadrando el mismo en tres grandes líneas: el problema fundamental de la investigación del Servicio

Civil; la Administración Pública, enfoques y esfuerzos de modernización; y, finalmente, el Servicio Civil: desafíos y cambio.

El problema fundamental

Problema fundamental para el desenvolvimiento de la investigación del Servicio Civil de la región, ha sido la incomprensión de la necesidad de contar con una propia investigación, como indispensable apoyo para las instituciones que lo administran.

Sin el respaldo de la investigación se corre el riesgo de cometer los mismos o más errores, el de no encontrar respuestas a las cambiantes situaciones actuales y mucho menos a las futuras; la carencia de un programa de investigación permanente hace que los investigadores y la misma Administración Pública sean meros reproductores de añejas teorías, prácticas o modelos cada día más desvinculados de la realidad que pretenden servir, conservar o transformar.

Al postular la conveniencia de contar con una investigación propia no se pretende desconocer la importancia de un marco teórico, trabajos de investigación y logros alcanzados en otros países, siempre y cuando su aplicación a la región se adecúe a sus características y no sean instrumentos para perpetuar la dependencia o el camino fácil de la copia o imitación, recurriendo a lo ya hecho sin el tamiz de la crítica o de su confrontación con el contexto re-

gional, experiencias e innovaciones propias.

Las deficiencias e insuficiencias supervivientes en materia de investigación en Administración de los Recursos Humanos del Sector Público explican, al lado de otros factores, entre ellos la dependencia científica-técnica del exterior, el llamado Subdesarrollo Administrativo Público. El perfeccionamiento de la investigación del Servicio Civil coadyuvará a propiciar un conocimiento acorde con la realidad de la región, al de los estudios y al de las administraciones públicas de cada país.

Es conveniente aclarar que la investigación del Servicio Civil aportará elementos para la actualización y desempeño del administrador público de recursos humanos de la región; principalmente contribuirá al desarrollo de la cultura y del conocimiento administrativo que permita responder apropiadamente a la sociedad.

La investigación fundamental del Servicio Civil se presenta como una reflexión sobre la ciencia de la administración.

Todas las ciencias requieren indagar sobre sí mismas, sobre su objeto, límites, métodos y resultados. La ciencia de la administración de los recursos humanos está obligada a definir sus rasgos específicos dentro de las ciencias sociales y a desarrollar los métodos que le son propios. La investigación básica de Servicio Civil debe conducir a la elaboración de una teoría general. Toda ciencia avanza median-

te la investigación teórica; ésta es siempre la génesis de una mejor práctica. En el ámbito de la investigación básica se requerirá indagar antecedentes de la administración y de la ciencia particular que la orienta, para precisar los conocimientos sobre ella y propiciar su aplicación.

El Servicio Civil y la misma Administración Pública necesita de la investigación. Las administraciones requieren de ésta para conocerse, para saber su situación real, para conservarse, o transformarse, o bien apreciar los resultados de su acción.

De la misma manera, los resultados de la investigación que Guatemala propone, auxiliarán la aplicación de nuevos modelos, sistemas, métodos y técnicas o acciones en cada país; solamente con una investigación a fondo se tendrán bases sólidas, conociendo las fortalezas, debilidades, resultados probables y experiencias para realizar los cambios con éxito.

En consecuencia, en este estudio se elaborará un marco teórico basado en los esfuerzos y desarrollos previos de autores en materia de Administración Pública, Gerencia y estudios del Servicio Civil de países de la región, que servirán de fundamento en la investigación del Servicio Civil del Istmo Centroamericano.

Una visión fatalista de la ineficiencia pública

La formación y actualización de gerentes públicos se encuentra en-
enero-diciembre/1996

marcada con alta frecuencia en la región, en una estructura de razonamiento subyacente que sugiere *a priori* que el campo organizado o sector público, conduce necesariamente a la ineficiencia. El Estado es siempre ineficiente; sólo el mercado puede lograr la eficiencia; los funcionarios no tienen nunca interés real de sus labores; no se puede lograr alta productividad del recurso humano del sector público; la burocratización es inherente a la actividad pública; y, otras semejantes. Ubicada en este marco referencial, la tarea formativa de directores de Recursos Humanos se convierte en una labor de incentivos limitados, por cuanto "sus productos" estarán predestinados al fracaso. Se trataría en todo caso de evitar la magnitud del mismo, pero las variables productoras del fracaso serían invencibles.

Esta visión fatalista no puede lógicamente estimular la búsqueda, mayormente la investigación, innovación y acción orgánica en este campo. Más bien induce a los funcionarios públicos a tomar el campo público, como una etapa de pasaje hacia el mercado, en donde se podría pensar seriamente en alcanzar realización profesional y excelencia.

¿Qué grado de evidencia empírica existe soportando éstas informaciones?; ¿en qué medida se basan las investigaciones comparadas rigurosas, para llegar a las afirmaciones tan graves que formulan?

La evidencia disponible señala distancias considerables entre las pre-

sunciones expuestas y el fluir de la realidad organizacional. Desde ya gruesos sectores de actividad pública se caracterizan en América Latina por bajos niveles de eficiencia y requieren reestructuraciones radicales. Pero de ahí a sostener axiomáticamente una incapacidad insuperable hay una brecha amplia. La eficiencia y la ineficiencia no parecen pertenecer necesariamente a ningún sector específico; son calidades alcanzables tanto en el sector público como en el sector privado.

La cuestión no es sumergirse en el fatalismo axiomático sino buscar cómo aprehender de esas experiencias

La investigación comparada apunta en esta orientación y demuestra que el campo está contaminado de mitos como los que destacan Downs y Larkey en su amplio estudio sobre la eficiencia gubernamental: "Los gobiernos son más eficientes y las empresas privadas menos eficientes de lo que popularmente se cree" (The Research for Gubernamental Efficiency, Random House New York, 1986). Indica que la productividad es un tema en el que no caben traslados mecánicos y debe separarse cuidadosamente el análisis de las formas organizacionales públicas y privadas, para no cometer serios errores. Edward Woodhouse concluye de sus estudios de casos concretos de organismos públicos, que "medir productividad como un atributo puramente interno de una organización singular interferirá probablemente con los esfuerzos para mejorar la productividad gubernamental", subrayando las incidencias de los con-

textos en la productividad pública (Policy Studies Review, febrero 1985). Dorothy I. Riddle, citado por B. Kliksberg sobre la ineficiencia de la Gerencia Pública en: Investigación y Gerencia, 1990, plantea: "el mito de que el sector de servicios en general y el sector público en particular son menos productivos que otros sectores de la economía proviene principalmente de un problema de medición".

Es por ello que además de los éxitos de organizaciones concretas, es posible encontrar Estados que han demostrado alta eficiencia en campos muy amplios de su actividad general como el sueco, por ejemplo, o en áreas específicas complejas y sofisticadas como el brasileño, en la ciencia y la tecnología.

Se requiere pasar del "fatalismo" a un "realismo sustentado" que parta de las ineficiencias pronunciadas actuales, para concentrarse en cuanto a formación de gerentes no en el "lamento" o la copia mecánica de recetas mágicas, sino en dotarlos de capacidades que les permitan actuar como diseñadores, promotores e implementadores del proceso de cambio y reconversión tecnológica de las estructuras estatales.

De la Reforma del Estado a la Modernización Administrativa

Las sociedades occidentales han contemplado con creciente preocupa-

ción el de ajuste, cada vez más acusado, entre los paradigmas normativos de la Administración Pública y las exigencias derivadas de las transformaciones económicas, políticas y sociales de las últimas décadas. Entre finales de los setentas y principios de los ochentas, las tensiones entre la Administración y el mundo exterior se hacen insoportables, provocando la aparición de un amplio movimiento renovador de consecuencias insospechadas para el funcionamiento del sector público. Desde el comienzo de los ochentas y sin solución de continuidad hasta la fecha, las administraciones occidentales se han visto sacudidas por cambios constantes y graduales, que han hecho temblar los cimientos fundacionales de la Administración contemporánea.

Se ha acuñado la expresión "modernización administrativa" para bautizar un movimiento histórico de cambios que ha capturado la atención prácticamente unánime de las administraciones occidentales. Un reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– (1990), destaca el hecho de que todos sus Estados miembros se encuentran embarcados en programas para la mejora de la gestión pública. La denominación específica y la intensidad de las reformas varía en cada país, en virtud del énfasis principal de su programa de cambio: "estrategia de eficiencia" en el Reino Unido, "desburocratización" en Alemania, "descentralización" en Holanda, "desregulación" en Estados Unidos, "reno-

vación" en Suecia y Francia, "restauración" en Dinamarca y, por supuesto, "modernización", como sucede por ejemplo en España y Latinoamérica, son algunos de los lemas preferidos. La introducción de cambios sustanciales en el funcionamiento de la Administración se ha convertido en una de las urgencias más reiteradas por los discursos políticos y científicos de los últimos años y el término "modernización administrativa" ofrece un punto de referencia común, como demuestra su general aceptación por todos los Estados miembros de la Comunidad Europea, en una encuesta realizada por el Instituto Europeo de Administración Pública (Thoenig, 1989).

Hablar de "modernización administrativa" conlleva la pretensión simbólica de romper con la connotación de fracaso que se asocia al movimiento precedente de "reforma administrativa". El cambio de significante, como señala Nieto (1989: 103), expresa un tránsito del instrumento: la reforma al fin de la actividad, la modernización con el objetivo de reforzar su atracción verbal. Como advierten Metcalfe y Richards (1987a) : 72), "las experiencias pasadas de reforma eran muy decepcionantes y los observadores habían adquirido un profundo sentimiento de dejavú". La modernización administrativa se enfrentaba a la tarea de remontar el vacío de legitimidad de las iniciativas de cambio en la Administración Pública, como consecuencia del fracaso de innumerables proyectos de reforma.

Hoy en día, desde la perspectiva que parece más de una década de cambios, la modernización administrativa es algo más que una promesa retórica nacida de una mera percepción intelectual de crisis. Sorprendentemente para muchos, su ímpetu no ha sido efímero, sino que se ha mantenido con fuerza y sentido del propósito durante todo este tiempo.

Difícilmente se puede cuestionar la realidad de los cambios introducidos en numerosas administraciones occidentales, sin perjuicio de la valoración favorable o desfavorable que merezcan sus resultados finales. Las masivas reducciones de funcionarios y el descenso en la participación del gasto público en el producto interior bruto, son dos indicadores representativos para constatar su envergadura, aunque resulten poco cualificados para juzgar su impacto final.

Los cambios son fruto, no obstante, de diferentes prioridades políticas, ritmos e intensidades, lo que revela una panorámica de difícil interpretación común. En el Reino Unido, cuyo programa de reformas se inició con el ascenso al poder de los conservadores en 1979, los cambios revelan la mayor transformación de la administración británica desde mediados del siglo pasado. Además del Reino Unido, se puede acreditar la realización de cambios de relieve en países como Holanda, Suecia, Dinamarca, Estados Unidos, Japón e Irlanda, que pueden incluirse en una primera ola de iniciativas de modernización. Desde mediados de la década, otros países se han

sumado a los anteriores, añadiendo sus propias estrategias y preocupaciones; este es el caso de Francia, cuyo programa revela un enfoque diferenciado y, más recientemente, de España.

Desafíos del Servicio Civil

Reflexionar acerca del Servicio Civil en las circunstancias actuales resulta una tarea de gran interés e importancia, no sólo por lo que significa desde la perspectiva de la administración de los Recursos Humanos sino sobre todo, por lo que representa desde la perspectiva de las alternativas que se le presentan a la región centroamericana en la búsqueda de su desarrollo.

En este sentido se partirá de la premisa que un análisis del Servicio Civil deberá implicar consideraciones sobre el contexto en que se desenvuelve y en el cual se manifiesta su comportamiento de manera concreta. Sería muy parcial, y tal vez hasta engañoso y reducido, una visión intraorganizacional sin considerar las condicionantes, necesidades, juegos de poder, manejos de recursos, toma de decisiones, orientaciones políticas y económicas que se dan en su entorno, que la influyen en sus resultados, sin que esto la elimine como una construcción social particular.

Para ello se tomará en cuenta, tal como lo señala Crozier (1977:130), que: "...el ambiente no es un campo
enero-diciembre/1996

unificado y homogéneo está constituido por el contrario por una multiplicidad de campos fraccionados, si no separados los unos con relación a los otros y que conllevan 'exigencias' fluctuantes, ambiguas y a menudo divergentes si no contradictorias... las exigencias del ambiente no son 'factores' desencarnados que se imponen a la organización por mecanismos impersonales y/o automáticos. Ellas no se vuelven restrictivas para una organización, y a la postre ni existen, sino a través de sus actualizaciones en la acción de un cierto número de individuos o de grupos, es decir, de actores sociales colocados al interior o al exterior de la organización stricto sensu que, conciente o inconscientemente, las incorporan y las utilizan en y para sus estrategias personales"

En este sentido el presente diseño pretende observar la relación existente entre el medio socio-político y el Servicio Civil, partiendo de la premisa que no es posible aproximarse al rol de dicha institución centrándose únicamente en lo intraorganizacional. Ello permitirá evaluar las implicaciones de su inserción en una sociedad que determinó la democracia como modo de vida.

El análisis requiere partir de otra premisa: que no es posible visualizar el problema de los recursos humanos en la Administración Pública y de las instituciones encargadas de su gestión, únicamente desde un punto de vista técnico-operacional, sino que será necesario verlo desde la perspectiva política. Tal premisa será aplicable

enero-diciembre/1996

también a los procesos de cambios necesarios para llevar a cabo el rol que se le demanda.

Democracia y Servicio Civil

Dentro del proceso de la democracia una de las etapas es la elección popular y la confianza en la representatividad de los elegidos. Una segunda etapa es cuando los funcionarios escogen, seleccionan y delegan poderes en otros funcionarios, nombrados y removibles por ellos. Y una tercera etapa "Tiene que ver con la designación de personal que no es ni electa ni políticamente nombrada ni removida, sino que más bien es escogida sobre la base de criterios establecidos: clase social, casta, familia, competencia general, especialización en ciertas tareas y habilidades, etc., y una vez nombrados son protegidos de la remoción del terreno político. Es claro que la vasta mayoría de los empleados y funcionarios públicos se encuentra en esta categoría..." (Mosher, 1968:3)

Esta situación reviste especial significado para el Servicio Civil al constituir la interfase entre el gobierno y los ciudadanos. De esta manera, el rol del Estado en la búsqueda del desarrollo nacional establece dimensiones nuevas al rol del Servicio Civil, insertándolo en la problemática de la democratización de la sociedad.

Al parecer, de manera irreversible existe la tendencia a una mayor espe-

cialización, tanto nacional como internacional, y a una mayor complejidad social y tecnológica, lo cual incrementa la necesidad, y por lo tanto la dependencia, de un servicio público que hay que nombrar y proteger, y que como se indicó anteriormente, está distante de la elección popular, es decir de la democracia directa. Esto conduce a preguntarse con Mosher (1968:3).

¿Cómo puede un servicio público ya constituido, hacerse operar de una manera compatible con la democracia? ¿Cómo puede asegurarse que un cuerpo de empleados públicos altamente diferenciados, actuarán en el interés de todo el pueblo? ¿Será un instrumento de todo el pueblo? Por lo tanto, no resulta casual los tipos de problemas que tiene que manejar el Servicio Civil, según lo que sucede en diversos países y que la Organización de Naciones Unidas –ONU– (1985:1) ha sugerido englobarlos así:

- La política y el Servicio Civil
- Organización, estructura y tamaño del Servicio Civil
- Productividad y rendimiento
- Responsabilidad
- Estrategias de reforma administrativa
- Importancia de la reforma del Servicio Civil y la administración de la fuerza de trabajo para la modernización

- Interacciones complejas entre servicios públicos de un lado y la economía y sociedad del otro
- Centralización y descentralización

Cambio Organizacional y Servicio Civil

La pertinencia del Servicio Civil dentro del medio centroamericano es una realidad. No obstante, depende de la posibilidad de cambio que sea capaz de llevar a cabo en sí misma y en sus relaciones interorganizacionales, de conformidad con el enfoque de cambio que se presenta. Lo que implicará por lo tanto definir su posición, preparación y comportamiento frente a los hechos que se han venido presentando y de los que se podrían resaltar:

Consenso social

No hay duda que el Estado futuro será el producto y el garante de la concertación social. ¿Podrá ser el Servicio Civil el canal e instrumento legítimo de este proceso? Es posible que obtenga el carácter de actor en tan importante proceso.

Modernización del Estado

Si bien el Estado mantendrá su vigencia como ente importante en la

sociedad, es innegable que habrá modificaciones en su estructura. Estos cambios significan transformaciones en las formas tradicionales de los grupos al interior de la Administración Pública, así como del tratamiento por parte de las instituciones gubernamentales, incluido el Servicio Civil.

¿Participará éste más allá del manejo de los mecanismos operativos?; ¿Con qué enfoque organizativo (también aplicado a la Administración Pública) lo hará?; y, ¿Cuál será su visión de los cambios?

Productividad y eficiencia

Cualquiera que sea el proyecto de sociedad que prevalezca, es innegable que el enfoque de productividad y eficiencia sea implantado. ¿Cuál será la posición y estrategia del Servicio Civil; y, ¿Cómo las integrará con los otros subsistemas de recursos humanos, como política salarial, capacitación y desarrollo?

Lo político

¿Las consideraciones sobre la relación de lo técnico con lo político será parte de su nueva forma de, razonar?; ¿Cómo se conceptualizará lo político y qué estrategia de negociación establecerá?; y, ¿Bajo qué esquema conceptualizará las relaciones de poder intra e interorganizacional?

Organización Interna

¿La decisión de niveles estructurales, la movilización del personal y la capacitación, requerirán un cuidado especial en función de los desafíos del Siglo XXI?; ¿Qué estrategia de cambio organizacional se seguirá?; y, ¿Cómo establecerá su nueva red de relaciones interorganizacionales?

No hay duda que en la búsqueda de una Centroamérica con democracia, eficiente eficaz en la producción y justa en la distribución, el Servicio Civil puede jugar un rol real y con participación activa, para lo cual deberá tomar los desafíos planteados.

Tales desafíos implicarán un cambio organizativo del Servicio Civil, que posibiliten su actuación sobre el exterior y una integración en lo interior. Para ello se hace necesario e impostergable un cambio organizacional.

Centroamérica requiere un mejor Servicio Civil y éste sólo es posible si se estudia e investiga, tomándolo como fenómeno o problema a resolver. Existen múltiples obstáculos, siempre los ha habido, pero pueden remontarse y proseguirse para la consecución de los objetivos de la modernización institucional y administrativa.

Hipótesis

Tanto el marco teórico como la exposición de problemas de investiga-

ción y disfuncionalidades del Servicio Civil, permite plantear de su actual situación la siguiente hipótesis.

El macrosistema de Servicio Civil o de Empleo Público del Istmo Centroamericano se caracteriza por una estructura y un marco jurídico-administrativo formalista, rígido y centralista, que contribuye a que planes y programas para la gestión y desarrollo del recurso humano del sector público, se perpetuen o petrifiquen; en consecuencia, los cambios en su funcionamiento administrativo son reactivos² frente a demandas puntuales del contexto, careciendo de una orientación proactiva³ para resolver problemas del futuro.

-
2. Reaccionar frente a lo que ya ha sucedido, con el objetivo de poner las cosas en orden. Puede considerarse como correctiva. Sólo atiende a las deficiencias en el rendimiento. En la mayoría de los casos, se ocupa básicamente de ir a la par con las necesidades de ayer; i.e. a menudo es comparable con ponerle cerrojo a la puerta del establo después de que el caballo se ha escapado.
 3. Es preparatoria propicia la planeación del recurso humano. Requiere más reflexión, dirección, planeación, deseo de cambio y riesgo. Está en el tiempo y la visión de mirar adelante, para conducir a la organización hacia el cumplimiento de su misión. i.e. consiste en asegurar que el establo tenga una puerta que se pueda cerrar con cerrojo y que alguien sepa cómo y cuándo utilizarlo antes de meter el caballo.

Objetivos de investigación

Generales

- Establecer la situación actual y futura de las instituciones responsables de administrar el Servicio Civil de la región centroamericana.
- Obtener un conocimiento global del Servicio Civil regional y efectuar el análisis comparativo de fortalezas, debilidades y planes de modernización en la administración del recurso humano.
- Elaborar un diagnóstico regional que sirva de fundamento para la formulación de políticas regionales en el campo de la administración del recurso humano.

Específicos

- Recabar información de leyes de Servicio Civil, reglamentos y disposiciones legales en materia de administración de personal público.
- Determinar la existencia, organización y funcionamiento de instituciones responsables de la administración del Servicio Civil en cada país de la región centroamericana.

- Consistenciar los diagnósticos y estudios de redefinición del servicio civil de cada país centroamericano.
- Identificar qué instituciones públicas de la región centroamericana se rigen por sus propios estatutos en materia de administración de personal, o bien por los establecidos por el Servicio Civil.
- Determinar estructuras, organización, políticas, objetivos y funciones de las Oficinas centrales que administran el Servicio Civil en cada país centroamericano.
- Establecer las condiciones y mecanismos con que operan los respectivos sistemas que integran el Servicio Civil de cada país.
- Identificar fortalezas, debilidades y planes de modernización en la administración de recursos humanos en cada país de la región.
- administración del Servicio Civil o Empleo Público.
- Políticas, estrategias de modernización, objetivos y funciones sustantivas del Servicio Civil.
- Planes de trabajo, programas y proyectos a realizarse en el corto, mediano y largo plazo.
- Avances en materia de modernización del Sistema de Servicio Civil.
- Organización superior del Servicio Civil.
- Identificación del esquema de funcionamiento y problemática de los subsistemas que integran el Servicio Civil (clasificación de puestos; administración de salarios; selección y contratación de personal; desarrollo de personal; otros).
- Principales barreras y limitaciones del Servicio Civil para la consecución de sus objetivos.
- Implicaciones de los procesos de modernización del Sector Público, en el Servicio Civil de carrera.
- Proyecciones del Servicio Civil para el siglo XXI

Bosquejo preliminar de temas

- Organización de la Administración Pública en cada país centroamericano.
- Base legal, decretos, normas y procedimientos para la administración de personal público.
- Estructura administrativa de las instituciones responsables de la

Método

Para este tipo de investigación se utilizará el método descriptivo, que bajo un enfoque "Ex post facto", explicará y explorará la realidad actual y futura del Servicio Civil centroamericana-

no y las instituciones que lo administran; con base en la información recabada, su análisis y diagnóstico, se elaborarán propuestas de innovación en la administración del personal público.

La recopilación de dicha información y documentación oficial se obtendrá a través de las diferentes fuentes directas e indirectas que se consideren pertinentes, para garantizar su cantidad y calidad en aspectos jurídico-normativos, económicos, administrativos, técnicos y humanos, cuya veracidad será posible comprobar dentro de ciertos límites.

La utilidad de este método está, en la posibilidad de elaborar un diagnóstico comparativo global del Servicio Civil regional, aportando nuevos conocimientos y detectar necesidades y acciones de modernización y desarrollo.

Técnicas

En función de que se propone efectuar una investigación completa acerca de el Macrosistema de Servicio Civil o Empleo Público del Istmo Centroamericano, que cubra como mínimo los temas y subtemas identificados en el bosquejo preliminar descrito supra, lo aconsejable es desarrollar y aplicar técnicas de investigación documental y de campo, tales como:

Documentales

Elaboración de fichas bibliográficas y de trabajo sobre el material que se recopile en cada país, lo que permitirá a cada investigador nacional conocer y aprovechar lo que sus homólogos en el resto de países vayan anotando; esto sugiere que tales fichas deben procesarse en medios electrónicos para ser enviadas a todo el istmo por correo electrónico o por lo menos mediante diskettes, siendo deseable aprovechar la red de Internet.

Creación de un banco de información que contenga información para ser utilizado en la construcción del marco teórico; descripción de sistemas que integran el Macrosistema; y, en especial estadísticas de empleo público elaboradas con un diseño común.

De campo

- Diseño de cédulas de entrevista, dirigida a funcionarios clave en cada país.
- Diseño de cuestionarios, a ser enviados a mandos medios (administradores de personal)
- Observación, participante y no participante, a efectuar por el equipo de investigadores en cada país, basadas y orientadas por una guía de observación.

- Encuesta (muestra y cuestionario) dirigida a los usuarios del Macrosistema en la región centroamericana.

Investigación propuesto por Guatemala y elaboren cédulas de entrevista, cuestionarios y guías de observación a aplicar en cada país en forma estandarizada.

Programación de actividades

La ejecución de la investigación que Guatemala propone a través del presente Diseño puede realizarse en un período de 38 semanas equivalentes a 9.5 meses calendario; de ser aprobada por los participantes en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano y contando con la anticipada y decidida colaboración y coordinación del ICAP.

Descripción de Actividades

Curso de Capacitación a investigadores

Curso intensivo dirigido a tres profesionales de cada país del istmo centroamericano; 18 participantes en total. El curso incluiría como materias mínimas: técnicas de investigación; administración pública; administración de recursos humanos; estadística; descentralización y desconcentración del aparato estatal; y, otras, que a juicio del ICAP sean indispensables. El curso incluirá también la realización de un taller donde los participantes revisen, amplíen y validen el Diseño de

Reunión de responsables de servicio civil e investigadores

Con el objeto de aprobar en definitiva el diseño de investigación que los participantes corrigieron en el curso anterior, los directores o responsables de Servicio Civil de cada país, con el apoyo de uno de los investigadores que recibió dicho curso, sostendrán una reunión organizada por el ICAP en sus propias instalaciones, donde revisarán y aprobarán en definitiva el Diseño de Investigación; las observaciones y correcciones que surjan serán efectuadas previo a concluir la reunión.

Ejecución de la investigación

Esta actividad constituirá prácticamente la parte esencial del proceso y a su vez será la base para el desarrollo de actividades ulteriores. La misma involucra la realización de varias tareas.

- Integración de equipos nacionales de investigación en cada país, con recurso humano proveniente de las propias unidades que administran el Servicio Civil o empleo público.

- Capacitación de investigadores por los tres participantes que asistieron al curso en el ICAP, actuando uno de estos últimos como coordinador del equipo nacional y responsable ante el ICAP de presentar informes de avance.
- Desarrollo de la investigación, cumpliendo con el bosquejo preliminar de temas y subtemas aprobado en la reunión indicada en actividad anterior (investigación documental y de campo; aplicación de cuestionarios, cédulas de entrevista y guías de observación; recolección y procesamiento analítico de información y datos).
- Elaboración del informe. El ICAP preparará y enviará a cada equipo nacional de investigación, un esquema de estructura de informe final, con los requerimientos técnicos del caso, así como los detalles en cuanto a tamaño de papel y marginado; utilización de *diskettes* y su capacidad; lenguaje y *software* a utilizar.

Presentación de resultados

El ICAP organizará un Seminario, donde los 18 investigadores del Istmo Centroamericano, harán una exposición del informe correspondiente a su país; intercambiarán copias de informe, y recibirán y harán las observaciones verbales y escritas a cada informe.

Como resultado, al concluir las dos semanas, cada país habrá recibido las observaciones del contenido y forma que correspondan, con lo cual se obliga a corregirlas en la siguiente actividad.

Informe Final

Cada país hará las correcciones a sus propios informes (nacional). Posterior a ello se reunirán exclusivamente los coordinadores de cada equipo nacional de investigación, para proceder a elaborar el informe final (consolidado).

Reunión de responsables de Servicio Civil e investigadores

Los Directores o responsables del Servicio Civil o empleo público de cada país, se reunirán para oír la presentación de resultados, donde fundamentalmente se espera que tales funcionarios validen las propuestas de adopción de políticas comunes en materia de administración de recursos humanos.

Bibliografía

Batres Villagrán, Ariel. El Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala

- Ponencias: - Algunas Consideraciones (21 págs). Guatemala, junio 12 de 1995. - Diagnóstico (XI-248 págs.). Guatemala, junio 23 de 1995. - Proyecto de Políticas (V-50 págs.). Guatemala, julio de 1995.
- ; El Papel del Sector Público guatemalteco ante el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Ponencia para el IV Congreso Nacional de Administración Pública. (IV-34 págs.). Guatemala, junio 7 de 1995.
- Chanes Nieto, José. Introducción Bibliográfica a la Administración Pública Mexicana. INAP, Junio 1993. México.
- Clarke, Milton. Los males de la administración pública y cómo eliminarlos. San José, Costa Rica. MIDEPLAN, 1989.
- Correa Gallego, Margarita. Servicio Civil de Costa Rica hacia la Modernización. Colombia: 1993 Carta Administrativa, Nov-Dic.No. 77
- Crozier, Michel. "El cambio en las administraciones públicas". Gestión y política pública. I (1): 93-100, julio-diciembre, 1992.
- Cuyán Barrera, Hugo Rolando. Referencia de Aspectos Relacionados con el Servicio Civil. ICAP.
- IEAP. Trabajo presentado en la Reunión de Coordinación sobre Servicio Civil, realizada en San José, Costa Rica, 14-15 junio 1990.
- Drucker, Peter. "Liderazgo: Hacer más que ostentar". En Administración y Futuro (Managing for the Future). Buenos Aires. Editorial Suramericana, 1993. Cap. 15, pp. 100-102.
- Echebarria, Koldo. Administración Pública en la Era del Management. "La concepción del Management en la modernización administrativa: Progresos e insuficiencias". Barcelona, ESADE, 1993.
- Echebarria, Luis E. De la reforma y la Modernización Administrativa /s.p.i./
- Falcon, David. Ajuste Estructural y Recursos Humanos en el Sector Público. ICAP-IEAP. Experiencias Europeas en la Reestructuración del Estado. Efectos sobre el Empleo Público y Medidas Concretas de Modernización. San José, Costa Rica, 29-30 noviembre 1990.
- Guerin, Wils Le Louarn. Planeación Estratégica de los Recursos Humanos. Colombia 1992, Legis Editores S.A. 362p.
- Kliksberg, Bernardo. "Sobre la Ineficiencia de la Gerencia Pública". En: Investigación y Gerencia, 1990. Pp. 197-202.
- ; "Las Perspectivas de la Gerencia Empresarial en los Años Noventas". Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política, 1991. Pp. 141-164.
- Metcalf, Les. "Desarrollo de la gestión pública: el reto del cambio". En: MAP. Modernización Administrativa y Formación. Madrid: INAP, 1993. Pp. 121-136.

Oficina Nacional de Servicio Civil. El Servicio Civil frente a los Retos del Ajuste Económico y la Democratización. Informe presentado por Guatemala ante la Reunión de Coordinación ICAP-IEAP, San José. Costa Rica, junio de 1990.

ONU. Reforming Civil Service Systems For developing Countries, New York, 1985.

Rojas Bolaños, Manuel. El proceso democrático en Costa Rica. En: Manuel Rojas, et al; "La Democracia

Inconclusa". DEI. San José, Costa Rica, 1989.

Siglo Veintiuno (Diario). El Salvador: Plan de Modernización del Estado incluye reducción de empleos. Guatemala, 7 de agosto de 1995.

Siles, Berman. Desafíos del Servicio Civil ante las perspectivas del Desarrollo Costarricense. ICAP-IEAP. Trabajo presentado en la Reunión de Coordinación sobre Servicio Civil, realizada en San José, Costa Rica, 14-15 junio 1990 Δ

Estrategia para la desconcentración de funciones a las unidades especializadas de la administración de recursos humanos de Costa Rica**

Delegación de Costa Rica*

EL PRESENTE ESTUDIO SE UBICA EN EL PROCESO DE CAMBIO QUE IMPULSA EL PROGRAMA DE REFORMA DEL ESTADO Y PRETENDE APOYAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NUEVAS FUNCIONES QUE DEBERAN ASUMIR LAS UNIDADES DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS DEL PODER EJECUTIVO. DESCRIBE LAS ESTRATEGIAS A SEGUIR Y SU MODELO DE FUNCIONAMIENTO.

Aspectos generales de la propuesta

Antecedentes

En 1987 la Dirección General de Servicio Civil inició un proceso de des-

concentración, con el propósito de ofrecer un servicio más eficiente a los usuarios. Este propósito implicaba acercar los servicios de la Institución a los empleados y clientes de cada Ministerio. Asimismo, la intención de este proceso era trasladar paulatinamente las fases ejecutivas de la administración de personal a las dependencias desconcentradas que funcionarían en los distintos Ministerios. Para ello, se establecieron siete Oficinas Desconcentradas que asumieron la atención de los asuntos técnico-administrativos correspondientes a cada entidad ministerial, tales como: clasificación de puestos, registro y control, capacitación, incentivos y reclutamiento de personal. Por su parte, la labor normativa

* Miembros de la Delegación Oficial: Joaquín Arguedas, Juan Otárola, German Villalobos, de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en Ciudad Guatemala, Guatemala.

y asesora quedó bajo la responsabilidad del personal de los diferentes Departamentos de las Oficinas Centrales de la Dirección General de Servicio Civil.

En una segunda etapa del proceso de desconcentración se establecieron, mediante la resolución DG-042-94 del 19 de abril de 1994, tres Unidades de Asesoría y Control ubicadas directamente en las dependencias de personal de las instituciones del Régimen de Servicio Civil. En este caso, las instituciones fueron: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

No obstante, se tenía proyectada la creación de nuevas unidades de esta naturaleza en otras instituciones del Poder Ejecutivo y, a la vez, ir eliminando las Oficinas Desconcentradas. Hasta ahora se han suprimido tres de las siete que originalmente se crearon.

Las Unidades de Asesoría y Control, como su nombre lo indica, son los organismos encargados de asesorar y contralora la ejecución de las labores técnico-operativas que tienen bajo su responsabilidad las Oficinas de Personal de las instituciones del Régimen de Servicio Civil.

Tanto las Oficinas Desconcentradas como las Unidades de Asesoría y Control dependen jerárquicamente del Departamento de Control de Operaciones, pero, en aspectos técnicos y normativos reciben asesoría y directrices de los Departamentos correspondientes a cada área técnico-funcional de la

Administración de personal que tiene a cargo la Dirección General de Servicio Civil.

Justificación

El Programa de Reforma del Estado asignó a la Dirección General de Servicio Civil la reestructuración de las Oficinas de Recursos Humanos de los Ministerios del Poder Ejecutivo. Se han efectuado algunas reformas del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, estableciendo entre las responsabilidades del Director General el nombramiento de los jefes del área de recursos humanos, en conjunto con los jefes respectivos. Estos funcionarios sólo pueden ser sustituidos de esa misma manera.

Lo anterior ha sido coincidente con la orientación de la Dirección general de desconcentrar sus actividades hacia las instituciones, trasladando la ejecución de operaciones a las Unidades Especializadas de la Administración de los Recursos Humanos, para asumir un papel contralora y asesor respecto de esas funciones.

Bajo este marco, se propone el siguiente informe como un instrumento orientador para implementar el traslado de las actividades que actualmente son desarrolladas por la Dirección General de Servicio Civil, así como la manera como serán organizadas a partir de ese proceso, las Unidades Especializadas en la Administración de los Recursos Humanos —UEARH—.

Objetivo

Apoyar la reestructuración de las Unidades Especializadas de la Administración de los Recursos Humanos de los Ministerios, con el fin de que éstas asuman las funciones que la Dirección General asignará, como parte del proceso de desconcentración y en procura de modernizar la prestación de servicios.

Estrategias para la desconcentración de actividades de la Dirección General de Servicio Civil

Estrategia para el traslado de tareas de la Dirección General de Servicio Civil a las Unidades Especializadas en la Administración de los Recursos Humanos de las instituciones

Con las nuevas facultades que ha asumido la Dirección General, es posible modificar la metodología de supervisión y asesoría que se ha venido impulsando a través de las Unidades de Asesoría y Control, que consiste en realizar esas tareas en las instalaciones de las UEARH.

Para este cambio es necesario ubicar físicamente a los funcionarios de la Dirección General en las UEARH, que-

nes realizarán sus funciones utilizando los mismos recursos de apoyo que poseen los ministerios. Sus responsabilidades serán de evaluación de los procesos y productos respectivos, a cargo de las diversas áreas de recursos humanos, orientando y apoyando técnicamente el desarrollo de las actividades.

La asignación de funciones a las UEARH, permitirá un cambio sustancial en los procesos para obtener los productos, que al elaborarse en las instituciones se espera que sean de mejor calidad y brindados con la oportunidad debida. Como consecuencia, deberán realizarse cambios estructurales y funcionales en la Dirección General y la profesionalización y el desarrollo de las Oficinas de Recursos Humanos. Para lograr lo último se integrarán los recursos humanos y materiales que poseen la Dirección General y los Ministerios.

Este cambio requiere establecer cuáles serán las áreas de recursos humanos que serán desarrolladas por cada Oficina de Recursos Humanos, redefinir los procesos (sistemas) y asignar e integrar los recursos humanos y materiales que poseen la Dirección General y los ministerios.

El cambio en las responsabilidades de ambas instituciones, en condiciones de desarrollo desiguales, requiere una valoración para obtener y ubicar, de la mejor manera posible, los recursos disponibles, partiendo de las habilidades, experiencias y conocimientos que poseen los funcionarios

de las instituciones y las necesidades que se requieren satisfacer.

Cuando sea necesario, los recursos humanos especializados de las UEARH, podrán ser sometidos a programas de capacitación, como apoyo al proceso de cambio, para complementar los conocimientos y habilidades.

La desconcentración de actividades por parte de la Dirección General, producirá una asignación de recursos humanos a los ministerios, con el fin de implementar con éxito las actividades de recursos humanos. Muchos de los funcionarios que realizaban sus tareas en la Dirección General, las realizarán en las instituciones, bajo el enfoque integrador de estos servicios.

La asignación de recursos humanos podrá llevarse a cabo en tres modalidades u opciones:

Primera: En algunos casos, funcionarios de la Dirección General serán responsables de la Unidad Especializada de la Administración de Recursos Humanos del Ministerio, por decisión conjunta del Director General y el Jefe del respectivo Ministerio. Ellos asumirán el rol de jefes de recursos humanos.

Segunda: como ejecutores directos de los procesos para el Ministerio. Estos serán aquellos que por decisión tripartita, entre la Dirección General, los Ministerios y los funcionarios, se ubiquen como destacados temporales o permanentes, en las Oficinas de Recursos Humanos.

Aunque estos servidores pertenezcan a la Dirección General, dependerán totalmente de la respectiva jefatura de recursos humanos.

Tercera: como funcionarios de la Dirección General, realizando tareas de supervisores, asesores y contralores. Sus funciones serán semejantes a las que actualmente realiza el jefe de una Unidad de Asesoría y Control. Serán responsables de aprobar los resultados, que según las normas respectivas, deban ser sometidos a su aprobación.

Cuando sea necesario, estos supervisores realizarán aquellas tareas que le corresponden a la Dirección General, como consecuencia de la falta de condiciones apropiadas de la respectiva UEARH, que no permiten el traslado o delegación de las competencias correspondientes de la Dirección General.

Los procesos de control realizados por la Dirección General en las instalaciones de las UEARH serán más ágiles, porque los funcionarios con dicha responsabilidad (modalidades segunda y tercera) actuarán con independencia de criterio y respondiendo por los actos administrativos que ejecuten.

El funcionamiento y los resultados del trabajo de las UEARH, implica que la estructura central de la Dirección General deberá ser replanteada para que responda a la reestructuración de las UEARH. Los actuales Departamentos deben ser reestructurados y las Oficinas Desconcentradas y las Unida-

des de Asesoría y Control tenderán a fusionarse con las UEARH asumiendo las funciones en las instituciones.

En la Dirección General, como Oficina Central del Sistema, se integrará un grupo de funcionarios con altos niveles de calificación profesional, para apoyar el desarrollo y la evaluación del sistema integrado de recursos humanos.

Considerando las políticas de restricción de recursos que el actual Gobierno impulsa, no se propone la creación de nuevas plazas, sino el reacomodo de los recursos existentes.

La desconcentración de las operaciones actuales de la Dirección General a las UEARH se hará en forma paulatina, según la capacidad y las necesidades de las instituciones para asumir esas funciones. La delegación de funciones a las UEARH podrá hacerse mediante resolución que emitirá el Departamento respectivo.

Estrategia para la reestructuración de las Unidades Especializadas de la Administración de los Recursos Humanos de las Instituciones

Para la reestructuración de las UEARH en cada institución, se requiere una exhaustiva revisión por grupos de funcionarios de cada institución, con el fin de adaptar este modelo general a sus propias condiciones y necesidades. Estos grupos deben ser organizados en equipos de trabajo con la

enero-diciembre/1996

participación de servidores de la Dirección General, con un coordinador del proyecto para cada caso. Este coordinador será designado por la Dirección General.

No se propone la estructuración por departamentos o secciones, sino la creación de áreas de trabajo, cuyos límites entre sí no se determinan, pues se conciben responsabilidades y los recursos compartidos, para que los productos resultantes puedan ser satisfactorios. La responsabilidad es de la Dirección de Recursos Humanos como tal, no de determinados funcionarios o grupos que la componen.

Buscando satisfacer las posibles inquietudes y necesidades, se definen los objetivos de cada área, los productos que deben brindar y las características de los recursos humanos que se requieren. Esto, con los recursos disponibles actualmente en los ministerios y la Dirección General, a efecto de contar con los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de las áreas, sin incrementar la cantidad de funcionarios.

Para determinar los recursos humanos que serán requeridos por las UEARH, se deben considerar los procesos, el volumen de los productos de cada actividad, la frecuencia de las actividades así como los indicadores de producción y los recursos empleados por cada UEARH.

Considerando las características de los ministerios y la necesidad de un

período de adaptación a las nuevas relaciones, las actividades pueden agruparse considerando sus semejanzas y particularidades, de manera que se facilite la coordinación y la comunicación entre los Coordinadores y el Director o Jefe de Recursos Humanos, en procura del mejor servicio y eficacia.

Para definir los funcionarios que deben asumir la coordinación de las áreas, deben considerarse los recursos actuales de los Ministerios y las posibilidades de la Dirección General de asignar funcionarios, que podrían ser temporales o permanentes, según las condiciones lo permitan.

Recursos humanos y productos que brinda la Dirección General de Servicio Civil

El proceso de cambio implicará que las UEARH asumirán tareas que actualmente están a cargo de las Oficinas desconcentradas y de los departamentos respectivos en las oficinas centrales de la Dirección General y otros que son propios de la función de recursos humanos.

Con el fin de facilitar algunas definiciones respecto a los recursos humanos y los productos de estas áreas, que deberán establecer los equipos de trabajo mencionados, seguidamente se hace una reseña de los recursos humanos que utiliza y los productos

que brinda la Dirección General a los ministerios.

Recursos Humanos de la Dirección General

Actualmente la Dirección General de Servicio Civil dispone de funcionarios con adecuados niveles de experiencia y calificación para los cargos técnicos de los procesos, que son ejecutores de diversos estudios de clasificación de puestos; auditoría de recursos humanos; investigación, planificación, desarrollo y evaluación de programas de capacitación; planificación, ejecución y evaluación de concursos y otras actividades para el reclutamiento y la selección de personal. Se desarrollan también diversas actividades de consultoría y apoyo para mejorar la administración de los recursos en diversas instituciones públicas y se colabora en la reestructuración de otras.

La calificación de los funcionarios y la complejidad de las tareas que realizan se refleja en la clasificación de los puestos. Los cargos de jefaturas departamentales y de algunas de las Oficinas Desconcentradas o Unidades de Asesoría y Control, son de Profesionales Jefes. La ejecución de las tareas operativas de las diversas áreas, dependiendo de los niveles de complejidad, así como la realización de algunas labores de consultoría, están a cargo de funcionarios con puestos clasificados como profesionales. En ciertos ca-

Los, algunas tareas operativas propias de áreas sustantivas son realizadas por técnicos y profesionales.

El desarrollo de las tareas sustantivas es apoyado por técnicos y funcionarios que han acumulado experiencia.

Productos que la Dirección General brinda a las instituciones:

Los siguientes son los productos y servicios que se brindan en las áreas de recursos humanos en las cuales está enfocado el proceso de desconcentración que desarrolla la Dirección General y que serán asignadas a las UEARH. La gran mayoría de ellos deberán ser asumidos por éstas. Para aquellos que requieren la aprobación por los contralores de la Dirección General, deben establecerse los mecanismos adecuados para ello en las instalaciones de las UEARH, modificando los procedimientos y procesos actuales. Los que corresponden a normativas para todo el Régimen, se mantendrán en las Oficinas Centrales de la Dirección General.

Los equipos de trabajo deben analizar cuáles de dichos productos pueden ser asumidos inmediatamente y cuáles requerirán un proceso paulatino de traslado.

Area de Desarrollo de Carrera:

- o Acciones de Personal aprobadas y no aprobadas

enero-diciembre/1996

- o Expedientes personales sistematizados y actualizados
- o Estudios de Carrera Profesional
- o Contratos de dedicación exclusiva
- o Estudios de casos de Artículo 11
- o Estudios de casos de Artículos 111
- o Resolución de consultas

Area de Clasificación de Puestos:

- o Reasignaciones
- o Asignaciones
- o Clasificación de puestos
- o Ubicación por reestructuración
- o Cambios de especialidad
- o Asignaciones de especialidad
- o Apelaciones
- o Reclasificación
- o Revisión de especialidad
- o Rangos de aplicación actualizados
- o Manuales descriptivos de cargos aprobados, revisados y actualizados
- o Asesorías realizadas a instituciones no cubiertas por el Régimen
- o Manual de Especialidades elaborados

- Estudios Integrales de Dependencias Administrativas
- Planes de estudios de carreras universitarias
- Normativa sobre clasificación de puestos
- Manual de procedimientos para la realización de procesos de asignación, reasignación, reestructuración y reclasificación de puestos
- Estudios de especialidades y rangos de aplicación
- Asesoría para la confección de manuales de cargos institucionales
- Movilidad laboral
- Art. 14 del Estatuto de Servicio Civil
- Inhabilitación
- Currícula y planes de estudio de centros de formación académica revisados y aplicados.
- Pruebas extraordinarias
- Estudios de Idoneidad
- Instrumentos para la selección de personal elaborados, estandarizados y adaptados.
- Registro de no idóneos actualizados
- Consultas de usuarios atendidas

Area de Reclutamiento y Selección de Personal:

- Ternas para llenar puestos vacantes
- Realización de concursos internos y externos para ocupar puestos vacantes
- Recalificación de candidatos que están elegibles
- Estudios de preingreso. Pueden ser los siguientes:
- Ceses en período de prueba registrados
- Antecedentes judiciales
- Restitución
- Documentos verificados
- Evaluación psicológica

Area de Capacitación:

- Propuestas para becas
- Reconocimiento de cursos
- Licencias para estudios
- Contratos para adiestramiento
- Programas de capacitación
- Convenios para la capacitación con diversas entidades
- Aprovechamiento de becas ofrecidas
- Sistema de evaluación de desempeño
- Control de contratos de licencias para estudios

- Consultas de usuarios atendidas.

Modelo de funcionamiento de las unidades especializadas de recursos humanos de las instituciones

El modelo para la reestructuración de las UEARH, contiene los objetivos de las diversas áreas, los productos y los servicios que deben brindarse, la forma en que las actividades pueden ser agrupadas y las características de recursos humanos, en términos generales.

Objetivos de las Unidades Especializadas en la Administración de Recursos Humanos

Objetivo General

Lograr productividad y colaboración de los recursos humanos de la Institución, aplicando las técnicas y los principios administrativos, para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Objetivos específicos

1. Satisfacer las necesidades de recursos humanos del Ministerio,

enero-diciembre/1996

de manera que éste pueda cumplir con las demandas de sus usuarios.

2. Lograr armonía en las relaciones de la institución con sus funcionarios, procurando que los objetivos de ambas partes confluyan en la excelencia en la prestación de los servicios.
3. Satisfacer adecuadamente las necesidades de los funcionarios, para asegurar excelentes condiciones de trabajo, la atención oportuna y satisfactoria de los requerimientos sanitarios, ambientales y organizacionales, generando situaciones agradables y estimulantes para un buen desempeño.
4. Mantener actualizados los diseños de puestos y las descripciones de cargos, para que los funcionarios puedan rendir de acuerdo con lo que la institución espera de ellos y sean retribuidos en forma apropiada, según lo que el sistema de clasificación de puestos vigente y las normas respectivas señalen y permitan.
5. Mantener y desarrollar los recursos humanos para que correspondan con los proyectos de desarrollo del Ministerio, en condiciones adecuadas de trabajo.
6. Contribuir al desarrollo de la administración de recursos humanos en el ámbito del Régimen de Servicio Civil.

Operacionalidad de las UEARH:

Cada UEARH contará con un sistema integrado de información para lograr que la responsabilidad sea compartida y exista una coordinación estrecha, a través de una estructura organizacional que oriente el funcionamiento de las unidades de recursos humanos.

Las UEARH deberán asumir las funciones que le son propias, incrementadas por el proceso de asignación de actividades de la Dirección General de Servicio Civil, con el fin de lograr mayor competencia laboral y lograr altos niveles de eficiencia operativa y estratégica.

Las funciones de Recursos Humanos deberán tener como objetivo aumentar la eficacia de la organización, sin generarle gastos cuantiosos al Estado.

Las áreas se constituyen por equipos de trabajo, cuyo esfuerzo se centra en obtener los productos, desarrollando determinados procesos, sin excluir la participación en otros que no les son propios, lo que dependerá de las necesidades coyunturales y de la organización de los recursos que determinen los coordinadores, en conjunto con el Jefe de Recursos Humanos.

Las UEARH se conciben constituidas en dos niveles, uno de coordinación y otro de ejecución. El primer nivel lo constituyen el Director y los coordinadores de las áreas. El segundo, cada una de las áreas que se desarrollarán.

Esta organización no puede ser rígida en cuanto a los límites, pues aunque las áreas tienen sus productos identificados claramente, los coordinadores estarán a cargo de una o varias de ellas, organizando los recursos para obtener los productos.

Nivel de Coordinación:

Estará conformado por los responsables de la Unidad de Recursos Humanos, el de sistema de información y el o los coordinadores de las áreas que las UEARH decidan conformar, las cuales podrían ser Captación, Mantenimiento y Desarrollo de Recursos Humanos.

El responsable de la UEARH:

El Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, deberá tener preferiblemente Licenciatura en una carrera atinente con la Administración de Recursos Humanos y experiencia en el área.

*Dependencia: Decreto Nº 24563-
MP del 23 de agosto de 1995*

Técnicamente de la Dirección General de Servicio Civil y Administrativamente, compartida con el Ministro de la Cartera.

Objetivo:

El objetivo es satisfacer los requerimientos de eficiencia, calidad y oportunidad en los servicios que se prestan a la institución, así como hacer de la estructura y la cultura organizacional, fortalezas estratégicas para que funcionen como instrumentos efectivos de desarrollo institucional.

Funciones:

La función del Jefe será la dirección de todas aquellas actividades que contribuyan al perfeccionamiento estratégico de la labor técnico-administrativa de la UEARH, a través de la ejecución del proceso administrativo y la coordinación con las demás jefaturas de línea del ministerio respectivo, para lograr la incorporación al círculo administrativo de la institución.

Los coordinadores de las áreas de recursos humanos:

Los coordinadores de las áreas de recursos humanos, conjuntamente con el responsable del Sistema de Información y el Jefe de la UEARH, constituirán un Equipo Técnico de Trabajo.

Dependencia

El Equipo Técnico de Trabajo será coordinado por el Jefe de Recursos

Humanos. Tendrá la responsabilidad de tomar las medidas preventivas, detectivas y correctivas para lograr la eficiencia y la eficacia en todas las actividades de la Unidad de Recursos Humanos.

Objetivo

Lograr la integración de las funciones de la Unidad de Recursos Humanos y el involucramiento del recurso humano en la actividad institucional, mediante el desarrollo de estrategias y programas que permitan la toma de decisiones.

Funciones

Generar las políticas, formular el plan estratégico y operativo de recursos humanos, realizar el monitoreo y la evaluación de los planes, establecer las medidas y los mecanismos necesarios para lograr el fortalecimiento de los recursos humanos.

Debe facilitar la toma de decisiones estratégicas y asegurar la coordinación de los recursos, para lograr su óptimo aprovechamiento y obtener productos de alta calidad, disponiendo del momento, lugar y condiciones en que se brindarán los servicios solicitados o requeridos por los usuarios.

Productos

- o Misión

- o Objetivos
- o Políticas
- o Presupuesto
- o Estrategias
- o Planes
- o Programas

El Sistema de Información:

Organización:

Estará integrado por el responsable y, en los casos que sea necesario por un equipo de servidores encargado de la recepción, el registro, el mantenimiento, la custodia y el control de la documentación generada y utilizada por la UEARH. Esta última incluye la normativa técnica y legal que debe aplicarse en la gestión de recursos humanos.

Dependencia

Reportará directamente a la Jefatura de Recursos Humanos.

Objetivos

- Mantener información sistematizada, para uniformar el manejo de la documentación de Recursos

Humanos, según los lineamientos establecidos por la Dirección General de Servicio Civil, para apoyar la toma de decisiones en las distintas actividades realizadas en la UEARH.

- Contar con información integrada, estandarizada, adecuada y oportuna que facilite la toma de decisiones.
- Brindar información adecuada a todas las actividades de recursos humanos.

Funciones

Caso 1. Sistema de Información Automatizado

- Diseñar y mantener la base de datos que debe incluir información, entre otras cosas acerca de:
 - o Inventario de recursos humanos.
 - o Inventario de puestos
 - o Escala salariales.
 - o Disposiciones normativas distribuidas por temas.
- Administrar y mantener actualizada la base de datos por medio de los usuarios autorizados a través de terminales ubicadas en las diferentes áreas y unidades periféricas que sean necesarias.

Caso 2. Sistema de Información Manual

Contará con el apoyo de un equipo de personal de oficina que se encargará de mantener actualizados:

- Los expedientes personales.
- Los prontuarios de personal.
- Los prontuarios de puestos (registro y control de vacaciones, incapacidades, permisos, horas extra).

Producto:

- Información de recursos humanos sistematizada y actualizada.

Nivel de Ejecución:

Organización

En la Administración de Recursos Humanos los productos se obtienen de las diversas actividades que la componen. Se consideran actividades aquellas que se realizan para satisfacer los diversos requerimientos institucionales en este campo. Para su coordinación podrán agruparse de manera que un servidor tenga a cargo una o varias actividades.

Como se propuso en un apartado anterior, el nivel de ejecución podría estar conformado por tres grupos de actividades:

- Captación de Recursos Humanos
- Mantenimiento de los Recursos Humanos
- Desarrollo de Recursos Humanos

Los grupos de actividades serán coordinados por profesionales con experiencia en Recursos Humanos, que deberán ser capaces de asumir varias de las actividades, según sea el volumen de operaciones y el tamaño de la institución.

La cantidad de técnicos dedicados a cada una de las actividades, dependerá del volumen de operaciones, por lo cual variará de una institución a otra. El personal de Recursos Humanos deberá ser polifuncional para lo cual se contará con un programa de movilidad interna, que permita desempeño con alto rendimiento en cualquiera de las actividades.

Dependencia

Reportarán directamente al Jefe de Recursos Humanos.

Objetivo:

Desarrollar y ejecutar estrategias para atraer, mantener y desarrollar el recurso humano idóneo requerido por la institución.

Actividades:

Captación de Recursos Humanos:

- Podrá estar constituida por las siguientes actividades:
- Reclutamiento y Selección de Personal.
- Licencias.
- Contratos a plazo.
- Inducción
- Evaluación del personal en período de prueba.
- Carrera administrativa

Actividad de Reclutamiento y Selección de Personal:

Objetivo:

Dotar al Ministerio del mejor recurso humano que ofrezca el mercado laboral, aplicando técnicas científicas para lograrlo efectiva y eficientemente, en función de los planes estratégicos del Ministerio.

Productos de la actividad de Reclutamiento y Selección de Personal:

- Concursos internos y externos ejecutados
- Reclamos y devoluciones por los resultados de los concursos resueltos

- Pedimentos de personal resueltos
- Pronósticos de recursos humanos elaborados
- Entrevistas de salida del personal efectuadas
- Procedimientos e instrumentos empleados en el período de prueba diseñados, actualizados y evaluados
- Evaluaciones del período de prueba analizadas y registradas
- Mercados laborales investigados
- Programas de rotación a nivel institucional diseñados y evaluados
- Índices de rotación de personal calculados y analizados
- Instrumentos y procesos analizados y ajustados
- Programas de inducción diseñados, actualizados y evaluados

Mantenimiento de Recursos Humanos:

Podrá estar constituida por las siguientes actividades:

- a. Análisis Ocupacional
- b. Incentivos y Beneficios
- c. Registro y Control
- d. Evaluación del desempeño
- e. Salud Ocupacional
- f. Relaciones Laborales

Actividad de Análisis Ocupacional:

- Estudios organizacionales por grupos de ocupación

Objetivos

- Mantener actualizadas las descripciones de cargos, los diseños y la clasificación de puestos del Ministerio.
- Adecuar la estructura de los puestos a las condiciones del Ministerio y sus planes de desarrollo futuro.

Productos

- Reasignaciones
- Asignaciones
- Reclassificaciones
- Cambios de Especialidad
- Definición de especialidades
- Estudios integrales de Clasificación de Puestos
- Relaciones de puestos actualizadas
- Instrumentos técnicos elaborados y evaluados
- Manual Descriptivo de Puestos actualizado
- Asesoría a las diferentes unidades de la institución brindada
- Planes de carrera administrativa elaborados, desarrollados y evaluados

Actividad de Incentivos y Beneficios:

Objetivo

Dar un mantenimiento adecuado al otorgamiento de incentivos y beneficios, llevando controles que permitan su correcta aplicación.

Productos

- Estudios de necesidades laborales de los empleados para analizar el impacto de los beneficios e incentivos
- Estudios sobre el otorgamiento de incentivos económicos
- Presupuesto destinado al pago de incentivos y beneficios calculado y analizado

Actividad de Registro y Control:

Objetivos:

- Registrar y mantener el control sobre todo tipo de movimiento de personal que se efectúe en la Institución.
- Brindar un servicio oportuno y eficiente a los usuarios en el área de movimientos de personal.

- Desarrollar nuevos métodos y procedimientos, según las necesidades y condiciones del Ministerio.

Productos

- Movimientos del personal tramitados, registrados y controlados
- Acciones de personal elaboradas, aprobadas, registradas y tramitadas
- Usuarios informados sobre los trámites que los afecten
- Instrumentos técnicos elaborados, actualizados y evaluados
- Constancias, certificaciones de salario, de tiempo de servicio y otros documentos de interés, a empleados y exempleados del Ministerio elaborados
- Consultas presentadas por servidores del Ministerio, Organizaciones Gremiales, otras instituciones del Estado y público en general resueltas

Actividad de Evaluación de Desempeño:

Objetivo:

Diseñar y evaluar las evaluaciones de resultados de los funcionarios de la Institución.

Productos:

- Instrumentos empleados en la evaluación de resultados diseñados
- Resultados de la evaluación de desempeño registrados y analizados

Actividad de Salud Ocupacional:

Objetivo:

Mantener adecuados índices de salud física, mental y social de los funcionarios de la institución con el fin de lograr el normal desempeño de sus funciones y el bienestar personal.

Productos:

- Servicios de medicina, especialidades médicas y psicología brindados
- Políticas de atención integral para la salud, estabilidad emocional y seguridad laboral de los funcionarios definidas
- Programas informativos de salud ocupacional, seguridad e higiene en el trabajo elaborados y evaluados
- Programas informativos sobre la legislación vigente en esta materia a los funcionarios y jercas

- Programas para prevenir y tratar las enfermedades ocupacionales elaborados y evaluados
- Historiales de los funcionarios sobre accidentes laborales, enfermedades y trastornos físicos y psicológicos y los tratamientos brindados actualizados y evaluados
- Accidentes laborales, enfermedades y trastornos psicológicos de los funcionarios atendidos, investigados y evaluados
- Inspección periódica de las instalaciones del Ministerio, para evaluar las condiciones de planta física y de seguridad
- Actividades deportivas, culturales y otras recreativas y de salud mental en el Ministerio, en localidades y a nivel nacional organizadas y evaluadas
- Comisiones de Salud Ocupacional conformadas, asesoradas y evaluadas

Actividad de Relaciones Laborales:

Objetivos:

- Mantener un adecuado clima de relaciones laborales, entre las autoridades y los funcionarios del Ministerio.
- Asegurar la justicia en la solución de los conflictos que se generen, procurando evitar los mecanismos de presión o bien la solución

de dichos conflictos ante los tribunales competentes.

Productos:

- Conciliaciones entre grupos de empleados y patrono.
- Negociaciones con sindicatos y otras asociaciones de empleados
- Programas para una adecuada comunicación, entre los funcionarios y entre éstos y los jefes de la institución
- Constitución de la Junta de Relaciones Laborales del Ministerio y apoyo para su desarrollo y adecuado funcionamiento
- Conflictos laborales, individuales o colectivos resueltos
- Estudios sobre el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios en el Ministerio
- Asesoramiento al nivel de coordinación de la UEARH en la toma de decisiones jurídico-laborales
- Solicitudes de despido y seguimiento ante el Tribunal de Servicio Civil, tramitadas
- Planteamientos laborales de las organizaciones gremiales de los trabajadores analizados
- Sanciones disciplinarias tramitadas, evaluadas y registradas
- Quejas de los usuarios atendidas

Desarrollo de Recursos Humanos:

Podrá estar constituida por las siguientes actividades:

- a. Formación y Desarrollo de Recursos Humanos
- b. Desarrollo Organizacional

Actividad de Formación y Desarrollo de Recursos Humanos:

Objetivo:

Desarrollar las capacidades reales y potenciales de los servidores, para aumentar su eficiencia y efectividad en el desempeño de sus labores y su satisfacción y motivación hacia el trabajo.

Productos:

- Programas de capacitación y formación diseñados
- Resultados de capacitación y la formación evaluados
- Presupuesto para capacitación y formación elaborado
- Necesidades de capacitación del personal del Ministerio detectadas
- Impacto de la capacitación impartida evaluada
- Contratos de capacitación y licencias para estudios controlados y tramitados

- Convenios e intercambios con entidades nacionales y extranjeras en beneficio de los programas de capacitación y la formación de los funcionarios del Ministerio establecidos
- Acuerdos de la Comisión de Becas del Ministerio ejecutados
- Políticas y directrices para aprovechar los conocimientos que adquiera el personal que se beneficia con becas y otras facilidades de estudio establecidas
- Cursos impartidos, calificaciones de los funcionarios participantes y recursos humanos para la instrucción, actualizados y registrados

Actividad de Desarrollo Organizacional:

Objetivos:

- Lograr un agradable ambiente de trabajo en la institución, a través de procesos de motivación, integración y mejoramiento de las relaciones humanas.
- Fomentar sistemas de comunicación que aseguren la correcta información del personal sobre tópicos de la institución, el Régimen de Servicio Civil y laborales, así como la oportuna atención de las inquietudes de los usuarios.

Productos:

- Estilos de dirección evaluados
- Estudios de motivación de personal realizados
- Programas para el desarrollo de la cultura organizacional diseñados, ejecutados y evaluados
- Programas para el fortalecimiento de las relaciones humanas, trabajo en equipo y solución de problemas elaborados, ejecutados y evaluados
- Programa para tratamiento y manejo del cambio organizacional elaborado, ejecutado y evaluado

Implementación del proceso de cambio

El proceso de asignación de actividades de la Dirección General a las UEARH, debe ser definido en cada institución en coordinación con la Dirección General de Servicio Civil. Para ello integrarán un equipo de trabajo con funcionarios de ambas instituciones para cada UEARH, con la coordinación del funcionario que el Director General designe.

El equipo de trabajo deberá cumplir las siguientes tareas:

1. Revisar el modelo general que se presenta en este documento.
2. Analizar la situación actual de la UEARH respectiva y otras pro-
enero-diciembre/1996

puestas de cambio en la institución, en caso de que existan, y elaborar la propuesta de reestructuración de la UEARH, en el plazo de un mes.

3. Entre los aspectos que debe contener esta propuesta, están los siguientes:
 - a. Definición de los objetivos, procesos y productos que brindará.
 - b. Definición de las necesidades de recursos humanos y la forma de obtenerlos. Podrían provenir del Ministerio y los funcionarios que la Dirección General de Servicio Civil pudiera asignar.
 - c. Plazos para implementar la propuesta.
4. Presentar la propuesta elaborada a la aprobación de los jefes e impulsar la implementación. La implementación en los ministerios señalados en el oficio DG-485-95, debe lograrse para el mes de diciembre de este año.

Recursos de la Dirección General de Servicio Civil para la asesoría y supervisión

Los equipos de trabajo deben considerar los indicadores de producción del Ministerio respectivo para definir la cantidad y calidad de contratadores de los procesos, que serán necesarios

para dar aprobación a los productos que obtengan las áreas y que lo requieran según lo estipula la normativa vigente.

En caso de que ello sea requerido, debe indicarse la cantidad y calidad de los recursos humanos, para que la Dirección General considere las posibles asignaciones de servidores para apoyar los procesos de cambio.

Perfil del Jefe de Recursos Humanos

Naturaleza del Cargo

Planeación, organización, dirección, coordinación y control de la actividad de recursos humanos y asesoría a la institución en materia de Recursos Humanos.

Condiciones deseables para ocupar el cargo

- Preferiblemente licenciatura en una carrera atinente a la Administración de Recursos Humanos.
- Mínimo dos años de experiencia en un puesto similar.
- Conocimientos en Derecho Administrativo.
- Amplios conocimientos del Estatuto de Servicio Civil y Leyes Conexas.

- Preferiblemente con conocimiento en el área de Informática.

Funciones claves del puesto

- Integrar el planeamiento estratégico de recursos humanos al planeamiento institucional.
- Planear las estrategias de recursos humanos, formularlas e implantarlas.
- Incorporar las estrategias institucionales específicas a los procesos de recursos humanos.
- Anticipar las necesidades de personal requerido por la institución.
- Evaluar los logros alcanzados por la Unidad de Recursos Humanos.
- Detectar deficiencias, evaluar opciones, crear programas y estimular su ejecución.
- Anticipar y centrarse en el manejo de los cambios.
- Asesorar al Ministro o Jefe de la institución y otros jefes de línea en asuntos de recursos humanos.
- Desarrollar un sistema de recursos humanos adaptable culturalmente a la institución.
- Fomentar el cambio de actitudes, comportamiento y destrezas del recurso humano de la institución.
- Actuar como facilitador con los jefes de línea de las instituciones.

- Propiciar la solución de problemas, generando confianza en los jefes de línea.
- Controlar los gastos de recursos humanos y servir a los usuarios.
- Desarrollar ideas y programas para el control de gastos de recursos humanos.

***Características personales
para ocupar el puesto***

Ser creativo, con iniciativa, persuasivo, negociador, comunicativo, facilitador, previsor, excelente expresión oral y escrita, flexible, con resistencia a la frustración y con capacidad para trabajar bajo presión

Δ

Costa Rica: Ley del Régimen de la Función Pública**

Delegación de Costa Rica*

CONSIDERANDO QUE EL ESTADO DEBE ACTUAR DE LA MISMA MANERA ANTE SIMILARES CIRCUNSTANCIAS, Y DEBIDO A LA NECESIDAD DE CONTAR CON FUNCIONARIOS QUE SEAN TOMADORES DE DECISIONES, ESTE PROYECTO PRETENDE LUCHAR CONTRA LOS PRIVILEGIOS E INAMOVILIDAD DE ALGUNOS FUNCIONARIOS, PERMITIENDO AL MISMO TIEMPO ELIMINAR LAS DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE UNA INSTITUCION Y OTRA.

Introducción

El Estado Moderno es la expresión más amplia del orden social. Dentro de éste las personas y los diversos grupos sociales se comportan racionalmente. El enjambre de problemas

que se discuten y decisiones que se toman entre las personas o los grupos que lo conforman, no tendría el carácter de orden social sino fuere porque dichos grupos y personas se congregan en torno al Estado, bajo la inequívoca fuerza de las normas jurídicas que le dan sentido de existencia.

El Estado costarricense es, indudablemente, uno de los Estados modernos sólidamente constituidos por las normas jurídicas. Está fundamentado en el Derecho, del cual deriva su carácter único e indivisible.

Su forma de organización y fundamentos filosóficos pueden variarse tantas veces como la circunstancia socio-políticas, económicas y culturales lo sugieran, pero su unidad, establecida en las normas jurídicas, es inque-

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Joaquín Arguedas, Juan Otárola, German Villalobos, Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

** **Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en ciudad de Guatemala, Guatemala.**

brantable. Esta es la premisa básica sobre la cual se cimenta el proyecto de Ley del Régimen de la Función Pública que se adjunta para su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 191 establece que "Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración".¹ Evidentemente, lo que dicta nuestra Ley Fundamental es que las relaciones Estado-servidores deben regularse por un estatuto de servicio civil, o de la función pública, de carácter general. Esta es una tesis que en los años recientes ha sido defendida por diferentes instancias jurídicas del Estado. En último término, lo que la Constitución Política establece, con la creación del estatuto de servicio civil, es la unidad del Estado en torno a la relación de empleo con sus servidores y la subyacente relación de servicio con el usuario.

Entonces, no se trata de que para regular dicha relación de empleo, el Estado costarricense debe tener un solo estatuto, sino que varios estatutos particulares por institución pueden coexistir al amparo de lo que dicen las normas del estatuto general.

En las dos últimas décadas Costa Rica ha experimentado cambios sustanciales, especialmente en el campo

socioeconómico. Estas transformaciones han puesto de relieve debilidades estructurales del Estado que lo han obligado paulatina, pero cada vez más aceleradamente, a modernizarse. Una de esas debilidades la constituyen precisamente la fragmentación que viene sufriendo en materia de empleo y servicio público.

Adoptando la tesis del Estado como un sistema uniforme e integrado, éste debe actuar siempre de la misma manera ante similares circunstancias, cualquiera que sea la institución pública responsable de los respectivos actos.

Partimos de que la Administración Pública es el elemento visible o tangible del Estado sin la cual éste sería sólo una abstracción, entonces tiene que aceptarse que las instituciones públicas son el Estado mismo; y que este último se manifiesta en cada una de aquellas, como el orden social, dinámico e indivisible que es. Lo contrario sería aceptar que cada institución pública representa un orden diferente entre sí y que cada uno de éstos órdenes son expresión propia del Estado; lo cual significaría aceptar su fragmentación y, por tanto, la existencia de diferentes órdenes sociales dentro de un mismo Estado.

Esto último es lo que parece haber sucedido en Costa Rica, particularmente en lo que corresponde a la regulación de la relación del Estado y sus servidores.

El mandato constitucional de crear un estatuto de servicio civil se vio, en

1. Constitución Política de la República de Costa Rica. Imprenta Nacional, 1978. Costa Rica.

buena medida, tergiversado con la promulgación de la Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953, pues mientras el artículo 191 constitucional ordenaba la elaboración de un único estatuto, esta última lo creó con una competencia restringida al Poder Ejecutivo (ministerios y dependencias adscritas), con lo cual implícitamente dejó a la iniciativa de las demás instituciones públicas manejar la relación de empleo con sus servidores mediante legislaciones particulares.

Al ofrecer para su discusión y aprobación el presente proyecto de Ley, lo que deseamos es retomar el espíritu del constituyente de 1949, que en todo momento dejó claro su intención de crear un sólo estatuto de servicio civil para regular la relación del Estado y sus empleados; pero, además más allá del pensamiento visionario de quienes formularon la Constitución Política de 1949, deseamos rescatar la unidad del Estado costarricense, no con el fin de hacerlo más poderoso frente a los intereses individuales, sino, más coherente, integrador y previsorio frente a la demanda de sus usuarios; es, en último término, acabar con las respuestas disímiles que brindan sus diferentes instituciones públicas ante solicitudes y situaciones similares planteadas o generadas por sus empleados y usuarios.

El proyecto, como puede notarse, aun así no es abarcativo del Estado, pues el Régimen que propone crear sólo cubriría a las instituciones centralizadas y sus adscritas y a la mayoría de las descentralizadas (excluye a las enero-diciembre/1996

universidades estatales). También, deja por fuera a los otros poderes del Estado. La razón para ello es centrar el análisis y discusión en un solo vector del Estado (el Poder Ejecutivo y los entes descentralizados), pues en éste pueden existir menos puntos de discordia que si se integrara al proyecto las demás instancias estatales.

Ese será un aspecto que al legislador le corresponderá dirimir en el proceso de discusión y aprobación de esta propuesta de Ley.

Antecedentes de la propuesta

Los cambios que se han venido promoviendo en el sistema de empleo público conducen a la creación de un cuerpo de administradores del Estado con capacidad de análisis y respuesta a la realidad nacional, quienes se dediquen a establecer parámetros generales para la regulación de las diversas acciones que se gesten con respecto al manejo de los recursos humanos de acuerdo a la realidad y a las necesidades integrales de las organizaciones.

De esta manera, se obliga al empleado público a convertirse en un tomador de decisiones, en lugar de un sumiso seguidor de instrucciones, pretendiendo así un desarrollo exhaustivo de las organizaciones.

Aunque esta iniciativa surgió hace más de cuatro años no había logrado fructificar. No obstante, en su concep-

ción presentaba algunas "lagunas" filosóficas y conceptuales.

En el proceso de su gestación se dio una participación de todos los sectores, quienes desde un principio fueron conscientes de la necesidad de apoyar un proyecto de esta magnitud.

Dentro de otros aspectos, esta ley pretende cerrar las "brechas abismales" en el término de la movilización de trabajo creada en los diferentes sectores estatales. Esa uniformidad debe quedar plasmada en una nueva ley marco, cuyo cumplimiento estará bajo la responsabilidad de una institución apolítica, que en nuestro caso podría ser la Dirección General de Servicio Civil o un nuevo ente autónomo que coordine e integre los esfuerzos de los técnicos encargados de los recursos humanos en cada institución.

Justificación

Por medio de este nuevo proyecto de Ley del Empleo Público, el Gobierno plantea una lucha contra los privilegios y la inamovilidad que ostentan algunos funcionarios estatales quienes incluso, en algunos casos, no son lo más dignos representantes de la eficiencia y dedicación del sector laboral.

Por otra parte, esta nueva fuente normativa, permitirá contribuir a la eliminación de diferencias injustas entre los funcionarios de una institución a

otra, tanto salarialmente, como desde el punto de vista de obligaciones, compromisos y responsabilidades. Asimismo, fungirá como un mecanismo que estimulará la producción de bienes y servicios por parte del Estado, en la medida que permitirá reconocer estímulos salariales a los funcionarios públicos estrictamente sustentados en la productividad. En igual medida, contribuirá con la remoción de aquellos funcionarios que no tengan una clara conciencia de la importancia de brindar un servicio eficiente al Estado o en la movilidad horizontal de aquellos que, por razones coyunturales, han dejado de ser necesarios en sus respectivas organizaciones y pueden ser requeridos en otras donde sus servicios sean plenamente aprovechados.

En síntesis, este proyecto permitirá tener acceso a una fuente normativa en cuanto a los diferentes aspectos involucrados dentro de la contratación administrativa, de los cuales podemos mencionar las áreas de salarios, nombramientos, despidos, establecimiento de deberes y derechos, etc.

Objetivo del proyecto

Disponer de un marco jurídico integral regulador de la relación de empleo y servicio entre las diversas instituciones del Estado y sus funcionarios, que se aproxime al espíritu de los artículos 191 y 192 constitucionales.

les; sin perjuicio de la existencia de Estatutos particulares subordinados a este marco jurídico.

apartado de “Disposiciones finales y transitorias”, los cuales se detallan a continuación:

Descripción de la propuesta

Este proyecto se estructura a partir de dos iniciativas. Una elaborada durante el año 1993 y parte de 1994, con participación de miembros del gobierno y representantes de las asociaciones gremiales y otra desarrollada a partir de mayo de 1994 con la participación exclusiva de funcionarios del Gobierno. Ello explica por qué la estructura inicial, excepto algún capítulo o ciertos artículos, requerían mayor tratamiento. No obstante, se mantiene casi intacta la propuesta original contenida en el denominado “Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público”. Una de las modificaciones que se le hacen es el cambio del nombre del proyecto que pasaría a denominarse “Ley del Régimen de la Función Pública”, cuyo fin es introducir también un cambio de enfoque para que el énfasis no sea sólo la relación de empleo, sino también la relación de servicio; de manera que no se pierda de vista que las instituciones existen porque hay usuarios que requieren y solicitan sus servicios y es la satisfacción de sus necesidades lo que debe marcar la pauta de actuación de las primeras.

Volviendo a su estructura, el proyecto en referencia se divide en trece títulos, treinta capítulos y un

Título I:

Se conforma de un sólo capítulo y ubica el ámbito de jurisdicción de esta Ley, además incluye los principios y disposiciones generales que la rigen.

En concordancia con la premisa teórica adoptada al principio de esta exposición de motivos, se mantiene el Artículo 10, que establece la continuidad de los derechos de los empleados públicos regidos por estatutos especiales aprobados por ley; siempre que no entren en conflicto con las disposiciones generales establecidas en este proyecto de Ley.

Título II:

Contiene un único capítulo y se refiere a los derechos, deberes y prohibiciones a los empleados públicos, de ahí que al título se le denomine “Garantías individuales de los empleados públicos”.

Título III:

Está conformado por tres capítulos que integran el proceso global básico de la gestión de recursos humanos, a

saber, a) el ingreso a la función pública (definido por el perfil del candidato y el sometimiento a pruebas de idoneidad); b) desarrollo de la carrera, referido al proceso de crecimiento que experimentan los empleados y que debe prevverse mediante la creación de los respectivos sistemas de promociones o similares, y c) evaluación del desempeño, que constituye el instrumento cristalizante de la eficiencia y efectividad del empleado público en el desempeño de un cargo, a través del cual el gerente público y el mismo empleado reciben información oportuna, sistemática y precisa del trabajo asignado y ejecutado.

Se incluye dentro del citado punto "c" la evaluación del período de prueba que debe ser coherente con el período de evaluación del desempeño e integrarse, como su última etapa, al proceso de reclutamiento y selección de personal.

Título IV

Se compone de tres capítulos referentes a la reubicación o disponibilidad y jornada de trabajo de los empleados públicos.

La reubicación es tratada como una acción legal válida para hacer un uso eficiente de los recursos humanos cuando las necesidades del servicio así lo exijan, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los empleados.

Se ordena la aplicación del concepto "disponibilidad" en la práctica administrativa, para que esta sea un derecho y una obligación de los empleados públicos cualquiera que sea su ubicación en la Administración Pública regulada por esta Ley, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en ésta y sin perjuicio de los derechos existentes.

La jornada, concepto tan confusamente manejado por diversas instituciones, es definido aquí en forma genérica para toda la Administración. Igualmente se regula la aplicación y disfrute de pago de horas extraordinarias laboradas.

Título V

Se refiere al ámbito de los salarios, incentivos y beneficios, cada uno tratado en sendos capítulos (contiene tres capítulos). Esta materia es la que algunos tratadistas de la Administración de Recursos Humanos ubican dentro de la etapa de mantenimiento de dichos recursos, ya que sin un adecuado sistema salarial y de incentivos y beneficios, difícilmente se puede lograr la motivación y satisfacción de los empleados públicos.

En el Capítulo I se establece una escala de salarios común a la Administración Pública, la excepcionalidad y temporalidad el zonaje y el tope al reconocimiento de las anualidades.

Además se incorpora la oficialidad del reconocimiento de la dedicación exclusiva, prohibición obligatoria y carrera profesional, sujeto a lo que al respecto establezca la legislación correspondiente.

Se amplía el concepto de clasificación de puestos con la incorporación del de "análisis ocupacional", este último más dinámico y efectivo en cuanto al aprovechamiento de la información proveniente del análisis de procesos de trabajo. Se autoriza a cada ente público cubierto por este Régimen a disponer de su propio Subsistema de Análisis Ocupacional y Clasificación de Puestos.

En el capítulo II se establece el reconocimiento de la eficiencia de los servidores mediante estímulos económicos o sociales, vía reglamentos autónomos de Servicios y organización de las instituciones, que deben ser aprobadas por las Comisiones Administrativas Paritarias Sectoriales, creadas mediante la Ley propuesta. Asimismo, se define el procedimiento para financiar el pago de estos incentivos.

El capítulo III trata sobre las licencias, su plazo y naturaleza. Estas son consideradas como incentivos para los empleados públicos, dado el costo que tienen para el Estado, no sólo en el orden económico, sino también en el administrativo, por cuanto ellas dan lugar a reacomodos y procesos de capacitación del personal encargado de asumir las labores del beneficiario de una licencia. Por eso se exige que se

enero-diciembre/1996

autoricen sólo con base en la eficiencia y el mérito de los empleados solicitantes y las necesidades de la función pública.

Título VI

Este título está conformado por tres capítulos. Cada uno en su orden, trata a) de la salida del Régimen de la Función pública (cómo se deja de ser empleado público regulado por dicho Régimen). Incluye también el procedimiento administrativo y jurídico para la aplicación de reducciones forzosas de los servicios y las condiciones en que deben realizarse, materia ésta que se encuentra muy dispersa en la legislación actual; además, el concepto de renuncia voluntaria, tan común hoy día en el marco de las reducciones forzosas por reorganización de las instituciones públicas, b) el régimen disciplinario y c) el régimen de la impugnación judicial.

Título VII

Establece la negociación colectiva en el Sector Público y define, a través de sus tres capítulos, a) el ámbito de la negociación colectiva, b) objeto, condiciones y requisitos de ésta y c) la determinación de la representatividad y titularidad de las organizaciones sociales.

A través de este título se da forma y contenido jurídico a un procedimiento que en el Sector Público se manejaba bajo el criterio del Derecho Laboral, lo cual junto a la diversidad de instituciones públicas que venían realizando negociaciones colectivas, creaba gran incertidumbre o incoherencia en los respectivos procesos, con las agravantes que desde el punto de vista de justicia y equidad o de presupuesto, ello implicaba para los demás empleados públicos y el Estado, respectivamente.

Título VIII

Creará el sistema Nacional de Recursos Humanos. Se compone de siete capítulos, mediante los cuales se crean el sistema mismo, el Consejo Nacional de Recursos Humanos (como órgano técnico-determinativo superior del sistema), el Instituto Nacional de Recursos Humanos, como ente rector del sistema indicado, el Consejo técnico de Recursos Humanos, como instancia asesora y consultora del Instituto Nacional de Recursos Humanos), las Asambleas de Jefes de Oficinas de Recursos Humanos, las Comisiones Administrativas Paritarias Sectoriales, los Juzgados de la Función Pública y el Tribunal Superior de la Función Pública y se define la competencia, modo de funcionamiento y las funciones generales de las oficinas de Recursos Humanos de las instituciones.

Este es uno de los títulos más importantes de esta propuesta de Ley porque su desarrollo permitirá concebir la ley dentro de un sistema general y este a su vez, integrado por diversos subsistemas, cada uno a cargo de sus diferentes componentes, entre los cuales sobresalen el Consejo Nacional, el Instituto Nacional, las Comisiones Administrativas Paritarias Sectoriales y las instancias jurídicas del régimen propuesto.

Una Ley como la que se propone, no tendría la fuerza suficiente para ser respetada y aplicada eficazmente sino cuenta con un órgano rector que vigile y asegure tal cumplimiento. El Instituto en referencia cumpliría esa misión y reportaría al Consejo Nacional, el cual estaría compuesto por los jefes de los cuatro ministerios más ligados, desde el punto de vista político y técnico, a la gestión de recursos humanos del Estado, incluyendo también a dos de los entes descentralizados y dos representantes de las Organizaciones Sindicales del Sector.

Prevalece en esta concepción del sistema el principio democrático de amplia participación en la toma de decisiones y la necesidad administrativa de descentralizar los servicios de administración de recursos humanos en las instituciones públicas, de manera que sólo exista una entidad contralora, normativa y asesora en esa misma materia para toda la Administración Pública, la cual estaría constituida por el Instituto Nacional de Recursos Humanos.

Título IX

La huelga en los servicios públicos, materia muy delicada y que sólo en la legislación laboral se venía tratando, con este proyecto se amplía al Sector Público estableciéndose, entre otras disposiciones, el ámbito, prohibiciones para declararse en huelga, autorización y legalidad de las huelgas, modalidades de huelga prohibida y el incidente de legalidad.

Todo lo relativo de la huelga es tratado en los dos artículos que conforman este capítulo.

Título X

En el único capítulo de este título se crea el Subsistema de Capacitación de Personal. Lo básico es que se consolida el criterio de que la capacitación es un deber y a la vez un derecho de los empleados públicos. Se le da fuerza de ley a los planes y programas de capacitación y se obliga a las instituciones a brindar capacitación a sus empleados para conformar una planilla idónea.

Queda también plasmada la necesidad y obligación de las instituciones públicas cubiertas por esta propuesta de Ley de "establecer los procedimientos, requisitos y prioridades que garanticen el mejor aprovechamiento de las facilidades de capacitación disponibles", bajo las directrices de la instancia rectora del Sistema Nacional, a

saber, el Instituto Nacional de Recursos Humanos.

Título XI, XII Y XIII

Cada uno de estos títulos desarrollan un solo capítulo. El primero se refiere a la prescripción general, el siguiente, a las normas de ajuste (producto de la transmisión al nuevo ordenamiento jurídico) y derogatorias de legislación anterior y, el último, a las disposiciones especiales que tratan materia diversa que no cabe en ninguno de los títulos anteriores o que por la particularidad de las respectivas disposiciones, es conveniente tenerlas aparte para su mejor consulta y comprensión.

Disposiciones finales y transitorias

Este apartado, de rigor en cualquier ley de la naturaleza de ésta, establece las normas de transitoriedad, previendo cualquier dificultad en la creación de los órganos o instancias administrativas, jurídicas o deliberativas creadas por la ley propuesta.

Resultados esperados

Con la implementación de esta propuesta se esperan obtener resulta-

dos en el corto, mediano y largo plazo, los cuales se describen a continuación:

- El Gobierno podrá ejercer un mayor control sobre la erogación económica que hace el Estado por concepto de pago de planilla, ya que se podrán hacer proyecciones más reales al tener cubierta la planilla Estatal por una sola fuente normativa y reguladora del recurso humano.
- El Estado podrá contar con un recurso humano calificado y dispuesto a cumplir eficientemente con su labor.
- El Estado dispondrá de información oportuna, sistemática y precisa sobre las diversas actividades que ejecutan los servidores públicos.
- Los funcionarios públicos tendrán una motivación adecuada para resolver los problemas institucionales a través de la colaboración mutua e interorganizacional.
- Un Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos, el cual ya está laborando, guiará las prácticas que en materia de recursos humanos se ejecuten. De hecho, gracias a este órgano se han tomado una serie de acciones correctivas dentro del sistema, las cuales han contribuido a la satisfacción de las necesidades de nuestros usuarios más inmediatos.

Impacto de los resultados

Las organizaciones estatales que queden cubiertas por esta normativa se verán notablemente beneficiadas, ya que los resultados se podrán observar en un incremento en los niveles de eficiencia de las organizaciones, la productividad será mayor, y el concepto de idoneidad se concebirá desde una perspectiva más integral. Esto debido a que la movilización de funcionarios horizontal o verticalmente será más expedita, ya que las condiciones estipuladas serán iguales en todo el sector.

Lo anterior, permitirá que el personal esté donde más se le necesita y en el momento que se le requiere, brindando además un servicio de calidad, motivado en los sistemas de pago de incentivos salariales por eficiencia.

Por otra parte, se desarrollarán conceptos de cliente, servicios, productos y necesidades, los cuales interrelacionados permitirán cambiar la percepción que tradicionalmente se ha tenido del sector público, en cuanto a la calidad y oportunidad de los servicio que brinda, así como la actitud misma de los funcionarios públicos.

Como se mencionaba anteriormente, la homogenización de los factores relacionados con el ámbito de los recursos humanos permitirán, entre otras cosas, trasladar los empleados de unas instituciones a otras, donde más se les necesiten. En la actualidad, esto es factible, pero los cambios a

veces se complican por las diferencias en el reconocimiento de anualidades, carrera profesional y vacaciones, entre otras; máxime, si se desea movilizar funcionarios del sector descentralizado hacia algún ministerio, o viceversa.

La nueva legislación podría establecer un sólo sueldo para todos los jerarcas del sector público, fijo para los de un mismo rango (el actual comprende la base, más la antigüedad, gastos de representación y vehículo de uso discrecional, entre otros). También eliminará la concesión de prestaciones (calculadas considerando los sobresueldos) al final de los cuatro años de funciones en un puesto de carácter político.

Quienes estudian los términos de la nueva ley consideran importante pensar que la reforma del Estado involucra a todas las personas que prestan un servicio necesario para la sociedad, lo cual difiere de la empresa privada,

donde el poder está concentrado en el dueño y el objetivo central es lucrar.

Por ello, hay quienes consideran indebido que los diferendos laborales del sector público sean dilucidados por los mismos jueces a cargo de los casos del sector privado, pues tienden a defender al trabajador, sin pensar en los deberes de éste.

Viabilidad de la implementación

Este proyecto deberá regular los privilegios de los cuales gozan algunos altos funcionarios, quienes encarecen "multimillonariamente" la planilla estatal. Como es de esperarse, esto requerirá de varias negociaciones con los diferentes sectores, sin embargo, todo el cambio se llevará a cabo dentro de un marco de legalidad, y con el debido respeto de los derechos adquiridos Δ

Costa Rica: Sistema de Información de Recursos

Delegación de Costa Rica*

Humanos**

EL PRESENTE DOCUMENTO MUESTRA UN SISTEMA DISEÑADO PARA BRINDAR A LAS OFICINAS DE RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, LA INFORMACION REQUERIDA PARA LA PLANIFICACION DE ESTOS RECURSOS, DE TAL FORMA QUE LE PERMITA TOMAR LAS DECISIONES MAS CONVENIENTES RESPECTO A ELLOS. DELINEA MUY BREVEMENTE LOS CATORCE MODULOS DE QUE CONSTA EL SISTEMA.

Introducción

La Dirección General de Servicio Civil, ha unido sus esfuerzos a partir de 1995, con el objetivo de diseñar un Sistema de Información de Recursos Humanos.

El fin primordial del Sistema es dotar a las Oficinas Especializadas de Recursos Humanos de la Administración Pública de una herramienta que les brinde la información necesaria para la planificación de sus recursos y la toma de decisiones.

El Sistema está dirigido a los funcionarios de las Unidades de Recursos Humanos, a los Directores y personas que tengan a cargo el establecimiento de estrategias tácticas en la Organización.

Otro de los objetivos del Sistema es lograr que las Unidades de Recursos Humanos agilicen sus procesos de trabajo y brinden un servicio de alta calidad.

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Joaquín Arguedas, Juan Otárola, German Villalobos, de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996 en la ciudad de Guatemala, Guatemala.

Antecedentes

Las Unidades Especializadas de Recursos Humanos como parte de su transformación han asumido la ejecución de funciones técnico-operativas, que antes le correspondían a la Dirección General de Servicio Civil.

Como parte de este proceso, estas Unidades necesitan contar con herramientas de trabajo que les permita procesar su información y poder obtener datos que sirvan de base para la planificación de sus recursos y para la toma de decisiones.

Actualmente las Oficinas de Recursos Humanos de las Instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, no poseen recursos tecnológicos para afrontar su nuevo papel y dar un servicio de calidad al cliente. Ante esta necesidad la Dirección General ha diseñado un Sistema que integra las actividades y sirve de apoyo a la importante gestión de estas Unidades Especializadas de Recursos Humanos.

Los Sistemas de Información, están asociados a la eficiencia y eficacia para brindar servicios y al uso de tecnologías que permita llevar información proveniente del proceso transaccional a los niveles gerenciales de planeación y control (operativo, táctico y estratégico).

De acuerdo al desarrollo tecnológico que ha experimentado nuestro país, los Sistemas de Información se han convertido en una exigencia de los

usuarios y clientes de las Instituciones. Ejemplo de esto, lo constituyen las cajeros automáticos, las ventanillas únicas de trámites, los pedidos por teléfono, entre otros.

Mediante la implementación de Sistemas de Información las Organizaciones están en capacidad de establecer estrategias que faciliten el acceso a los usuarios y clientes a los servicios que brinda la Institución.

La utilización de estos sistemas, requieren cambios en la forma de hacer las cosas. Por ello, es importante realizar los estudios respectivos, los presupuestos, la capacitación y los análisis de costo/beneficio.

Con un Sistema de Información se puede lograr integrar la gestión de recursos humanos de las instituciones públicas: centralizadas y descentralizadas en un sólo sistema, además de unificar los procedimientos y dar una mayor aprovechamiento a los recursos materiales y humanos.

Las Oficinas de Recursos Humanos deben establecer un cambio y mejoramiento continuo en los servicios que ofrecen, estableciendo procesos de trabajo que satisfagan las demandas de sus usuarios y logrando alcanzar los objetivos institucionales.

Justificación

Los constantes cambios sociales, políticos, económicos y los grandes

avances tecnológicos, nos exige contar con un Sistema de Recursos Humanos ágil que responda a las necesidades de nuestros usuarios.

La Dirección General de Servicio Civil ha adquirido el compromiso de facilitar la gestión a las Oficinas Especializadas de Recursos Humanos y de proveer los recursos necesarios para que lleven a cabo su labor de una forma eficiente.

Las Oficinas de Recursos Humanos han iniciado un proceso de modernización que demanda la definición de procesos ágiles y eficaces de trabajo; así como tener al alcance información que les facilite la toma de decisiones.

Actualmente estas Unidades no cuentan con Sistemas de Información que les permita integrar las actividades que ejecutan y satisfacer la creciente demanda de información por parte de los usuarios.

Ante esta problemática la Dirección General ha diseñado el Sistema de Información de Recursos Humanos que permita a estas Unidades sistematizar la información, facilitar la toma de decisiones en materia de Recursos Humanos y administrar eficientemente los recursos humanos del Estado.

Mediante este Sistema, los Gerentes podrán solicitar información en materia de recursos humanos, tal como la cantidad de funcionarios, la clasificación de los puestos, el costo de los incentivos salariales, el costo del funcionamiento de una Área u Departamento, la ubicación presupuestaria, geográfica y real de cada uno de los

puestos, el nivel profesional de sus funcionarios, el número de puestos vacantes, la cantidad de personas interinas, el nivel de capacitación y el académico de sus funcionarios, entre otros datos.

Mediante este instrumento las Unidades Especializadas de Recursos Humanos sistematizarán la información y ésta facilitará la planificación en materia de Recursos Humanos, además de consolidar el nuevo rol que han asumido a nivel estratégico.

Objetivo general

Dotar al Régimen de Servicio Civil y al Sector Público de una herramienta que permita avanzar hacia la planificación de los Recursos Humanos del Estado.

Objetivos específicos

- Brindar productos e información que sustituyan los procesos manuales.
- Contar con controles reales, actualizados y ágiles.
- Coadyuvar a que las Oficinas Especializadas de Recursos Humanos brinden un servicio más eficiente y oportuno.
- Proporcionar información codificada, estandarizada e integrada oportunamente.

Descripción de la propuesta

El Sistema de Información de Recursos Humanos –SIREHU– permite compilar toda la información de los puestos y los funcionarios del Régimen de Servicio Civil. Contribuyendo a la transformación de las Oficinas Especializadas de Recursos Humanos y satisfaciendo las demandas de servicio por parte de los usuarios.

El Sistema está compuesto por 14 módulos, cada uno de ellos con información importante relacionada con el funcionario o con el puesto. Los módulos son los siguientes:

Información Personal

Brinda toda la información relacionada con datos personales del servidor tales como: nombre completo, número de cédula de identidad, fecha de nacimiento, estado civil, número de teléfono, número de apartado, número de dependientes y la ubicación geográfica.

Estudios Académicos

Este aparte contiene toda la información académica del servidor desde la enseñanza primaria, enseñanza secundaria y técnica, estudios universitarios, el grado académico obtenido, el nombre de la universidad y la carrera de estudio.

Capacitación Recibida

Contiene el nombre de cada uno de los nombres de los cursos de capacitación recibidos, el número de horas, año en que se recibió, modalidad de la actividad (aprovechamiento o participación) y si la actividad está reconocida por parte de la Dirección General de Servicio Civil.

Capacitación Impartida

Comprende información sobre el nombre los cursos de capacitación impartidos, el número de horas, año en que se impartió y si la actividad está reconocida por parte de la Dirección General de Servicio Civil.

Evaluación del Desempeño

Abarca el período de la evaluación, la calificación obtenida cuantitativa y cualitativa.

Contratos de Estudio

Se incluyen los datos del número de contrato, tipo de contrato: adiestramiento, estudios y financiamiento, fecha de inicio y vence del contrato, carrera que cursa y el nombre del centro de estudios.

Control de Permisos

Contiene la fecha de rige y vence, tipo de permiso: con sueldo o sin sueldo, motivo de solicitud del permiso, se puede anotar la normativa que sustenta el mismo.

También muestra si el funcionario ya tiene un permiso y permite anotar la prórroga del permiso.

Información de Sanciones

Se anota la fecha de rige, el tipo de sanción: amonestación, suspensión y gestión de despido, y el motivo que provocó la aplicación sanción disciplinaria.

Incapacidades

Permite llevar el control de incapacidades, se incluye la fecha de inicio y vence, Institución que extiende la incapacidad y el motivo.

Experiencia

Registra toda la experiencia del servidor en la Institución o fuera de ésta, se digita el número de puesto, nombre de la clase, fecha de ingreso y finalización al puesto y el nombre de la Organización.

Información del Puesto

Se incluye el número de puesto, el estado del puesto: si esta ocupado por un propietario, si es de servicios especiales, si lo ocupa un interino, si esta vacante, entre otros. Además se anota la clasificación funcional, el nombre de la clase de puesto, la especialidad, ubicación geográfica, ubicación presupuestaria y la ubicación real.

También se registra la fecha de ingreso del funcionario al Régimen de Servicio Civil, a la Institución y al puesto que desempeña, igualmente los años de servicio a la Administración Pública, fecha de la anualidad, tipo de incentivo salarial que disfruta: prohibición, dedicación exclusiva, zonaje, etc.

Vacaciones

Brinda información sobre el período vigente de las vacaciones, saldo, días disfrutados, días solicitados y el saldo actual; los períodos acumulados. El módulo se alimenta con cada boleta y también permite aplicar vacaciones colectivas.

Unidad Médica

Importante herramienta para el médico de la empresa le ofrece información sobre el nombre de los medicamentos y enfermedades, le permite incluir, consultar, excluir o modificar

cualquier dato. Además se lleva un expediente clínico de cada paciente.

Relación de Puestos

Registra cada uno de los puestos de la Institución, la partida presupuestaria, la clasificación del puesto, los incentivos que se le pagan a cada funcionario y el estado del puesto: propiedad, interino, servicios especiales.

Proporciona reportes sobre el monto invertido en el pago de dedicación exclusiva, prohibición, anualidades, carrera profesional o cualquier otro incentivo. Igualmente da el costo de determinada Area u Departamento, el costo de una clase determinada, entre otros.

Este módulo se actualiza con las escalas salariales y los montos de los incentivos salariales, asimismo con el estado del puesto. Es un auxiliar para preparar el presupuesto de cada año.

El Sistema de Recursos Humanos contiene información codificada sobre los nombres de las clases de puesto y las especialidades, los nombres de las universidades: publicas o privadas, nombres de carreras universitarias, división geográfica, ubicación presupuestaria. Esta información será actualizada por la Dirección General de Servicio Civil, de acuerdo a las variaciones que se den en cada una de éstas áreas.

Con el SIREHU se puede incluir y consultar la información en el momen-

to que el usuario lo crea conveniente, además se puede emitir los reportes que se necesite en cada Institución.

La Dirección General se compromete con cada una de las Instituciones que instalen el SIREHU a revisar semestralmente nuevas necesidades de información y efectuar una actualización anual.

El Sistema de Información de Recursos Humanos, se instala mediante una copia electrónica, la cual se realiza de la forma más apropiada para la Institución y se inicia con un programa de asesoría y capacitación para los funcionarios que utilicen el Sistema.

Resultados esperados

Con la implementación del presente proyecto se espera que las Unidades Especialidades de Recursos Humanos estén en capacidad de obtener información real y de una forma ágil para la planificación de sus recursos y para la toma de decisiones.

Estas Unidades estarán en capacidad de brindarle al usuario un servicio eficiente y rápido en cada uno de los trámites que éstos realicen.

La Dirección General de Servicio Civil logrará integrar, estandarizar y acceder la información de cada una de las Instituciones que cuenten con este Sistema, con lo cual facilitará los trámites entre éstas y se podrá dar un intercambio de información entre

Organizaciones, maximizándose los recursos materiales y humanos.

La información confiable y oportuna del Sistema sirve de apoyo a las altas Gerencias en la definición de políticas y en la toma de decisiones, y con ésto el nuevo rol de las Oficinas Especializadas de Recursos Humanos se consolida y les da una visión más estratégica.

Impacto de los resultados

El Sistema de Información de Recursos Humanos producirá un impacto positivo en las Instituciones, ya que se reducirán los costos en la inversión de recursos materiales y humanos.

El tiempo invertido en llevar controles manuales se minimizará y se reflejará en un eficiente servicio al cliente.

Por lo anterior las Oficinas Especializadas de Recursos Humanos tendrán las siguientes fortalezas:

- Contar con controles reales y ágiles.
- Estar de acuerdo con el avance tecnológico del país.
- Brindar información estandarizada y actualizada.
- Tener personal capacitado de acuerdo a las nuevas técnicas tecnológicas.
- Identificación e integración de cada una de las actividades que se ejecutan en estas Unidades.
- Usuarios y clientes satisfechos con la tarea realizada por la Oficina.

- Satisfacción por parte del personal de las Oficinas, por la labor que realizan y por el servicio que brindan.
- Personal dedicado a labores más técnicas.

Viabilidad de implementación

El equipo informático necesario para la instalación de este software no genera costos adicionales para las Instituciones, ya que la mayoría de éstas ya cuentan con el mismo:

Las especificaciones son las siguientes:

- Microcomputadora 386 o superior con las siguientes características:
- 4 mb de memoria RAM.
- 2 mb de espacio en disco para el Sistema.
- 4 mb de espacio por cada 1000 funcionarios.

Por lo tanto la implementación del Sistema es totalmente factible, ya que la inversión en equipo es mínima y la Dirección General de Servicio Civil brinda capacitación y asesoría al recurso humano que tenga a cargo la implementación del Sistema.

Las Oficinas que cuenten con este Sistema experimentarán un ahorro en sus recursos humanos, materiales y de tiempo, y se reflejará en un adecuado servicio al cliente Δ

Sistema de Información de Recursos

Delegación de El Salvador*

Humanos, SIRH**

CONCISAMENTE EXPLICA EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA, REFIRIENDOSE A LOS MODULOS DE QUE CONSTA Y A LO QUE PERMITE CADA UNO DE ELLOS.

Antecedentes

Al desarrollar la estrategia de implementación del sistema de Información de Recursos Humanos –SIRH–, el Gobierno está tomando en cuenta las experiencias de países amigos, tanto de aquellos programas que han tenido éxito, y de los cuales hemos aprendido

mucho, principalmente en relación a las estrategias de implementación, como de aquellos programas de reforma que han fracasado, en cuyos países lanzaron programas de reforma del Servicio Civil sin una base establecida de datos o se embarcaron en censos costosos sin primero enfrentar las debilidades en los procesos institucionales y administrativos que forman la base del control institucional y de un programa de reestructuración que está ya encaminado en algunas instituciones, cuyo equipo gerencial ha comprendido la importancia de tomar primero esta medida para fortalecer su fuerza de trabajo.

El Gobierno vio al SIRH como una herramienta muy importante para apoyar el Plan de Acción del Programa Global de reforma del Servicio Civil –PRSC–, con objetivos razonables y medibles para superar las limitaciones sistemáticas que impidieran que esta

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Mario Humberto Cabrera Chicas, Martha Edith Saravia de Domínguez, Carlos Guillermo Rodríguez Álvarez, Rosa María Ramírez de Galdamuz, Ministerio de Hacienda; Dalila de Caceros, Casa Presidencial-Modernización del Estado.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

reforma fuera de largo alcance. El Gobierno estaba consciente que la implementación retrasada del SIRH no sólo sería un retraso al PRSC; sino dejaría al Gobierno en una posición débil para actuar sobre la reforma del estado.

Objetivo general

Proveer al Gobierno de la República de El Salvador, de instrumentos computacionales y técnicos que le permitan conocer en forma actualizada y confiable, la dotación de personal del Sector Público Nacional –SPN– y la planta de puestos de trabajo autorizados (ocupados y vacantes), a fin de tomar las decisiones de índole financiera, estratégica y técnica relacionadas con el planeamiento y la gestión de la estructura organizativa y los recursos humanos.

Estrategia de implementación

Para cumplir con este objetivo se desarrolló una base de datos centralizada y un mecanismo descentralizado de captura y transmisión de los datos necesarios en el SIRH. El SIRH fue concebido para operar en cada institución del Gobierno Central y en las instituciones Autónomas –SIRH-I– y otro para controlar el trabajo de cada uno de estos SIRH, el que se encuentra en

la Secretaría de Estado del Ministerio de Hacienda –SIRH-C–.

El “SIRH-Central”, es un sistema orientado a la información gerencial, consulta, planificación, control y auditoría.

El “SIRH-Institucional”, es un sistema orientado a satisfacer necesidades de información y de gestión y administración de Organización y Recursos Humanos de las instituciones donde se ha implantado; y la utilidad para sus usuarios.

Descripción del sistema

La base de datos proporciona información apta para la toma de decisiones gerenciales y también responder preguntas tales como:

- o “¿Cuántas personas, en qué funciones, en qué categorías, en qué niveles?”
- o “¿Quién ocupa cada puesto de trabajo; quién lo ocupó antes; cómo se comportan los ingresos y egresos de personal; quiénes salieron de y luego regresaron al sector público; qué puestos de trabajo están vacantes?”
- o “¿Cómo se comportan los costos del recurso humano; cómo evolucionan las estructuras salariales?”

El SIRH-Institucional cuenta actualmente con los módulos siguientes:

Módulo de Administración de Estructuras Organizativas

Que permite :

- La administración y actualización “en línea” del estado actual de la estructura organizativa (unidades organizativas y puestos de trabajo) y la edición de información sobre organización requerida por los usuarios.
- La actualización de la información sobre estructura, incluyendo responsabilidades, competencias, resultados e indicadores de las diferentes unidades organizativas;
- La identificación y control de los censos de asignación de recursos y costos.
- La valoración de las unidades organizativas.
- El diseño detallado de nuevas estructuras, las cuales pueden, además ser “costeadas” por el módulo de Presupuestos de RRHH y
- La edición de los Manuales de Organización resultantes, en los términos adecuados para su conocimiento o aprobación.

Módulo de Administración de Personal

Que permite:

enero-diciembre/1996

- Actualizar “en línea” el inventario de Recursos Humanos de la Institución, mediante altas y bajas de personal;
- Actualizar consultas “en línea” el expediente de personal;
- Asignar en “línea” ocupantes a puestos, desasignarlos (pase “a disponibilidad”) o transferir una persona de un puesto a otro, manteniendo permanentemente el estado de asignación de personas a puestos, y
- Dar soporte a los restantes módulos, entre ellos al de liquidación de haberes.

Módulo Consulta Gerencial

Que permite:

- Tener información sobre estructura organizativa.
 - Visualizar la información salarial de las estructuras organizativas que contiene el sistema.
 - Acceder a ciertos análisis que el módulo realiza en forma automática, tales como distribución de puestos de trabajo según productos externos o internos y similares.
 - Graficar la información según las facilidades que proporciona la correspondiente opción de menú del módulo.
 - Imprimir la información consultada.

- Información sobre remuneraciones
 - Visualizar la información salarial que contiene el sistema. Esto incluye, llegar hasta la identificación del contenido del recibo de sueldo de una persona determinada en una liquidación determinada.
 - Análisis de sueldos básicos y masa salarial detallada por codificación ocupacional, unidades organizativas dependientes, niveles organizativos y niveles salariales.
 - Composición salarial.
 - Importación sobre cada persona.
 - Estimación de la masa salarial de la institución si se pagara en forma equivalente al mercado o situación de referencia.
Comparación entre los salarios y la masa salarial de la Institución y sus análogos del mercado.
- Información sobre Personal.
 - Visualizar la información de personal que contiene el legajo electrónico.
 - Acceder a ciertos análisis que el módulo realiza en forma automática, tales como la evaluación de la experiencia laboral de las personas o la capacitación que ha realizado.
- Graficar la información según las facilidades que proporciona la correspondiente opción del menú del módulo.

Módulo de Emisión de Acuerdos y Contratos

El diseño de este módulo apunta a lograr dos objetivos los cuales son:

- Facilitar, ordenar y unificar la emisión de la documentación oficial asociada a la Administración de Personal que actualmente utilizan las instituciones publicas, proveyendo una herramienta ágil y amigable que permita la impresión, almacenamiento y posterior recuperación de los documentos.
- La emisión de los documentos debe realizarse a partir de los datos ingresados al sistema y no como una entidad separada. De esta manera podrá lograrse que la información que maneja el sistema, por lo menos aquella parte utilizada por el trabajo diario de las oficinas de personal.
- Actualización de puestos y administración de personal y las entidades puestos y personas .
- Una fuente de datos históricos para la generación de los documentos. Esta entidad se actualiza con las modificaciones que se realizan en el sistema, por lo tanto los documentos sólo podrán emitirse cuando se hayan reali-

zados las modificaciones por el sistema.

Conceptualmente se distinguen 5 tipos de movimientos que modifican la información que puede utilizarse en la generación de documentos y cuya imagen se almacena en Histórico de Movimientos, estos son:

- Modificación de datos básicos y presupuestarios de los puestos.
- Modificación de los datos básicos y salariales de las personas.
- Ingresos de personas a puestos de trabajo.
- Egresos de personas de puestos de trabajo.
- Movimientos de personas entre distintos puestos de una misma Institución.
- Definición de esquemas de documentos, permitirá precisamente, la definición por parte del usuario del esquema o formato de cada documento que podrá ser emitido por el sistema y que será almacenado en la entidad Esquemas de Documentos.

Módulo de Planillas

Que permite:

- Liquidar los sueldos, aguinaldos y retroactividades del personal en base a algoritmos poderosos, flexibles, externos a los progra-

enero-diciembre/1996

mas y que tienen en cuenta los distintos escalafones existentes;

- Calcular los aportes patronales ;
- Disponer el pago mediante el efectivo, cheque o depósito en cuenta bancaria, según lo elija el empleado, generando todos los listados necesarios para administrar los pagos en cada uno de los tres métodos. Esto incluye un juego completo de listados para agilizar el giro de fondos a los bancos y el depósito en las cuentas individuales.

Módulo de Estructura Salarial

Que permite:

- La definición de nuevas políticas salariales y la construcción de sus estructuras de remuneraciones directas (remuneraciones según los diferentes niveles de responsabilidad, o según los diferentes grados escalafonarios) identificando los valores máximos, mínimos, promedios, rangos (bandas de flexibilidad), superposiciones e intervalos tanto absolutos como porcentuales, así como la evaluación de su "impacto", o sea la cantidad de casos y la masa salarial resultante por cada nivel (o grado escalafonario) y total;
- La implementación de una política de remuneraciones desagregando el rango o "banda" salarial

por cada nivel o grado escalafonario en conceptos de pago y en agrupamientos de conceptos según la naturaleza de la remuneración;

- La evaluación de la situación real de la Institución, tomándola automáticamente del módulo de liquidación de haberes con todos los datos mencionados en el numeral 1.
- El ingreso de encuestas de remuneraciones de otras instituciones u organismos públicos y/o del mercado de trabajo privado, y;
- La comparación entre políticas salariales y la situaciones externas (encuestas) o entre situación real y situaciones externas.

Módulo de Control de Asistencias

Que permite:

- El mantenimiento y la Gestión de los datos relativos a la asistencia, permisos, asuetos, sanciones y vacaciones de los empleados.
- Información Actualizada con respecto a la marcación de tarjetas.
- Emisión de reportes de control y consultas.

Módulos a implementar en el SIRH-Institucional

Módulo de Clasificación y Valoración de Cargos

Que permite :

- Identificación y descripción de las tareas que se desarrollan en los diferentes puestos de trabajo
- Identificación y descripción de requisitos necesarios para el desempeño de las tareas.
- Elaboración, edición y administración del manual de cargos.
- Analizar y evaluar, en función de políticas, criterios y prioridades a través de la valoración de cargos.
- Asignar valor a los cargos de los fines administrativos y remunerativos.
- Identificar y valorar diferencialmente los cargos críticos.
- Elaboración, edición y administración del manual de cargos.

Módulo de Presupuesto de Recursos Humanos

Que permite:

- Formular el presupuesto de Recursos Humanos de la institución en los términos requeridos para su aprobación.

- Controlar la ejecución del presupuesto institucional.
- Proporcionar información financiera sobre las estructuras organizativas y los Recursos Humanos apta para la toma de decisiones institucionales.

Módulo de Desarrollo de Carrera

Que permite :

- Formular planes y circuitos de carrera individuales para el personal de la Institución.
- Elaborar organigramas o cuadros de reemplazo para los diferentes puestos de la Estructura Organizativa, a fin de garantizar una adecuada probabilidad de cobertura de los cargos críticos ante situaciones de contingencia.
- Identificar las áreas críticas de la organización desde el punto de vista de la disponibilidad interna.
- Realizar la búsqueda y preselección interna de personal ante vacantes en los puestos, a fin de lograr rapidez en el proceso administrativo y de decisión, y adecuada igualdad de oportunidades al personal ante posibilidades de transferencia o ascensos.
- Controlar el avance operativo y presupuestario del plan de desarrollo de la Institución.

Módulo de Evaluación de Personal

Que permite :

- Proporcionar soporte técnico e informático a los procesos de evaluación del desempeño del personal.
- Soporte técnico e informático a los procesos de detección y evaluación del potencial del personal para los planes de carrera.
- Proporcionar soporte técnico e informático a los procesos de detección de necesidades de capacitación.
- Procesamiento de auditoría técnica y normativa de las evaluaciones del personal

Módulo de Capacitación

Que permite :

- Procesamiento de la detección individual de necesidades de capacitación administrada a través del Módulo de Evaluación de Personal.
- Auditoría técnica y normativa de la detección de necesidades de capacitación y la incorporación de prioridades político institucionales.
- Elaborar el plan y presupuesto anual de capacitación general, procesar y consolidar el de las diferentes áreas de la misma.

- Proporcionar soporte técnico e informático al control de calidad, evaluación y seguimiento de la capacitación.
- Proporcionar soporte técnico e informático al control operativo y presupuestario de la capacitación general de la institución, y la realizada en las diferentes áreas.

Módulo de Administración de Concursos y Selección de Personal

- Administrar el inventario de personal externo potencialmente disponible, a fin de dar soporte al proceso de reclutamiento
- Administrar el proceso de convocatoria pública a concursos por cada posición
- Dar soporte al proceso de evaluaciones curriculares, técnicas, registrar calificaciones elaborando una lista de finalistas.
- Dar soporte al proceso de selección final e incorporación.

Resultados esperados

- Establecer la base para una política de remuneraciones y de empleo mejorada, desarrollando la capacidad gubernamental de mantener información exacta sobre el personal del sector público en su conjunto como de los Ministerios y unidades administrativas individuales.
- Proporcionar información para el diseño y la implementación de reformas al sistema de gestión de recursos humanos que fortalezcan el programa global de modernización.

Impacto de los resultados

- Control del gasto público de personal.
- Políticas racionales de empleo basadas en bases de datos sólidas.
- Implementación exitosa de otros Subsistemas de RH Δ

Honduras: evaluación del desempeño**

Delegación de Honduras*

SE PLANTEA LA REACTIVACION DE LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO COMO UNA RESPUESTA A LOS PROBLEMAS DEL GOBIERNO, RELACIONADOS CON EL TAMAÑO DEL ESTADO, LAS TAREAS QUE ESTE REALIZA Y EL NUMERO DE FUNCIONARIOS QUE REQUIERE PARA EJECUTARLAS. SE PRETENDE ENMARCARLA EN LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO.

Antecedentes

Existe una serie de distorsiones tanto en la definición de responsabilidades y en el tamaño del Estado de Honduras, como en la especificación

del personal que se necesita para llevarlas a cabo.

Muchas de las actividades que el Gobierno ha desempeñado, hasta ahora son obsoletas, es necesario reestructurar el servicio público, para lo cual se están desarrollando un conjunto de acciones, planes, programas y proyectos, apoyados por organismos internacionales de financiamiento y gobiernos amigos.

El gobierno enfrenta serios problemas organizativos, falta de coordinación entre las entidades públicas, traslape de funciones y costos administrativos muy altos en relación al beneficio de los programas, debido al alto nivel de burocracia, ineficiencia e ineficacia del sector para dar respuesta concreta a las presiones de la sociedad.

* **Miembros de la Delegación Oficial:** Amilcar Zúñiga Amador, Georgina Argeñal, Héctor Palacio Quintana, José Melchor Rodríguez Mendoza; de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC; María del Rosario Cobar, Comisión Presidencial de Modernización del Estado.

** **Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.**

No existe en este momento una percepción clara sobre la composición y tamaño de la planta de personal que el gobierno necesita para brindar la cantidad y calidad de servicios como producto de una eficiente administración del recurso humano, ni una concreta definición de responsabilidades e instrumentos que puedan medir el desempeño de la función pública.

El gobierno a través del Programa de Modernización con su componente de Administración de Recursos Humanos, desarrolla un conjunto de acciones, planes y programas dirigidos a establecer una ruta que nos conduzca a obtener los resultados necesarios en este campo.

Por otra parte, el empleado y funcionario público carece de incentivos salariales, de un ambiente de seguridad laboral y de un sistema de evaluación de su labor que estimule la búsqueda de méritos que lo ubiquen en el camino de la Carrera Administrativa, permanente aspiración del empleado público hondureño.

Las normas sobre evaluación del desempeño o calificación de servicio se encuentra regulado por la Ley de Servicio Civil en el Artículo 33, como la forma de evaluar periódicamente los servicios de personal, tomando en cuenta los siguientes factores:

- Eficiencia
- Espíritu de iniciativa
- Carácter

- Conducta y
- Aptitudes

En el Reglamento de la Ley de Servicio Civil se define el proceso como "Evaluación del Desempeño", en los Artículos 162 al 172, en los cuales se señala el procedimiento a seguir. Actualmente este procedimiento se encuentra suspendido desde 1982, fundamentalmente por considerarse que estaba cargado de subjetividad y por no contar la Dirección General de Servicio Civil, con el personal técnico calificado para implementarlo.

La Dirección General de Servicio Civil en sus planes, estipula la necesidad de reactivar esta acción, dada su importancia como componente de la reforma administrativa y la gestión del recurso humano del sector público.

En este sentido, se requiere implementar un proceso actualizado de evaluación; comenzando por capacitar a los funcionarios de la institución a efecto de que éstos sean factores multiplicadores en las distintas Secretarías de Estado. Un manejo adecuado de la calificación del servicio como instrumento fundamental de gestión de personal supone que se le estudie desde diferentes ópticas para que pueda ser utilizado con el máximo provecho personal institucional.

Justificación

La Dirección General de Servicio Civil ha analizado la importancia de
enero-diciembre/1996

reactivar el proceso de Evaluación del Desempeño, como uno de los componentes fundamentales en la administración del recurso humano del sector gubernamental, razón por la cual, las autoridades actuales están empeñadas en continuar su aplicación puesto que es necesario saber cuál es el nivel de avance y compromiso del servidor público en su tarea de optimizar el recurso, eficientar las acciones y actuar con toda la voluntad y conocimiento en la toma de decisiones correctas.

La evaluación del desempeño por sí sola no puede dar los resultados óptimos, sino que debe ir aparejado a un sistema de salarios acorde con su función y un sistema de incentivos que motive al servidor público a superar sus deficiencias y a desarrollar sus capacidades y potencialidades.

Para reactivar el proceso evaluativo, la Dirección General se propone formar sus propios cuadros, elaborar el material necesario y un manual que sea objetivo, que refleje la situación de los empleados; para ello es necesario formar los técnicos que deben capacitar a los responsables de la evaluación del desempeño en las Secretarías de Estado, creando en cada institución comités de evaluación permanentes, para que con toda objetividad puedan aplicar los instrumentos adecuados previamente elaborados y validados. El rendimiento, la calidad de trabajo y el comportamiento del empleado, serán objeto de evaluación y calificación desde el reclutamiento, selección, período de prueba y desempeño de funciones.

Objetivos

1. Mejorar los servicios públicos del sector gubernamental hondureño, para incrementar la eficiencia, transparencia, responsabilidad y ética del funcionario público, evaluar el desempeño periódico del funcionario y crear un sistema de incentivos de acuerdo a su cualificación.
2. Reactivar en la Dirección General de Servicio Civil, el proceso de evaluación del desempeño, elaborar el instrumental adecuado y un manual de procedimientos, con el fin de que sea aplicado en el sector público, por lo menos dos veces a año.
3. Capacitar en técnicas y procedimientos de evaluación al personal de la Dirección General de Servicio Civil, a fin de que sean factores multiplicadores en el sector público.

Descripción de la propuesta

La Dirección General de Servicio Civil, proporcionará las bases informativas, analíticas y legales para la reactivación de la Evaluación del Desempeño y para introducir las reformas correspondientes al sistema existente en el Gobierno Central, así como la búsqueda de asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional del

Gobierno para la implementación con sentido técnico, metodológico y operativo, enmarcado en la estrategia de modernización del sector público a corto y mediano plazo, como herramienta básica para encontrar los niveles de eficiencia y eficacia buscados.

El proyecto propuesto deberá dirigirse fundamentalmente a lo siguiente:

- Desarrollar estrategias para mejorar la calidad del servicio prestado a los usuarios del Régimen del Servicio Civil y regímenes cercanos, siendo la evaluación un área sensible y controversial, muchas veces cargada de subjetividad, es conveniente trazar estrategias viables y confiables.
- Diseño de reglamentos, métodos y procedimientos actualizados acordes con la realidad administrativa del sector gubernamental, la filosofía, la ética y la moral.
- Formulación de un manual de evaluación, formularios, guías e instrumentos cuya objetividad sea la característica fundamental del proceso.
- Selección de *items* y componentes que reflejen el quehacer del servidor público, leyes existentes, acuerdos, decretos y reglamentos.
- Reformar leyes, reglamentos y otros instrumentos jurídicos, introduciendo las innovaciones científicas, técnicas y tecnológicas actuales, así como metodologías sicopedagógicas.

- Diseño e implementación del sistema de evaluación a nivel del sector público.
- Capacitación y adiestramiento del personal técnico de la Dirección General de Servicio Civil en técnicas, métodos y procedimientos institucionales y operativos de la forma del proceso evaluativo.
- Capacitación y adiestramiento del personal intermedio y superior de las Secretarías de Estado, a fin de que puedan operativizar el proceso evaluativo en sus respectivas dependencias, con efectos multiplicadores.
- Desarrollar una nueva clasificación y escalafón de puestos, estructura salarial y plan de incentivos y desarrollar una política de recursos humanos moderna y una política de reclutamiento y selección.

En el segundo semestre de 1996 proponemos:

- Crear los instrumentos básicos.
- Originar las condiciones normativas de implementación, y
- Generar las condiciones estructurales de su introducción.

Resultados esperados

La reactivación del componente Evaluación del Desempeño, como parte importante del proceso de Moderni-

enero-diciembre/1996

zación del Estado y de las Reformas de la Administración del Recurso Humano, pretende dentro de este marco obtener los resultados siguientes en el año de 1997:

- Elaboración de un Manual de Procedimientos Modernos, Guías e Instrumentos que contengan los componentes más significativos a evaluar.
- Elaboración de un manual de bancos *items* diferenciados para los distintos niveles del personal.
- Definir la estrategia de capacitación y adiestramiento a nivel de la Dirección General de Servicio Civil y de las Secretarías de Estado a objeto de fortalecer las Unidades de Modernización.
- Definición de una política de evaluación del desempeño de carácter permanente.
- Establecimiento legal de la nueva estructura evaluativa.
- Capacitar y adiestrar al equipo de la Dirección General y de las Secretarías de Estado. Se establecerán en cada Secretaría, unidades de capacitación y supervisión del proceso.
- Implementación de un sistema exitoso y control adecuado del proceso, en forma integrada y coordinada de los entes involucrados en esta evolución.

- Tener capacitado al equipo técnico de la Dirección General y de las Unidades evaluadoras del Gobierno Central.
- Se obtendrá un plan de incentivos para el sector gubernamental acorde con el proceso y los fines que se espera tener.

Implementación del proyecto y viabilidad

La coordinación general del proyecto será responsabilidad de la Dirección General de Servicio Civil coordinado con las Secretarías de Estado y regímenes cercanos. Para fortalecer la capacidad de acción se gestionará asistencia técnica nacional y/o internacional, mediante consultorías de sesenta a noventa días.

El proyecto es viable de ser realizado, considerando la existencia de una Ley que ordena la implementación de esta acción en el Gobierno Central. Por otra parte, algunas Secretarías de Estado, están desarrollando el sistema de forma aislada. Se pretende que sea un proceso ordenado, sistemático e integrado que recoja las inquietudes de todo el sector.

La cobertura del proceso será en varias etapas, comenzando con la Dirección General de Servicio Civil, para en corto y mediano plazo extenderlo a la totalidad del Gobierno

Δ

Servicio Gerencial y Técnico del Estado, SGTE**

Delegación de Nicaragua*

INDICA COMO LOGRAR UN PERSONAL DE NIVEL GERENCIAL Y TECNICO, ALTAMENTE CAPACITADO, COMPROMETIDO CON SU QUEHACER Y REMUNERADO A NIVELES DEL SECTOR PRIVADO.

Antecedentes

El Gobierno de Nicaragua con el apoyo del Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, ha considerado conveniente dentro del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, la creación de un Servicio Gerencial y Técnico del Estado que permita contar con cuadros ge-

renciales y técnicos, de Línea o Staff plenamente capacitados, actualizados y bien remunerados, imbuidos de una cultura gerencial orientada a la excelencia en el desempeño y el espíritu de servicio a la población. En particular, porque el sector público de Nicaragua en la actualidad:

- o Carece de normas que regulen todas las funciones involucradas en la administración y desarrollo de su personal: reclutamiento, selección, nombramiento, remuneración, evaluación, promoción, reconocimiento y despido;
- o No dispone de los recursos financieros necesarios para compensar a los Recursos Humanos adecuadamente.
- o Ha adoptado una serie de arreglos *ad-hoc* para competir con el sector privado y poder atraer funcionarios calificados, con fre-

* Miembros de la Delegación Oficial: José Ernesto Barrios, Martha Elizabeth López, Fátima Reyes de Borge, Octavio López Martínez, Alba Mercedes Cáceres Castellón, del Ministerio de Finanzas.

** Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

- o frecuencia sufragándolos con recursos de proyectos o con aportes de países donantes y/o de organismos internacionales, y
- o Ante la posibilidad de un debilitamiento en las Estructuras de la Administración Pública, debido a la finalización de Contratos del Personal que ocupan cargos de nivel gerencial y técnico considerados claves en la gestión institucional y que son financiados total o parcialmente por Organismos Internacionales.

En una primera etapa, dicho Servicio Gerencial y Técnico del Estado se pondría en marcha a nivel de proyecto piloto en los Ministerios de Finanzas –MIFIN–, de Construcción y Transporte –MCT– y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social –INSS–, de manera de aprovechar las experiencias que así se acumulen y perfeccionar progresivamente su aplicación en las etapas siguientes en que se implementaría en los demás ministerios que hayan suscrito los Acuerdos de Reestructuración Institucional –ARIS–. Es precisamente para guiar la etapa del proyecto piloto que se ha elaborado esta propuesta.

Principios y objetivos

Entre los principios que guiarían el Servicio Gerencial y Técnico del Estado, se cuentan los siguientes:

- o Ofrecer condiciones de trabajo y niveles de remuneración tales

que permitan atraer al personal más calificado posible para integrar el servicio civil nicaragüense, al mismo tiempo que se asegura la debida competitividad y equidad;

- o Asignar la más alta prioridad a la capacidad y al desempeño individual, en lugar de la influencia política, los contactos personales, o la antigüedad, para el reclutamiento y desarrollo de la carrera de los gerentes y técnicos de la administración pública.
- o Reconocer que cada ministro tiene necesidad de contar con un número limitado de posiciones que serán desempeñadas por personas de su confianza, designados políticamente, que estarían eximidos de participar en el sistema de selección competitiva, aunque se trataría de mantener el balance necesario entre la influencia política, los requerimientos exigidos por la posición, la capacidad de las personas que las ocupen y los niveles de remuneración;
- o Establecer un ordenamiento para estos cargos con base en criterios y procedimientos objetivos, sencillos y uniformes, que garanticen la equidad y transparencia en el trato de todos los funcionarios que integren el SGTE;
- o Implementación gradual, promoviendo la participación de fuentes diversas de financiamiento, es-

pecialmente de fuentes externas durante la transición, de manera que contemple la participación externa decreciente y el incremento correlativo de la nacional, a fin de evitar la natural tendencia a depender del financiamiento externo.

Por otra parte, los objetivos del SGTE se encaminarían a:

- o Facilitar el logro de las metas trazadas por el Programa de Reforma y Modernización de la Administración Pública de Nicaragua;
- o Fortalecer la autoridad e idoneidad de cada gobierno de ejecutar el programa para el cual fue electo por el pueblo, al mismo tiempo que se preserve un nivel razonable de continuidad de la gestión gubernamental, mediante el establecimiento de un cuerpo de gerentes y técnicos de carrera, sin generar una inamovilidad anquilosante de la voluntad de superación y de excelencia en el desempeño del funcionario; con ello se persigue evitar el desperdicio de los escasos recursos que generan los cambios de gobierno, ya que por lo general, la nueva Administración imprime su sello cambiando lo hecho por el gobierno anterior;
- o Alentar la modificación sustancial de la cultura gerencial prevalente en el servicio civil nicaragüense hacia la excelencia en el desempeño, la responsabilidad

por los resultados de la labor desarrollada, la vocación del servicio a la ciudadanía, y la promoción y reconocimiento de su desarrollo profesional y técnico; y

- o Garantizar la debida transparencia que debe regir la gestión de personal y evitar que se cuestione la credibilidad del gobierno de turno, al mismo tiempo que se encaran las limitaciones que impone la difícil situación financiera que confronta el país.

Cobertura

El Servicio Gerencial y Técnico del Estado –SGTE– abarcará dos conjuntos de posiciones:

- o *De Línea y de Staff.* Este conjunto de posiciones desempeña funciones permanentes, de nivel gerencial, profesional o técnico, tanto sustantivas para cumplir con los objetivos de los programas aprobados en aras al logro de la misión encomendada a la institución, como las de servicios centrales de administración que exige la ejecución satisfactoria de las primeras. Los funcionarios que ocupen estas posiciones podrán ser de carrera o de confianza.
- o *De Programas y Proyectos Específicos.* Estos cargos comprenden funciones no permanentes, de duración finita, para el logro de

objetivos muy específicos del respectivo programa o proyecto que, por lo general, es financiado total o parcialmente por organismos internacionales o países donantes. Los nombramientos para desempeñar estos cargos quedarán sin efecto al terminar el proyecto o al agotarse los fondos asignados al mismo. Además de las posiciones profesionales y técnicas, cuando sea necesario este conjunto puede incluir también cargos para cumplir funciones de apoyo. Las designaciones para ocupar estas posiciones serán de competencia del Ministro respectivo, con la anuencia exigida por el donante de que se trate.

En cuanto a los nombramientos que pueden recibir los funcionarios que pasarán a ocupar los cargos del Servicio Gerencial y Técnico del Estado, el régimen contempla tres tipos:

- o *De Carrera.* El personal que califique para recibir estos nombramientos será designado de conformidad con el proceso de selección competitiva, en la forma y condiciones establecidas en la normativa que eventualmente se adopte al efecto. Para ello, deberá hacer satisfecho a cabalidad la evaluación y examen que realizará en primer lugar la DIGEFUP y luego el Comité ad-hoc de Selección constituido para ese fin. La integración y funcionamiento de esos Comités se regirá por lo que dispongan las

normas pertinentes. Concluido ese escrutinio, los Ministros o directivos principales de la institución de que se trate seleccionarán uno de los candidatos de las ternas que recomiende ese Comité. Los nombramientos correspondientes tendrán una duración de cinco años, pudiendo ser renovados en función de los resultados de las evaluaciones de desempeño.

- o *De Confianza.* Como su nombre indica, estos nombramientos se darán exclusivamente para los funcionarios asignados políticamente, es decir, aquellos que actualmente se incluyen en la "planilla especial o de gabinete". Abarcará personal con funciones de nivel gerencial, profesional o técnico de confianza de los respectivos ministros. En estos casos sólo se exigirá que las respectivas personas satisfagan los requisitos básicos, oportunamente establecidos por la Dirección General de la Función Pública –DIGEFUP– para los respectivos cargos. Dicha Dirección General será también responsable de revisar los expedientes del caso y dictaminar la clasificación, rango y nivel de compensación que proceda. El ejercicio de funciones del personal nombrado dentro de esta categoría cesará al término del mandato de la autoridad que los designó, o por decisión de ésta en cualquier momento.

- *De Corta Duración:* Si bien estos nombramientos no estarán sujetos al proceso de selección competitiva que deben seguir los funcionarios de carrera, deberán satisfacer los requisitos oportunamente establecidos por la Dirección General de la Función Pública –DIGEFUP– para los respectivos cargos. Dicha Dirección General es a su vez responsable de revisar los expedientes, evaluar los candidatos presentados y dictaminar sobre la clasificación del cargo, rango y nivel de remuneración que corresponda.

En la conversión del personal actualmente en funciones cuyas posiciones pasen a formar parte del Servicio Gerencial y Técnico del Estado se respetarán los derechos adquiridos mediante los contratos de trabajo en vigor. La normativa que se adopte deberá establecer los procedimientos transitorios que se aplicarían en cada caso.

Como es de esperar, la normativa y procedimientos aplicables a los funcionarios de cada uno de los dos conjuntos arriba citados deberán reflejar las diferencias en la naturaleza y condiciones de empleo aplicables. Los nombramientos del personal de carrera estarán regidos por disposiciones y procesos más rigurosas que los contratados por corta duración para programas y proyectos específicos y los más simples serán los correspondientes a los nombramientos de confianza.

Compensación

Posteriormente, una vez se completen los análisis en proceso, se establecerán las escalas permanentes de remuneración aplicables al personal del SGTE, en cuyo diseño se deberá asegurar la debida competitividad con el sector privado. Sin perjuicio de los ajustes que se introduzcan como resultado de la experiencia del proyecto piloto en el MIFIN, los niveles de remuneración que finalmente se aprueben para los respectivos funcionarios del SGTE tendrán en cuenta cuatro factores:

- Nivel de complejidad y sensibilidad de las funciones a desempeñar;
- Clasificación asignada al cargo;
- Clasificación o rango profesional del funcionario, y
- Grado de satisfacción de los requisitos establecidos para el cargo y desempeño del funcionario en el mismo, sobre la base de evaluaciones semestrales para los que ocupen posiciones de categoría gerencial y profesional o anuales para el personal de la categoría de apoyo, que emitan los respectivos supervisores de acuerdo con los procedimientos que se establezcan oportunamente.

Este último factor tendrá un peso apreciable en la determinación de la

compensación total del funcionario. Ello por cuanto uno de los objetivos principales es alentar la modificación de la cultura gerencial de toda la administración pública nicaragüense, a fin de que se oriente hacia la excelencia en el desempeño de las responsabilidades asignadas y el servicio a la ciudadanía. Con la entrada en vigor de este sistema se anularán todos los arreglos ad-hoc que utilizan en la actualidad las distintas dependencias para ajustar la remuneración básica de este grupo de cargos.

Durante la transición entre el régimen actual y el nuevo sistema se tomarán las precauciones del caso para facilitar su aplicación plena y evitar al máximo las dificultades que naturalmente se producen ante cambios de esa naturaleza. Entre otros, se ofrecerán condiciones para los funcionarios que actualmente ocupen posiciones y puedan pasar a formar parte del SGTE. Asimismo, al hacer la conversión del personal actualmente contratado con financiamiento internacional se deberán respetar los compromisos previstos en los contratos de trabajo de esos funcionarios (derechos adquiridos). La escala de salarios de los cargos del SGTE que se sugiere utilizar durante la ejecución del proyecto piloto se ha elaborado tomando en cuenta las que actualmente se utilizan para los contratos con financiamiento internacional; y la referencia cruzada con los sueldos

promedio que paga el sector privado para posiciones tipo seleccionadas, que se considera son comparables en términos de complejidad, *status* y nivel de responsabilidad asignado. Como es de esperar, esa escala de salarios deberá ser ajustada en función de los resultados obtenidos de su aplicación en los ministerios pilotos. En los grados superiores de dicha escala, correspondientes a la categoría gerencial y profesional de los cargos del SGTE, contemplan un mecanismo de ajuste para correlacionar el salario total anual al *status* o nivel académico, profesional y personal aplicable al funcionario que ocupa o se propone ocupe la posición de que se trate. Se trata del resultado de la evaluación de su escalafón profesional que definirá el paso dentro del grado asignado a la posición. Ello permitirá ofrecer una flexibilidad razonable para fijar el nivel de remuneración básica durante el proceso de reclutamiento, con base en criterios objetivos previamente establecidos.

Adicionalmente, la compensación total de esos funcionarios podrá ser ajustada en forma significativa cada seis meses en función del resultado de su desempeño.¹ El esquema de remuneración así previsto alentará un cambio radical de la cultura gerencial de la administración pública de Nicaragua, al mismo tiempo que complementa y facilita el logro de las metas establecidas para el proceso de reforma que deberá llevar adelante el CERAP, con el apoyo de la comunidad internacional.

1. Durante los dos primeros años de implementación del régimen las evaluaciones tendrían lugar anualmente.

Implantación

La implantación del Servicio Gerencial y Técnico del Estado, se realizará en una primera etapa a nivel de proyecto piloto en las instituciones seleccionadas para tal fin, las cuales son: Ministerio de Finanzas –MIFIN–, Ministerio de Construcción y Transporte –MCT– e Instituto Nicaraguense de Seguridad Social –INSS–.

En una segunda etapa, se realizará la revisión y ajustes a la metodología que resulten producto de la aplicación del proyecto piloto. Paralelamente se emitirá el Decreto Ejecutivo que permita dar inicio a la aplicación efectiva del SGTE, en dichos ministerios.

Posteriormente, en una tercera etapa se iniciará la implantación en aquellas instituciones que hayan suscritos los Acuerdos de Reestructuración Institucional –ARIS–.

Por otra parte la aplicación, de la filosofía básica del SGTE, de alentar una cultura organizacional orientada a la excelencia en el desempeño y en servicio a la ciudadanía se podría extender al resto del Servicio Civil. Naturalmente, este esfuerzo podría tener lugar en forma paralela, en la medida que avance la Reforma del Sector Público.

Financiamiento

Se tiene previsto que el financiamiento que cubrirá los costos de aplicación del Servicio Gerencial y Técnico del Estado se realizará de la siguiente forma:

Los fondos actualmente destinados por el respectivo ministerio y sus dependencias al pago de los cargos que integrarán el sistema, incluyendo todas las partidas utilizadas actualmente para esos efectos, contemplados en el presupuesto nacional.

- Los fondos actualmente destinados por el respectivo ministerio y sus dependencias al pago de los cargos que integrarán el sistema, incluyendo todas las partidas utilizadas actualmente para esos efectos, contemplados en el presupuesto nacional.
- Los fondos provenientes de organismos internacionales para el financiamiento de los funcionarios nacionales contemplados en sus respectivos proyectos.
- Un porcentaje de los ahorros generados por las economías que produzcan los Ajustes de Reestructuración Institucional previstos en los ARIS.
- Fondos que el Gobierno de Nicaragua gestionará ante la Comunidad de Donantes.

Resultados esperados

Con la implementación del Sistema del Servicio Gerencial y Técnico del Estado, se espera contar con un personal calificado que fortalezca la capacidad del Gobierno en el cumplimiento y continuidad de los Programas, así como, de la Misión y Objetivos Institucionales; además de promover

el desarrollo de la carrera de los Gerentes y Técnicos de la Administración Pública, asegurando la debida competitividad, equidad y transparencia que promueva la modificación de la cultura Gerencial hacia la excelencia en el desempeño, la responsabilidad por los resultados y la vocación al servicio a la ciudadanía.

Se prevee que en un período no mayor de diez años, el gobierno de Nicaragua asumirá gradualmente en su presupuesto anual los costos del financiamiento del proyecto, evitando de esta manera la tendencia natural de depender del financiamiento externo en el pago de salarios de Gerentes y Técnicos claves en la gestión gubernamental

Δ

El ICAP en Centroamérica

VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público

ICAP*

SE PRESENTA EL PROGRAMA DE LA VIII REUNION DE DIRECTORES DE SERVICIO CIVIL Y DE PERSONAL DEL ISTMO CENTROAMERICANO: MODERNIZACION DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO PUBLICO, ORGANIZADA POR EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA, ICAP, Y LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, ONSEC, REALIZADA DEL 5 AL 9 DE AGOSTO DE 1996, EN CIUDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA.

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de Secretaría Técnica de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, conjuntamente con la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizarán la "VIII Reu-

nión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano", dedicada al tema: "Modernización de los Sistemas de Empleo Público", en ciudad de Guatemala, del 5 al 9 de agosto de 1996.

Esta reunión permitirá abordar y analizar la situación presente y futura del servicio civil centroamericano, y derivar en la formulación de una agenda común de modernización institucional, en función de las demandas actuales y futuras de la administración pública y la sociedad.

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Antecedentes

A partir de 1972 los Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano se han reunido en diferentes países de la región con el objeto de propiciar el intercambio de experiencias en materia de administración de recursos humanos.

Dichas reuniones han tenido como sede: Nicaragua, (1972); Guatemala, (1974); El Salvador, (1975); Honduras, (1977); Costa Rica, (1983); Guatemala, (1985); y Nicaragua, (1987).

En consecuencia, durante los últimos 24 años ha sido preocupación de las Direcciones de Servicio Civil, como instituciones de corte horizontal, que la administración de los recursos humanos al servicio del sector público, se desarrollen con eficiencia y eficacia y con estricto apego al marco jurídico-administrativo que las rige. No obstante, se ha contemplado con creciente preocupación el desajuste cada vez más notorio entre los paradigmas normativos de las administraciones públicas y las exigencias derivadas de las transformaciones económicas, políticas y sociales de las últimas décadas.

Por tal razón, el ICAP y la ONSEC han hecho suya la iniciativa de reactivar dicho foro regional con el afán de darle continuidad al intercambio de ideas, experiencias e iniciativas que

en materia de administración de recursos humanos puedan introducirse en los sistemas de empleo del sector público.

Objetivos generales de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano*

- Promover el acercamiento de las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.
- Contar con un mecanismo que permita a los Directores de Servicio Civil y de Personal, establecer canales formales de intercambio de ideas y experiencias; conocer los avances en pro del mejoramiento de la Administración del Personal Público y servir de foro para ponderar las iniciativas que se pueden introducir en la función pública centroamericana.
- Evaluar el progreso en la aplicación de principios y técnicas modernas de desarrollo y establecer criterios que sirvan de guía para determinar acciones y tareas a corto, mediano y largo plazo, para impulsar la dinámica que la administración del personal público demanda en función del proceso de desarrollo y de la integración de la región.
- Propiciar la cooperación técnica entre las Direcciones Generales

* Tomados del Reglamento de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.

de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano, mediante el intercambio de personal especializado y la coordinación de la asistencia técnica internacional.

Sub-temas: a. Modernización Institucional de las Entidades Responsables de la Administración del Empleo Público; y b. Desconcentración Administrativa y Descentralización de Servicios de la Administración de Personal Público.

Objetivos específicos de la VIII Reunión

- Contribuir en el análisis de la situación actual y futura de los sistemas de empleo público y el replanteamiento de nuevas exigencias en términos de modernización institucional.
- Fortalecer la capacidad institucional de las oficinas centrales que administran el sistema de empleo público, a través del intercambio y avances en materia de desconcentración administrativa y descentralización de las acciones de personal.
- Propiciar alternativas de solución a la problemática que en materia de empleo público afrontan los países participantes; y establecer las bases para implementar su modernización a nivel del istmo centroamericano.

Temática

Tema central: Modernización de los Sistemas de Empleo Público del Istmo Centroamericano.

Programa de Actividades

Lunes 5 de agosto

20:30-22:30 Recepción de Bienvenida

Martes 6 de agosto

9:00-10:00	Registro de los participantes y entrega de documentos
10:00-11:00	Ceremonia de inauguración
11:00-11:20	Receso
11:20-11:40	Sesión Plenaria <ul style="list-style-type: none"> ● Apertura de sesión por el Lic. Augusto Alejandro Porras Ruano, Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil de Guatemala ● Aprobación del normativo de la VIII Reunión ● Elección de la mesa directiva
11:40-13:00	Conferencia inaugural "Modernización de los Sistemas de Empleo Público"
13:00-14:30	Almuerzo
14:30-15:00	Explicación del trabajo de grupos

15:00-16:00	Informe Nacional y Ponencia de Costa Rica	10:50-11:50	Informe Nacional y Ponencia de Nicaragua
16:00-16:30	Preguntas y respuestas	11:50-12:20	Preguntas y respuestas
16:30-16:50	Receso	12:20-13:00	Grupos de trabajo
16:50-17:50	Informe Nacional y Ponencia de El Salvador	13:00-14:30	Almuerzo
17:50-18:20	Preguntas y respuestas	14:30-15:30	Informe Nacional y Ponencia de Panamá
		15:30-16:00	Preguntas y respuestas
		16:00-16:20	Receso
		16:20-16:50	Sesión plenaria. Presentación y aprobación de conclusiones, recomendaciones y acuerdos que emanen de los grupos de trabajo

Miércoles 7 de agosto

9:00-10:00	Conferencia "Políticas y Estrategias de Empleo Público"	16:50-17:10	Aprobación del nuevo reglamento de las Reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano
10:00-10:30	Preguntas y respuestas		
10:30-10:50	Receso		
10:50-11:50	Informe Nacional y Ponencia de Guatemala	17:10-17:20	Elección del país sede de la próxima reunión
11:50-12:20	Preguntas y respuestas		
12:20-13:00	Grupos de trabajo	17:20-17:40	Aprobación del acta de la VIII Reunión
13:00-14:30	Almuerzo		
14:30-15:30	Informe Nacional y Ponencia de Honduras	17:40-18:00	Clausura de la VIII Reunión
15:30-16:00	Preguntas y respuestas	18:00-19:00	Coctel de clausura
16:00-16:20	Receso		
16:20-18:00	Grupos de trabajo		

Viernes 9 de agosto

Jueves 8 de agosto

9:00-10:00	Conferencia "Desconcentración y Descentralización de los Servicios de Administración de Personal"	1:00-16:45	Paseo turístico para delegaciones extranjeras, Lago de Atitlán, Panajachel, Sololá
10:00-10:30	Preguntas y respuestas	Lugar:	Guatemala, República de Guatemala
10:30-10:50	Receso	Fecha:	5 al 9 de agosto de 1996 Δ

referencias

ICAP*

ESTA SECCION CONTIENE UNA BIBLIOGRAFIA COMPLETA SOBRE EL TEMA DEL EMPLEO PUBLICO, EXTRAIDA CON EXCLUSIVIDAD DE LIBROS, DOCUMENTOS Y REVISTAS QUE SE ENCUENTRAN EN EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP, EN DONDE PUEDE SER CONSULTADA.

Bibliografía sobre empleo público

- Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1995. Washington, D.C., 1995, pp. 107-112.
- Chichas de Márquez, Gloria. Curso gestión del empleo público. San José: ICAP, 1989, p.v.
- Costa Rica. Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares de propósitos múltiples: módulo de empleo, julio 1995. San José, 1996. p. 52.
- Costa Rica. Presidencia de la República. Programa de Transformación del Estado: diagnóstico, objetivos, logros y planes 1994-1998. s.l., s.f. p. 39.
- Escuin Palop, Vicente M. Acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la administración del Estado y de las comunidades autónomas. Madrid:INAP, 1986.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. Reforma del Estado y empleo público: el conflicto laboral en el sector público de Baja California. México:INAP, 1993. p. 380.
- Henao Ospina, Marino Tadeo; Hernández Mora, Alberto. Recursos públicos, transparencia: una estrategia para optimizar la productividad social de los recursos públicos, Bogotá, D.E.:ESAP, 1991. p. 131.
- Honduras. Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Mo-

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

modernización del Estado. Medidas de reforma institucional del Poder Ejecutivo aprobadas por el Consejo de Ministros y respaldadas por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado. s.l., 1994. p. 7.

ICAP; IEAP. Asistencia técnica para la formulación de un "Programa de Racionalización del Empleo Público (PREP)" en Panamá y evaluación de su cumplimiento. San José, 1991. p.v.

Mairal Jiménez, Manuel. Derecho constitucional a la igualdad en las relaciones jurídicas de empleo público: un estudio de los problemas jurídicos derivados de la dualidad de regímenes normativos aplicables al personal al servicio de las administraciones públicas. Granada:CEMCI, 1990. p. 240.

Montero Chiner, María Jesús. La función pública en el federalismo alemán. Madrid:INAP, 1987. p. 207.

Artículos de Revistas

Devandas Brenes, Mario. "Empleo público en la década 1980-1989: el caso de Costa Rica". Revista Centroamericana de Administración Pública N° 19:25-50, jul.-dic., 1990.

Navarro, Alvaro Freddy. "Ajuste macroeconómico y su incidencia en la gestión de los recursos humanos del sector público". Revista Convergencia N° 3:22-29, 1992.

Rojas Bolaños, Manuel. "Empleo Público y Estado en Centroamérica: cifras". Revista Centroamericana de Administración Pública N° 19:111-119, jul.-dic., 1990.

Villasuso, Juan Manuel. "Macropolíticas de ajuste y recursos humanos en el sector público". Revista Centroamericana de Administración Pública N° 19:95-110, jul.-dic., 1990.

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 el de publicar la mejor selección del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública —ICAP—, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos.

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales; realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- o Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original y una copia. Se reciben trabajos en diskete (programas *Word* 6.0, *PowerPoint* 3.0 ó 4.0 bajo *windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- o Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- o De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- o Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.
- o Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir las normas internacionalmente aceptadas sobre presentación de informes científicos. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se encarece revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- o Cada autor tiene derecho a recibir (5) cinco ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
 - o Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
 - o Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
 - o 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 no 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