informe
Barómetro

Servicio Civil y Función Pública
en Centroamérica y
República Dominicana

BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES DE CENTROAMÉRICA y REPÚBLICA DOMINICANA

PLAN REGIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN
DE LOS SERVICIOS CIVILES Y LA FUNCIÓN PÚBLICA
EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

aecid

FLACSO

SICA

- Director del Plan Regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana: **ROLANDO CASTILLO**

- Coordinador del proyecto del Informe Barómetro: **FRANCISCO LONGO**
- Coordinación del equipo consultor: **MERCEDES IACOVIELLO Y LAURA ZUVANIC**
- Relevamiento Costa Rica, Guatemala y Nicaragua: **LAURA ZUVANIC**
- Relevamiento República Dominicana y Panamá: **MERCEDES IACOVIELLO**
- Relevamiento Honduras y El Salvador: **MÓNICA ITURBURU**
- Asistentes: **YANINA AZZOLINA Y PAULA IACOVIELLO**

PRESENTACIÓN

Presentación

El Informe Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana constituye un novedoso aporte que da a conocer el estado de la situación de la profesionalización del empleo público en la región. Por tanto, se convierte en una herramienta para el análisis, deliberación y toma de decisiones. Asimismo, el Informe presenta los resultados del diagnóstico institucional realizado entre octubre 2008 y marzo 2009.

Es un esfuerzo conjunto que ha sido promovido por el Plan regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana, gracias al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, Gobierno de España), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

El equipo de trabajo que elaboró el Informe Barómetro realizó un acucioso trabajo de campo en los países de la región, lo que posibilitó obtener valiosa información que, de acuerdo con la metodología contenida en el Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil[1] y desarrollada por Francisco Longo, dio como resultado la realización del Informe de Síntesis, siete Informes-País y el Informe de Contraste; todos están contenidos en este documento.

El Informe Barómetro es un valioso insumo para la toma de decisiones de los actores políticos y sociales, que se constituye como una contribución más para promover la transformación de la actual situación de los servicios civiles y la función pública, considerada una pieza clave para alcanzar una Administración Pública eficiente y eficaz, la cual se convierte en un requisito indispensable para el desarrollo económico y social de la región.

Agradecemos a las autoras del Informe Barómetro 2008-09 y a su director, Dr. Francisco Longo, por su excelencia en el trabajo, y a todas las autoridades de la región que contribuyeron a la realización de este esfuerzo colectivo que tengo el honor de presentar.

Dr. Rolando Castillo
Director
Plan regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana

[1] BID, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Washington, D.C., 2006, pp. 3-70.

ÍNDICE

Índice

contenido/página

1. INFORME DE SÍNTESIS 1

2. INFORME DE REPÚBLICA DOMINICANA 29

3. INFORME DE NICARAGUA 83

4. INFORME DE HONDURAS 125

5. INFORME DE GUATEMALA 173

6. INFORME DE PANAMÁ 225

7. INFORME DE EL SALVADOR 275

8. INFORME DE COSTA RICA 331

9. INFORME DE CONTRASTE 381

1. INFORME DE SÍNTESIS

Francisco Longo

contenido/página

1. INTRODUCCIÓN 2

2. METODOLOGÍA Y ANTECEDENTES 3

3. PANORÁMICA DE LOS RESULTADOS Y VALORACIÓN GENERAL 5
   - 3.1 Resultados por índices
   - 3.2 Resultados por subsistemas

4. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS 18
   - 4.1 La coherencia estratégica, atributo fundamental
   - 4.2 La conexión entre el empleo público y la política fiscal
   - 4.3 La importancia de la información de base
   - 4.4 Las especiales dificultades de los sistemas de carrera
   - 4.5 Profesionalización del empleo público y reforma legal
   - 4.6 La relevancia del desarrollo directivo
   - 4.7 La necesidad de enfoques descentralizados y experimentales

5. CONCLUSIÓN 25

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este informe es presentar y analizar los resultados del trabajo de diagnóstico institucional desarrollado en la Región Centroamericana –en adelante, "la Región" o CA- durante el período que comprende de octubre 2008 a marzo 2009, con el propósito de evaluar el grado de profesionalización alcanzado por los Servicios Civiles[1] de siete países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

Los organismos coauspiciantes de este trabajo han sido la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID, Gobierno de España), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), actuando en el marco del Plan Regional para el fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana.

El trabajo ha sido dirigido por Francisco Longo y ha estado a cargo de un equipo humano compuesto por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic, que han actuado, además, como coordinadoras, y Mónica Iturburu, Yanina Azzolina y Paula Iacoviello como asistentes.

El diagnóstico ha tenido su base en un trabajo de campo que ha permitido el relevamiento in situ de la información mediante misiones presenciales en los siete países participantes, desarrolladas entre los meses de octubre de 2008 y febrero de 2009. Este trabajo de campo ha posibilitado la obtención de información cuantitativa y cualitativa procedente de diferentes fuentes y emisores, así como documentación complementaria de diversa índole. Todo ello, debidamente procesado y analizado con arreglo a la metodología utilizada, ha dado lugar a los siguientes productos:

- Siete **Informes-País** con los resultados detallados de la evaluación institucional realizada de los respectivos sistemas nacionales de Servicio Civil, acompañados de los respectivos anexos numéricos en donde aparece, desagregada, la información que, en aplicación de la metodología común aplicada, ha servido de base a la elaboración de los índices y subíndices y a la valoración de los subsistemas analizados.

- Un **Informe de Contraste** donde se presentan los datos más relevantes y las tendencias de fondo desde el punto de vista comparado.

- Este **Informe de Síntesis** en el que se evalúan dichos datos y tendencias y se presentan algunas consideraciones analíticas acerca de su alcance y significado para las estrategias de profesionalización en la Región.

[1] Para los fines de este trabajo, y de acuerdo con la metodología utilizada, la expresión "Servicio Civil" se utiliza como equivalente a "sistema de gestión del empleo público" en un ámbito nacional determinado. La expresión tiene idéntico significado a la de "Función Pública" tal como la utiliza la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Metodología

2. METODOLOGÍA Y ANTECEDENTES

Por encargo expreso de los organismos coauspiciantes del proyecto, la metodología aplicada ha sido la contenida en el *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil*[2].

Esta metodología fue elaborada por Francisco Longo para el Banco Interamericano de Desarrollo y sirvió de base al BID para la realización, supervisada por el propio autor, de diagnósticos institucionales de ámbito nacional, referidos al año 2004 en veintidós países de América Latina y el Caribe.

Del elenco de países que fueron entonces analizados, formaron parte los siete que son ahora objeto de diagnóstico. Ello convierte las evaluaciones realizadas por el BID en 2004 en un valioso antecedente del barómetro centroamericano, que puede, de este modo, beneficiarse de un análisis comparado de carácter dinámico, valorando la evolución de los sistemas de Servicio Civil en la región a lo largo de los cuatro años (2004-2008) transcurridos entre ambos proyectos.

No es éste el lugar para detenerse en una presentación del Marco Analítico. Nos limitaremos a subrayar algunas de las características fundamentales de esta metodología.

Noción de Servicio Civil utilizada

El Marco Analítico define el Servicio Civil como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.

Esta noción comprende: normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas e implícitas, procesos, prácticas y actividades de diferente signo, que contribuyen a configurar, en una realidad nacional y momento determinados, el funcionamiento efectivo del sistema de gestión del empleo público.

Énfasis en el funcionamiento efectivo más allá de los marcos jurídicos

Esta noción pone, pues, el énfasis, en las prácticas reales en las que se concreta el manejo del empleo y los recursos humanos en cada realidad analizada. Así pues, extiende la evaluación de los Servicios Civiles más allá de la valoración de la calidad de los marcos normativos vigentes en cada país.

Aunque influido por el marco jurídico, el Servicio Civil no debe ser confundido con éste. Lo que importa es el funcionamiento real del sistema, cualquiera que sea su coincidencia o alejamiento respecto de las regulaciones formales vigentes.

[2] BID, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Washington, D.C., 2006, pp. 3-70.

Identidad de modelo con la Carta Iberoamericana de la Función Pública

Esta conceptualización de los Servicios Civiles, así como el modelo de gestión subyacente al patrón metodológico, permite hablar de una identidad de modelo entre el que utiliza el *Marco Analítico* y el que define la Carta Iberoamericana de la Función Pública[3].

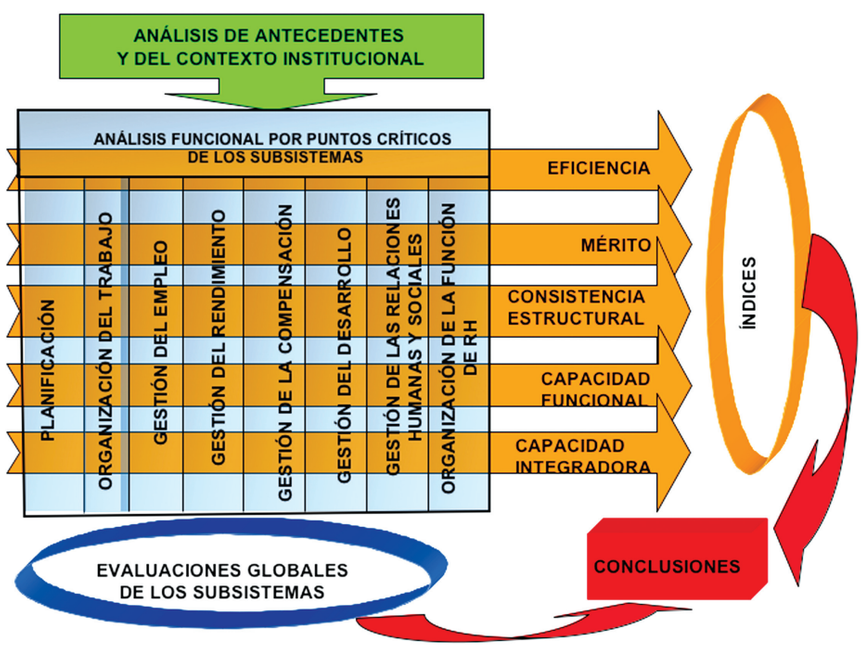
Análisis cualitativo de puntos críticos

Aunque integra una batería de indicadores cuantitativos referidos a ratios o estándares de gestión del empleo público que pueden ser objeto de medición -y lo son, de hecho, con alguna frecuencia, dependiendo del grado de desarrollo de capacidades de los diferentes sistemas- la metodología es fundamentalmente cualitativa.

El diagnóstico comienza por un análisis de los antecedentes relevantes y de los datos más significativos del contexto institucional, y se adentra luego en el análisis funcional por puntos críticos. Los puntos críticos son, de acuerdo con la metodología, atributos de calidad imputables a las prácticas de gestión del empleo y a los recursos humanos, a los que se aplica una escala que permite cuantificar –mediante técnicas de investigación cualitativa- su grado de implantación y funcionamiento real en un contexto institucional determinado. (Ver figura 1)

FIGURA **1**

EL MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL



[3] La Carta Iberoamericana de la Función Pública fue aprobada por la Conferencia de Ministros de la Cumbre Iberoamericana de 2003, en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), y elevada ese mismo año a documento oficial de Naciones Unidas por su Asamblea General.

Comparabilidad

El propósito de la metodología es que los diagnósticos resulten comparables. Para ello, las evaluaciones de los puntos críticos son objeto de agrupación y valoración conjunta, atendiendo, como criterio, a las dimensiones básicas que determinan la calidad de un sistema público de gestión del empleo y los recursos humanos.

El marco analítico toma en consideración cinco de estas dimensiones o **índices**, dos de los cuales son de carácter compuesto, y se integran de tres dimensiones complementarias o **subíndices**. La identificación de los índices y subíndices se realizará al presentar los resultados en el apartado siguiente de este Informe.

Valoración de subsistemas

Como muestra la figura 1, el análisis de puntos críticos cruza la evaluación realizada en el marco de cada índice con la que toma en consideración los subsistemas o áreas funcionales básicas de un sistema de gestión del empleo y de los recursos humanos. Estos subsistemas son ocho: planificación; organización del trabajo; gestión del empleo; gestión del rendimiento; gestión de la compensación; gestión del desarrollo; gestión de las relaciones humanas y sociales; y organización de la función de Recursos Humanos.

La evaluación por subsistemas suministra una valiosa fuente de información complementaria ya que, si bien los índices atienden a las dimensiones finalistas básicas del Servicio Civil, los subsistemas son aquellos ámbitos funcionales en los que los gestores y reformadores deben operar normalmente para mejorar la calidad del funcionamiento de aquél. Así pues, el análisis por subsistemas permite, frecuentemente, enriquecer el diagnóstico, añadiéndole la posibilidad de extraer, con mayor facilidad, determinadas recomendaciones de intervención sobre la realidad.

3. PANORÁMICA DE LOS RESULTADOS Y VALORACIÓN GENERAL

Panorámica...

Procederemos, en este apartado central del Informe, a presentar una síntesis de los resultados obtenidos por el trabajo de diagnóstico institucional, a la que añadiremos algunos comentarios y valoraciones de los aspectos de alcance global más destacados. Para una información comparada más desarrollada, nos remitimos al informe de contraste que, como antes indicamos, forma parte del barómetro. Por otra parte, este apartado y los siguientes se centran, sobre todo, en la presentación y el análisis de los resultados a nivel regional, lo que releva de entrar en la evaluación pormenorizada de los resultados en cada uno de los países participantes en el estudio, así como en las consideraciones de utilidad o interés fundamentalmente nacionales. Para este tipo de diagnóstico y análisis, nos remitimos a los siete Informes-País incorporados también al barómetro.

A la hora de presentar esta panorámica, vamos a considerar, en primer lugar, y de un modo más extenso, dado el carácter primordial que les otorga la metodología, y su mayor utilidad a fines comparados, los resultados agrupados por índices y subíndices. Después, incluiremos un apartado destinado a presentar los resultados por subsistemas a los que dedicaremos asimismo algunos comentarios.

3.1 RESULTADOS POR ÍNDICES

Los resultados del diagnóstico institucional, agrupados por índices y países, son los siguientes:

FIGURA **2**
CUADRO COMPARATIVO DE ÍNDICES 2008

	CRI	SAL	GUA	HON	NIC	PAN	DOM	AC
(E) EFICIENCIA	**46**	**30**	**32**	**11**	**33**	**29**	**39**	**31**
(M) MÉRITO	**61**	**30**	**19**	**8**	**34**	**24**	**26**	**29**
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	**46**	**27**	**22**	**11**	**37**	**24**	**25**	**28**
(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	43	27	21	11	39	23	11	25
(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	47	17	21	4	36	26	41	28
(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	50	38	23	18	36	25	23	30
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	**44**	**23**	**18**	**12**	**28**	**23**	**31**	**26**
(COM) COMPETENCIA	53	29	23	13	30	29	34	30
(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	35	15	8	7	16	15	28	18
(FL) FLEXIBILIDAD	43	26	24	16	37	25	30	29
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	**48**	**22**	**29**	**10**	**29**	**33**	**35**	**30**
ÍNDICE AGREGADO	**49**	**26**	**24**	**11**	**32**	**27**	**31**	**29**

FIGURA **3**
ÍNDICES Y SUBÍNDICES

Porcentajes

	E	M	CE	CES	CO	CP	CF	COM	EI	FL	CI
PROMEDIO	31	29	27	25	27	30	26	30	18	29	29
Mínimo	11	8	11	11	4	18	12	13	7	16	10
Máximo	46	61	46	43	47	50	44	53	35	43	48

E: EFICIENCIA
M: MÉRITO
CE: CONSISTENCIA ESTRUCTURAL
- CES: Consistencia Estratégica
- CO: Consistencia Directiva
- CP: Consistencia de los Procesos

CF: CAPACIDAD FUNCIONAL
- COM: Competencia
- EI: Eficacia Incentivadora

Presentamos a continuación los resultados obtenidos por los siete países para cada índice.

Índice de eficiencia

Este índice mide el sistema de Servicio Civil teniendo en cuenta el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de esta inversión con la política fiscal y con sus mercados de referencia. Relaciona, en definitiva, los resultados obtenidos por el sistema de Servicio Civil con los recursos invertidos en su funcionamiento, así como la presencia de las consideraciones de eficiencia del gasto en los procesos de toma de decisiones.

Índice de mérito

Este índice, que afronta una de las áreas de déficit endémico en toda América Latina, mide las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del sistema de Servicio Civil, y valora, en este sentido, el grado de imparcialidad de las decisiones dentro de cada subsistema de gestión.

Más específicamente, el índice de mérito mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados.

FIGURA **4**
(E) EFICIENCIA

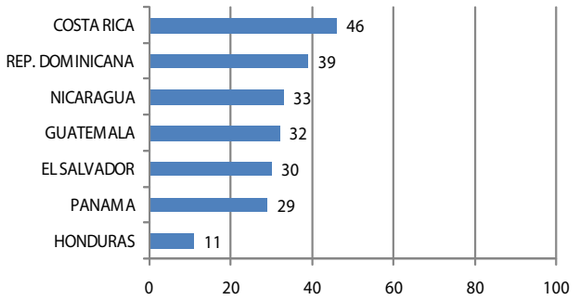
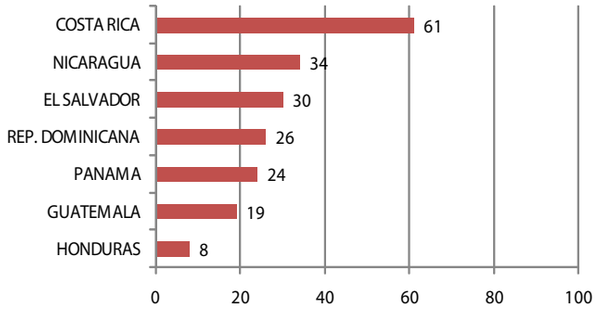


FIGURA **5**
(M) MÉRITO



El índice de eficiencia se sitúa, a escala regional, por encima del promedio de valoración del conjunto de índices. Es, de hecho, el que presenta una mejor valoración relativa. Parece que una explicación razonable de este resultado puede estar en la influencia ejercida en estos años por la política fiscal sobre las políticas de empleo público de algunos de los países, manifestada, sobre todo, en forma de restricciones al incremento del gasto de personal.

Estamos ante un índice de enorme variabilidad en CA como muestra una diferencia de nada menos que 53 puntos entre los dos países mejor y peor evaluados en este punto.

En realidad, esta enorme dispersión se debe a la singularidad que representa la consolidada tradición meritocrática costarricense, país que se destaca ampliamente en el punto superior del abanico de evaluaciones de este índice. De hecho, hay mayor diferencia entre la evaluación de este país y la del segundo mejor puntuado (27), que la que existe entre el segundo y el séptimo (24).

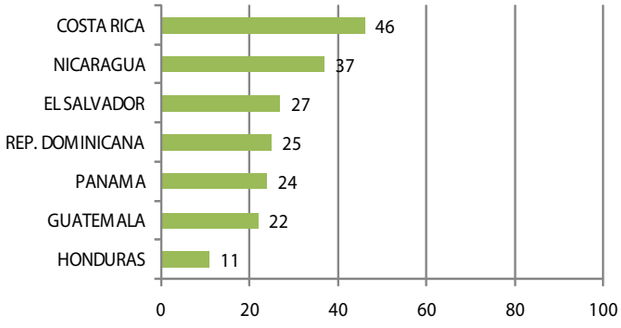
Siendo realistas, es en esta franja de 24 puntos donde se concentra la variabilidad regional real, que afecta a países que sufren todavía el predominio de fuertes tradiciones clientelistas en el manejo del empleo público, y que se encuentran en estadios diferentes de sus procesos de profesionalización en cuanto al grado de instalación efectiva de las garantías meritocráticas.

Índice de consistencia estructural

Mide el grado de solidez e integración sistémica del Servicio Civil, tomando en consideración los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Comprende tres dimensiones que se complementan entre sí y que la metodología trata como subíndices:

- ***Coherencia estratégica***, que mide la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales.
- ***Consistencia directiva***, que mide el grado de desarrollo, en el Servicio Civil, de la función de dirección.
- ***Consistencia de los procesos***, que mide el grado de implantación y desarrollo de los procesos básicos de gestión del empleo y los recursos humanos.

FIGURA **6**
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL



Los resultados del índice de consistencia estructural nos ubican en el promedio de valoración del conjunto de los índices (27 puntos). El hecho de superar por poco la cuarta parte de la evaluación potencial máxima nos muestra el largo camino que los Servicios Civiles de CA deben recorrer todavía para fortalecer su infraestructura básica de gestión del empleo público.

FIGURA **7**
(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA

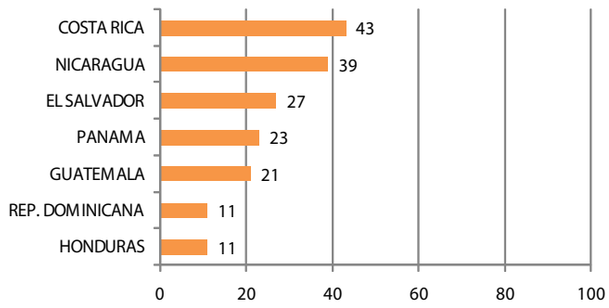


FIGURA **8**
(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA

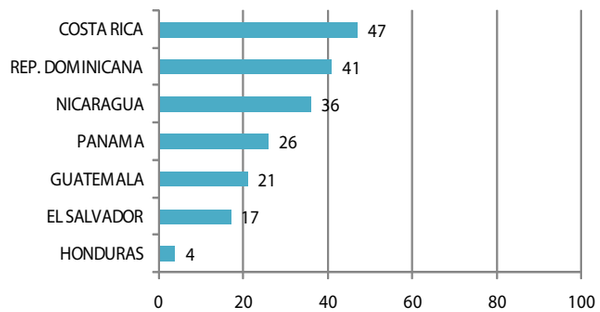
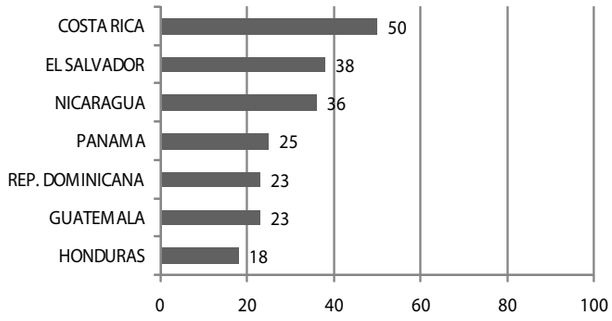


FIGURA **9**
(CP) CONSISTENCIA PROCESOS



Resulta negativamente destacable la baja evaluación relativa obtenida, dentro de este índice, por el subíndice de coherencia estratégica. Este dato refleja la dificultad existente en los países de la Región para conectar las políticas de gestión de su empleo público con las prioridades y programas de actuación de los gobiernos.

Índice de capacidad funcional

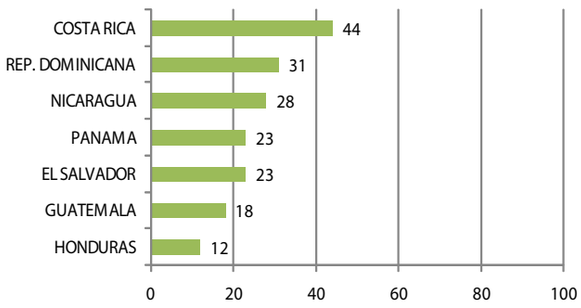
Este índice mide la capacidad del sistema de Servicio Civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones que se complementan entre sí como subíndices:

- ***Competencia***, que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional.

- ***Eficacia incentivadora***, que evalúa el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio.

- ***Flexibilidad***, que mide el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y a la puesta en marcha de innovaciones.

FIGURA **10**
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL



El índice de capacidad funcional es el que ofrece, en el diagnóstico, los resultados más bajos, situándose claramente por debajo del promedio de valoración de los índices. No es raro que sea así, si tenemos en cuenta que hablamos del ámbito del Servicio Civil en el que resulta exigible, para obtener buenos resultados, un mayor desarrollo de políticas y prácticas de gestión de RH evolucionadas y puestas al día.

FIGURA **11**
(COM) COMPETENCIA

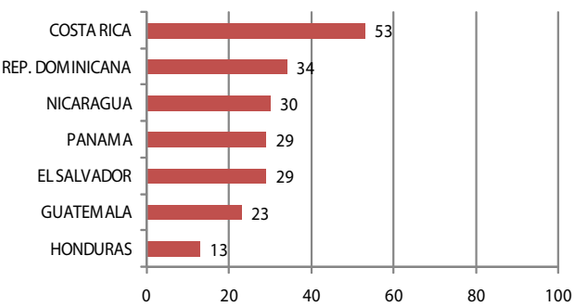


FIGURA **12**
(EI) EFICACIA INCENTIVADORA

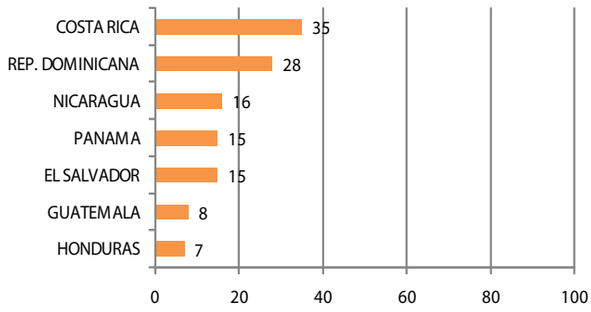
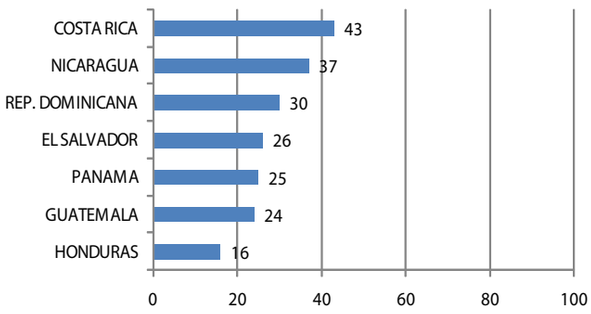


FIGURA **13**
(FL) FLEXIBILIDAD

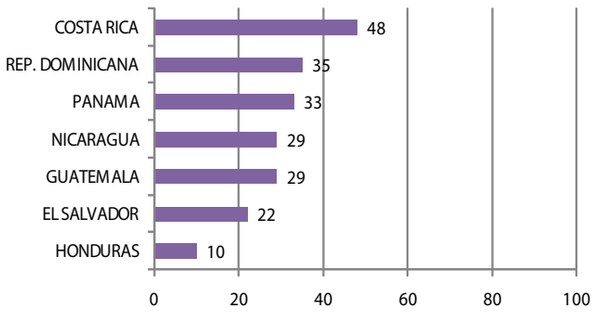


Dentro de este índice, son dignos de resaltarse los resultados obtenidos en el subíndice de eficacia incentivadora, que se sitúan once puntos por debajo del promedio, con cinco países evaluados en dieciséis puntos o menos. Es aquí, sin duda, donde el diagnóstico regional presenta sus mayores debilidades, mostrando las dificultades que encuentran todos los sistemas nacionales de Servicio Civil para introducir, en la conducta de los servidores públicos, mecanismos de estímulo efectivo de la productividad, la calidad y el aprendizaje. Estas políticas de RH presuponen la existencia, en el sistema, de capacidades instaladas y dotadas de un nivel medio-alto de sofisticación y actualización.

Índice de capacidad integradora

Este índice mide la eficacia con que el sistema de Servicio Civil resulta capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores en presencia, incrementando el sentimiento de pertenencia a la organización y reduciendo la conflictividad.

FIGURA **14**
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA

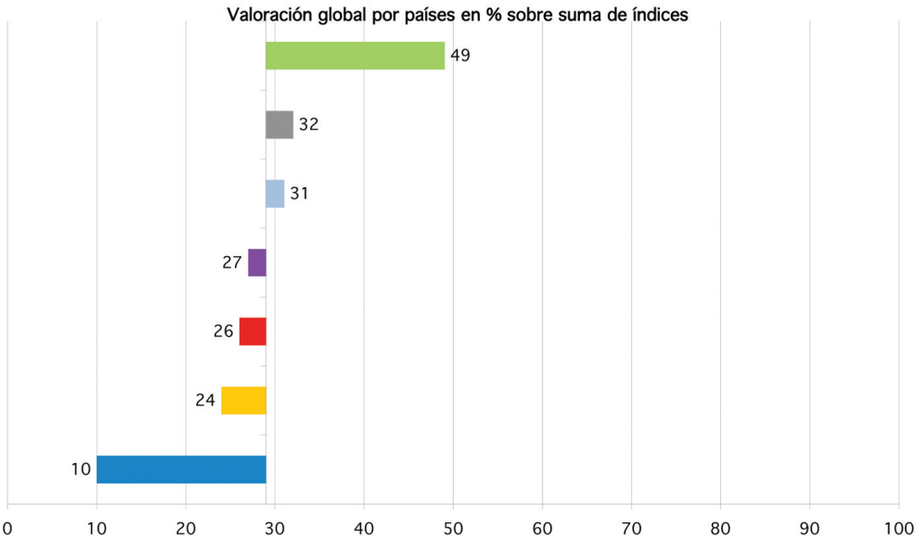


Este índice se sitúa dos puntos por encima del promedio, evidenciando una situación regional de conflictividad no excesiva, salvo excepciones, así como la articulación –todavía incipiente, en muchos casos- de mecanismos de integración y armonización de intereses.

Valoración global de los índices a escala regional

El gráfico de la figura 15 nos muestra un índice sintético comparado que distribuye las evaluaciones obtenidas por los diferentes países a uno y otro lado de la magnitud promedio (29 puntos).

FIGURA **15**
ÍNDICE SINTÉTICO



Este índice sintético vendría a ser definitorio del grado de profesionalización alcanzado por cada Servicio Civil nacional.

Como puede verse, si bien la comparación entre índices (figura 3) presentaba un alto grado de compactación a escala regional (entre 26 y 31 puntos), no ocurre así en la comparación entre países, utilizando el índice sintético obtenido por cada uno de ellos. Aquí, aparecen importantes diferencias intrarregionales en el nivel de profesionalización del empleo público, que se ponen de manifiesto en los 38 puntos de diferencia existentes entre el mayor y el menor de los siete índices sintéticos.

Estas diferencias se disparan cuando hablamos de los niveles superior e inferior de las evaluaciones. Se pone de manifiesto un liderazgo solitario claro (Costa Rica), con una diferencia de diecisiete puntos sobre el segundo índice sintético, y es, también, significativamente amplia la diferencia entre el país que resulta peor evaluado (Honduras) y el que le precede (trece puntos).

Sin embargo, los restantes cinco países se concentran en una estrecha franja central, a uno y otro lado de la línea de promedio regional, con diferencias máximas entre ellos de solamente ocho puntos.

Comparación de los índices resultantes con los del diagnóstico BID de 2004

Como señalábamos anteriormente, el uso de la misma metodología permite utilizar como antecedente de este barómetro el diagnóstico institucional realizado por el BID en América Latina y el Caribe en el año 2004. Este contraste resulta, creemos, de singular utilidad, ya que permite trasladar las consideraciones anteriores a un análisis de carácter dinámico, que pone de manifiesto las tendencias de cambio constatables a lo largo del período inmediatamente anterior.

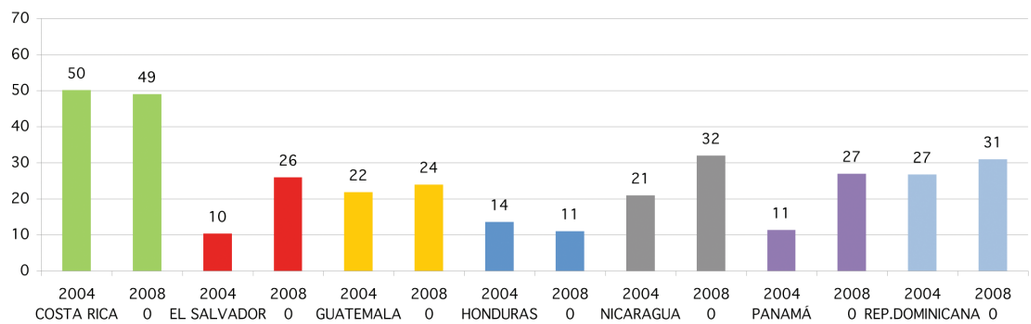
FIGURA **16**

CUADRO COMPARATIVO DE ÍNDICES 2008-2004

	COSTA RICA		EL SALVADOR		GUATEMALA		HONDURAS		NICARAGUA		PANAMÁ		REP.DOMINICANA		AC**	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
(E) EFICIENCIA	40	46	8	30	29	32	15	11	28	33	10	29	38	39	24	31
(M) MERITO	58	61	9	30	18	19	17	8	15	34	2	24	19	26	20	29
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURA	45	46	12	27	19	22	13	11	20	37	14	24	21	25	21	28
(CES) COHERENCIA ESTRATEGICA	69	43	14	27	16	21	13	11	14	39	13	23	10	11	21	25
(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	59	47	7	17	21	21	7	4	23	36	11	26	36	41	23	28
(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	66	50	14	38	19	23	19	18	23	36	18	25	18	23	25	30
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	57	44	17	23	17	18	9	12	15	28	13	23	26	31	22	26
(COM) COMPETENCIA	56	53	18	29	21	23	13	13	18	30	18	29	33	34	25	30
(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	66	35	14	15	8	8	5	7	5	16	5	15	18	28	17	18
(FL) FLEXIBILIDAD	49	43	18	26	22	24	10	16	23	37	15	25	26	30	23	29
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	51	48	6	22	26	29	14	10	27	29	18	33	30	35	25	30
INDICE AGREGADO *	50	49	10	26	22	24	14	11	21	32	11	27	27	31	22	29

FIGURA **17**

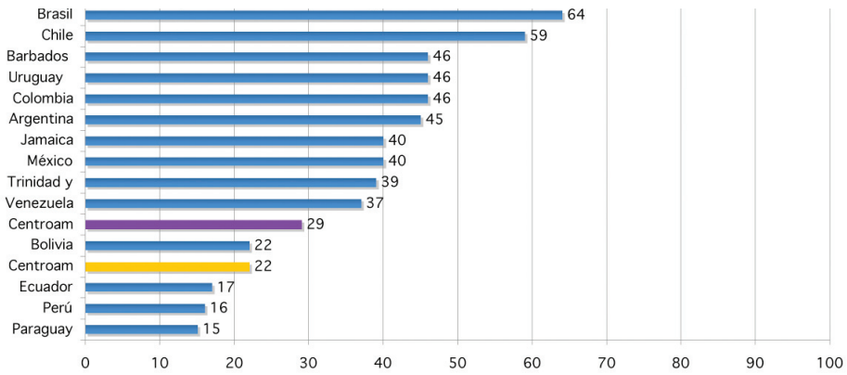
ÍNDICES COMPARADOS 2008-2004



Como puede observarse en las figuras 16 y 17, la Región mejora sus resultados, en conjunto, respecto de la evaluación realizada en 2004. Esta mejora de las evaluaciones se concentra en cuatro países: Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Puede considerarse que el resto de los países se mantienen en las posi-

ciones de 2004, teniendo en cuenta que las modificaciones, ya sean al alza (Guatemala) o a la baja (Honduras, Costa Rica) son demasiado pequeñas para poder considerarse significativas.

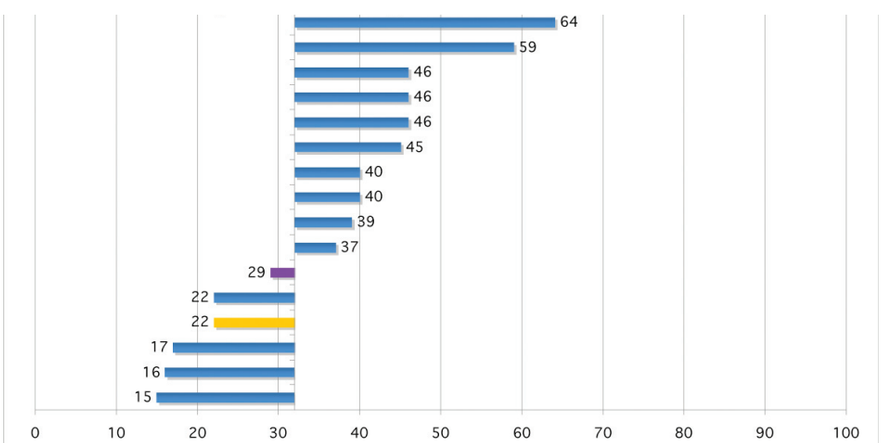
FIGURA **18**
ÍNDICE SINTÉTICO
Comparación con diagnóstico institucional de 2004



Podemos inferir, pues, que algunos países de CA han experimentado impulsos positivos hacia una mayor profesionalización de sus sistemas de gestión del empleo público. La naturaleza de estos impulsos y su peso en la evolución de estos sistemas son analizados en los correspondientes Informes-País.

De igual modo, parece que los impulsos de signo contrario, de haber existido, no han sido lo bastante fuertes como para producir un empeoramiento que se refleje en el índice sintético del país. Hay que recordar, sin embargo, que la baja puntuación de partida de algún país hacía improbable que los eventuales retrocesos se tradujeran en cifras realmente destacables.

FIGURA **19**
ÍNDICE SINTÉTICO
Comparación con diagnóstico institucional de 2004



La figura 18 nos muestra los resultados regionales agregados obtenidos por CA (valoración promedio de índices) en los diagnósticos de 2004 y 2008, en un gráfico que permite comparar estos resultados con los de los demás países latinoamericanos evaluados en 2004, cuyas puntuaciones corresponden, como es obvio, a dicha fecha.

El gráfico de la figura 19 nos muestra la misma información, pero presentada en relación con la línea promedio de América Latina en el estudio de 2004.

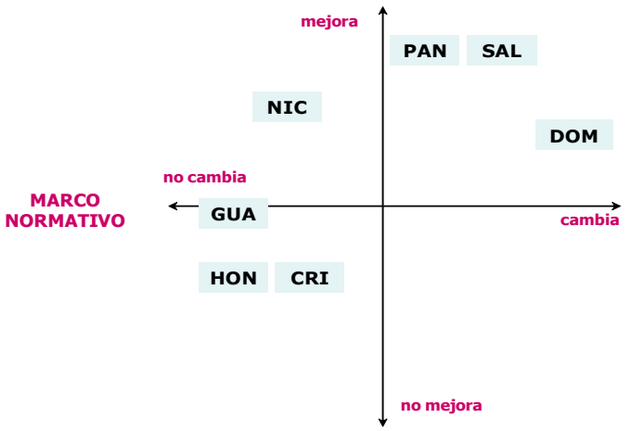
Como puede apreciarse, la mejora regional antes citada permite a CA aproximarse significativamente al promedio de América Latina en 2004. No disponemos de información que nos permita actualizar a fecha de hoy esas valoraciones.

Sin perjuicio de felicitarse por ella, esta mejora regional debe ser, en alguna medida, matizada. Conviene recordar que CA continúa situándose por debajo de un tercio de la valoración potencial de sus sistemas de Servicio Civil, lo cual pone de manifiesto la existencia de un margen muy amplio de mejora en cuanto a la profesionalización de sus sistemas de empleo público.

Resultados por países y evolución de los marcos normativos

Parece interesante analizar la relación existente entre los cambios registrados en las evaluaciones de algunos países y la evolución de los marcos reguladores del empleo público en la Región. Podemos visualizar este contraste en la figura 20. En ella, la línea horizontal refleja la mayor o menor amplitud e importancia de los cambios normativos, mientras que la línea vertical alude a las mejoras traducidas en el incremento de los índices sintéticos de los países.

FIGURA **20**
CAMBIOS 2004-2008



Como puede observarse, si bien está fuera de duda que la mejora de los resultados obtenidos por algunos países se debe a importantes esfuerzos de mejora de elementos sensibles de sus sistemas de empleo público, ello no implica que las mejoras en la profesionalización se deban siempre a la existencia de reformas legales.

Es cierto que allí donde ha habido modificaciones de los marcos normativos (República Dominicana, sobre todo, y también Panamá y El Salvador, con menor amplitud y alcance), se registran mejoras de resultados. Ello podría obedecer, por una parte, a la existencia de un impulso transformador del que la reforma legal es una evidencia, y también al hecho de que los nuevos marcos normativos faciliten cambios que permanecían bloqueados por la legislación anterior.

Sin embargo, el caso de Nicaragua muestra progresos que no pueden imputarse a la reforma legal, que había sido realizada en un período anterior. En este caso, parece haber sido la inversión de esfuerzo y recursos en crear algunas infraestructuras básicas del sistema, así como en poner en marcha procesos de selección y acreditación por mérito que son la

clave de la mejora de resultados. Tampoco las ligeras mejoras detectadas en Guatemala han tenido su origen en cambios legales.

Los resultados del trabajo permiten realizar tres inferencias complementarias sobre los procesos de reforma de signo profesionalizador:

- La primera es que –como sugiere la conocida metáfora de la "reina roja"- en materia de profesionalización del empleo público, el mero mantenimiento de rutinas establecidas tiende a producir retrocesos. Los sistemas de Servicio Civil, que no se actualizan ni renuevan, corren el riesgo de erosionarse, perdiendo calidad en atributos que les caracterizaron anteriormente.

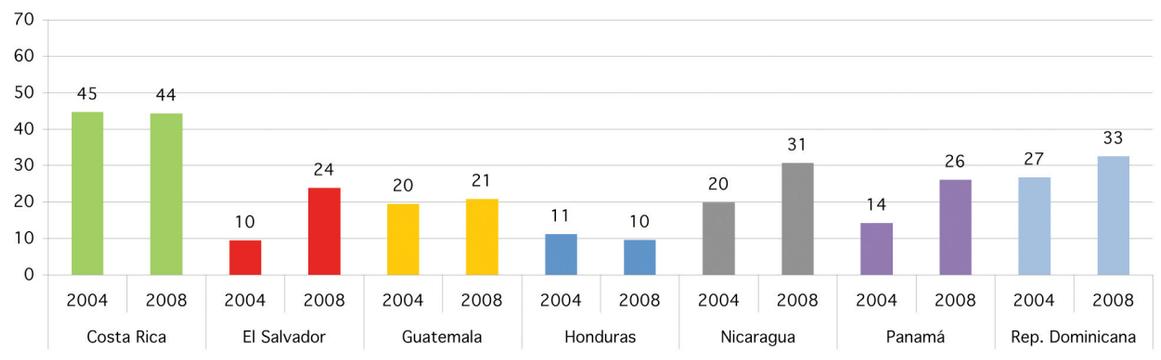
- La segunda es que las estrategias de reforma requieren continuidad, ya que sus resultados pueden no ser inmediatamente percibidos. Así, resulta previsible que algunos esfuerzos importantes de reforma legal (caso de República Dominicana) presenten –si hay continuidad en la implementación- impactos positivos todavía más visibles a lo largo de los próximos años.

- La tercera es que los esfuerzos de modernización y reforma institucional tienden a producir impactos más visibles cuanto más bajo es el punto de partida. Los avances y mejoras desde posiciones relativamente superiores exigen esfuerzos proporcionalmente mayores.

3.2 RESULTADOS POR SUBSISTEMAS

Destinamos este breve apartado a la presentación y comentario de los resultados del diagnóstico, agrupados por los subsistemas básicos de la gestión del empleo y de los recursos humanos. Como antes indicábamos, esta evaluación complementaria añade valor al diagnóstico, ya que permite concentrar los puntos fuertes y débiles detectados en prácticas de gestión concretas.

FIGURA **21**
COMPARACIÓN PROMEDIOS SUBSISTEMAS



El gráfico de la figura 21 nos muestra las comparaciones por países 2004-2008, utilizando la valoración promedio de los subsistemas. Como era de esperar, no hay aquí diferencias significativas entre estos resultados y los obtenidos al comparar los índices sintéticos. El

manejo de los Informes-País facilitará la identificación de los puntos fuertes y débiles que, en cada caso, fundamentan estas evaluaciones agregadas.

Mayor interés puede tener, desde una perspectiva regional, hacer visibles las diferencias de evaluación obtenidas por los diversos subsistemas como presentan las dos figuras siguientes.

FIGURA **22**

PROMEDIO SUBSISTEMAS

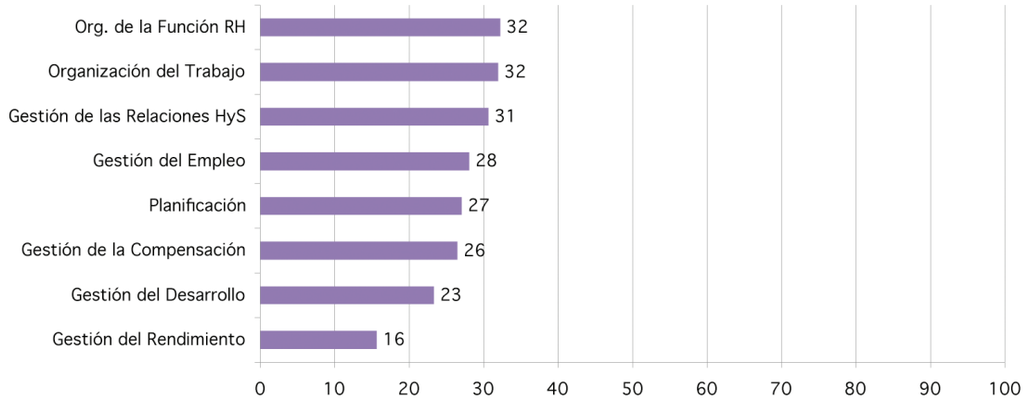
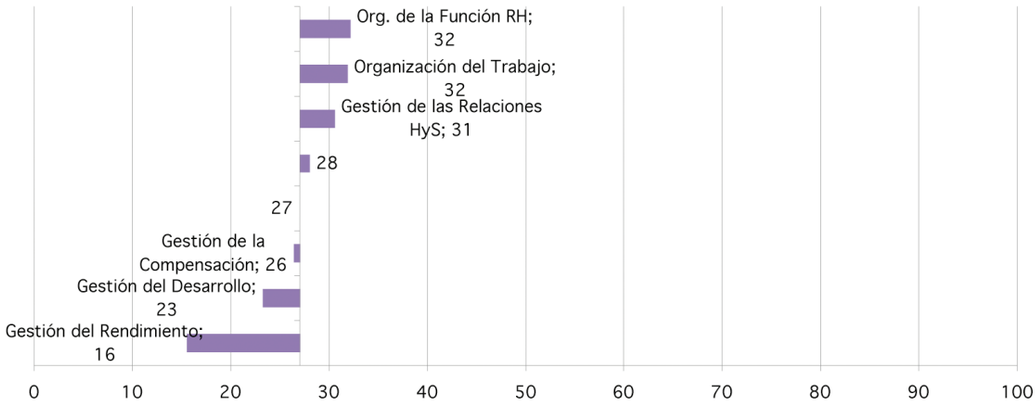


FIGURA **23**

PROMEDIO SUBSISTEMAS



Como puede apreciarse, se pueden constatar las diferencias significativas en esta comparación de los resultados por subsistemas. Algunas de las consideraciones que los resultados del diagnóstico sugieren, en lo que respecta a los subsistemas, son las siguientes:

- Todos los subsistemas presentan amplios márgenes de mejora. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que aquéllos que resultan mejor evaluados (“organización

de la función RH" y "organización del trabajo") no llegan, en realidad, a la tercera parte de su valoración potencial máxima, con arreglo a la metodología.

- Se constata una debilidad preocupante del subsistema de planificación, lo que resulta acorde con los bajos resultados obtenidos por el subíndice de coherencia estratégica, que resulta el principal afectado por este déficit funcional. Nos referiremos a esta carencia en el siguiente apartado de este Informe.

- Se registran avances destacables, salvo excepciones, en el subsistema de gestión del empleo. Estos avances parecen corresponder con el esfuerzo por preservar la igualdad de oportunidades en los procesos de selección para el acceso y de acreditación, desarrollados durante este período en algunos países, y de los cuales se deja constancia en el Informe de Contraste y los Informes-País respectivos.

- En cambio, en otros subsistemas, como los de compensación y desarrollo, estas garantías son considerablemente más débiles. El diagnóstico realizado considera como una línea de trabajo recomendable, en bastantes países, la puesta en marcha de reformas destinadas a introducir en estas prácticas de gestión criterios de mérito y equidad, tanto interna como externamente.

- Se pone de manifiesto una clara coincidencia entre los subsistemas que resultan peor evaluados ("rendimiento", "compensación" y "desarrollo", los tres por debajo del promedio), y las políticas y prácticas de gestión de las personas conectadas más directamente con el índice (capacidad funcional) que ofrece, como se ha indicado anteriormente, resultados más insatisfactorios.

- La traducción práctica de lo anterior es que nos hallamos ante sistemas de Servicio Civil que adolecen todavía de una baja o muy baja capacidad para influir positivamente en el comportamiento laboral cotidiano de los empleados públicos.

- En particular, estos aspectos más deficitarios corresponden a aquellas parcelas de la gestión de recursos humanos que se relacionan con la idoneidad (adecuación persona-cargo), compromiso e implicación, productividad y adaptación a los cambios. En estas parcelas, se detectan insuficiencias importantes de las que nos volveremos a ocupar también más adelante.

- Afrontar con éxito estos déficits no pasa principalmente por elaborar nuevas reglas de juego o por diseñar e implantar nuevos sistemas de control, sino más bien por instalar en los sistemas de Servicio Civil capacidades para desarrollar los elementos carenciales de los subsistemas más afectados.

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Análisis

4.

Dedicamos este último apartado para presentar algunas consideraciones de carácter analítico, fundamentadas en los resultados del diagnóstico institucional realizado. Las referimos genéricamente, salvo mención específica a un país determinado, a la situación global de los Servicios Civiles en la Región.

4.1 LA COHERENCIA ESTRATÉGICA, ATRIBUTO FUNDAMENTAL DEL SISTEMA

La dimensión de coherencia estratégica, medida específicamente en uno de los subíndices del *Marco Analítico*, no constituye un elemento más del sistema de Servicio Civil. Por el contrario, se trata del atributo que expresa la conexión entre el funcionamiento de los sistemas y las prioridades de los gobiernos y sus organizaciones.

Así, podemos afirmar que un sistema sólido, por ejemplo, en mérito, competencia y consistencia de los procesos, pero con baja coherencia estratégica, habría desarrollado capacidades importantes de gestión, pero no habría acertado a ponerlas al servicio de la estrategia gubernamental, lo que las mantendría improductivas o desviadas de la que debiera ser su orientación. Un ingente esfuerzo de innovación se estaría, en buena medida, malogrando por esta causa.

La debilidad de esta dimensión era una de las evidencias más destacables del diagnóstico institucional del BID en 2004, donde aparecía como un déficit extendido a la totalidad de América Latina y el Caribe. Este barómetro 2008 muestra en CA una escasa progresión, inferior a la mejora promedio producida en índices y subíndices, que deja este atributo en una cuarta parte de su valor potencial máximo. Puede considerarse que se trata de una de las debilidades más notables de los Servicios Civiles a escala regional.

Como indicábamos antes, este déficit está directamente relacionado con un insuficiente desarrollo del subsistema de planificación. Este subsistema es, en realidad, la "puerta de entrada" en un sistema de gestión del empleo y las personas de valor estratégico. La inversión en planificación es, pues, una de las necesidades más generalizadas.

Ahora bien, nada resolvería una planificación meramente formal, o abordada de forma rígida e hipercentralizada, como a veces se ha intentado. Dotar al sistema de coherencia estratégica obliga a permear la orientación estratégica en el conjunto del sistema, vinculando las decisiones en materia de empleo y recursos humanos a lineamientos precisos y construyendo sistemas eficaces de incentivos que alineen el comportamiento de las organizaciones en la dirección adecuada.

Por otro lado, la planificación del empleo y los recursos humanos deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a cambios de entorno cada vez más frecuentes, y a inflexiones en las estrategias gubernamentales que forman parte de la lógica política de la acción de gobierno.

A veces, se ha considerado como un medio para potenciar esta dimensión la elevación del rango formal o el incremento del poder de decisión de la instancia central responsable del Servicio Civil. Son cuestiones que requieren un análisis más pegado al terreno, que debe considerar cuestiones propias de cada entorno institucional. Ahora bien, sin negar que en casos concretos estas vías puedan ser de utilidad, la experiencia acumulada no permite correlacionar los incrementos de poder formal o los cambios de naturaleza jurídica de las instancias centrales con mejoras de la coherencia estratégica en el funcionamiento de los sistemas de Servicio Civil.

La clave para el logro de esta coherencia se halla, probablemente, en encontrar en cada caso la mejor forma de incorporar la dimensión del capital humano a los procesos de decisión estratégica del gobierno en ámbitos de política general o sectorial (educativa, de salud, de desarrollo social, de seguridad, etc.) y vincular todo ello a la variable presupuestaria. Los caminos para conseguirlo pueden ser diferentes en cada país.

4.2 LA CONEXIÓN ENTRE EL EMPLEO PÚBLICO Y LA POLÍTICA FISCAL

En todo el mundo, la magnitud del gasto público asociado al personal convierte al empleo público en un tema fiscalmente sensible. No podría ser de otra forma en la Región. El barómetro muestra cómo, en bastantes países de CA, las consideraciones fiscales han introducido restricciones significativas durante el período reciente.

Estas restricciones pueden ser objeto de valoraciones de signo opuesto. Por una parte, como vimos, han contribuido a la mejora de alguna dimensión del Servicio Civil, como mostraba el índice de eficiencia. Por otra, pueden haber frenado algunos procesos de modernización y desarrollo de capacidades necesarias.

La sensibilidad fiscal del empleo público no va a cesar ni a retroceder. Por el contrario, va a acentuarse, sin duda alguna, durante el próximo período, bajo el impacto de la crisis económica global. Este escenario, ¿debe ser considerado –dados los precedentes- como una amenaza para las estrategias de profesionalización del empleo público, o bien ofrece, por el contrario, oportunidades para el desarrollo de estos procesos?

La respuesta a estas interrogantes debe ser, necesariamente, matizada. Las experiencias internacionales documentadas nos muestran que la crisis fiscal no asegura, por sí misma, la puesta en marcha de procesos modernizadores de la gestión del empleo público. De hecho, en ocasiones, puede poner obstáculos a la realización de inversiones necesarias para impulsarlo. Ahora bien, es constatable que crea, en general, escenarios en los que dichos procesos se hacen más probables. El impacto desestabilizador de las crisis económica y presupuestaria acostumbra a hacer perder peso a las rutinas de mantenimiento del *status quo*, y tiende a poner en duda los valores establecidos.

Por eso, los escenarios fiscalmente restrictivos suelen llevar consigo una oportunidad de reposicionar al alza las políticas de profesionalización del empleo público, reduciendo las resistencias a su puesta en marcha. La condición es que dichas políticas sean vistas como aliadas, y no como adversarias, de los esfuerzos de austeridad presupuestaria y de los equilibrios macroeconómicos. Esto obliga, en muchos casos, a impulsar coaliciones entre las instancias rectoras del Servicio Civil y las instancias centrales responsables de las políticas presupuestarias.

En algunos países, esas alianzas no resultan fáciles debido al predominio de tradiciones

de controversia y enfrentamiento entre ambas partes. Ahora bien, no hay experiencias internacionales de que reformas profundas del empleo público se hayan llevado adelante sin, como mínimo, el consentimiento favorable de los ministerios de Hacienda o de las instancias equivalentes en cada país.

Para conseguirlo, los impulsores de reformas de signo profesionalizador deben romper el cliché "Hacienda recorta mientras que Servicio Civil gasta". Los objetivos de ajuste deben ser asumidos también por las instancias rectoras del empleo público. Las inversiones en gestión del capital humano pueden y deben ser defendidas siempre que pueda argumentarse con fiabilidad que producen un retorno positivo cuantificable en términos de eficiencia (reducción de costos de absentismo o rotación, mejoras de productividad, ahorros en otros rubros, etc.).

4.3 LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN DE BASE

Entre las inversiones que resultan básicas para la mejora de los sistemas de Servicio Civil, las que afectan a los sistemas de información tienen una relevancia destacable. En realidad, casi nada puede hacerse para profesionalizar el empleo público de un país sin conocer sus dimensiones básicas y disponer de informaciones fiables sobre la cantidad, calidad y distribución de los recursos, los salarios, las condiciones reales de trabajo, el absentismo, la rotación y otros datos esenciales.

En un bajo estadio de desarrollo del Servicio Civil, la construcción de estos sistemas de información deviene estratégicamente. En estos estadios incipientes de profesionalización, la mejora de estos sistemas tiene un fuerte impacto sobre el funcionamiento del conjunto, aunque este impacto no resulta, en general, visible de forma inmediata sino que tiende a manifestarse a medida que las prácticas de manejo del empleo y de los recursos humanos van adaptándose a los nuevos instrumentos y tecnologías.

El barómetro recoge este fenómeno en el caso de algunos países (Nicaragua, por ejemplo) que han vivido este impacto a lo largo del período reciente. Por el contrario, en países con un nivel más alto de desarrollo del sistema, el efecto de las acciones de mejora en este campo tiende a decrecer a lo largo del tiempo.

En la situación detectada a nivel regional, la inversión en estos sistemas resulta todavía prioritaria en algunos países, y debe preceder, en ellos, a la incorporación de un instrumental más sofisticado de gestión de personas, como podrían ser, por poner ejemplos, la elaboración de perfiles de competencias o la aplicación de ciertos mecanismos de evaluación del desempeño, que serían recomendables en estadios más evolucionados de los sistemas de Servicio Civil.

4.4 LAS ESPECIALES DIFICULTADES DE LOS SISTEMAS DE CARRERA

En CA –y, en general, en América Latina- se suele identificar la profesionalización de los sistemas de gestión del empleo público con la implantación de sistemas de servicio civil de carrera.

Esto no es, en sí, bueno ni malo. Ciertamente, los sistemas basados en la carrera son mayoritarios entre las meritocracias públicas del mundo, aunque coexisten, como es sabido, con sistemas de mérito, llamados "de empleo", cuyo funcionamiento es distinto. En estos últimos, la provisión de todos los cargos está permanentemente abierta al mercado de trabajo y no existe, por tanto, una progresión profesional interna limitada a quienes ostentan la condición previa de empleado público.

Países como Holanda, Suecia o Australia, entre otros, disponen de sistemas de este tipo. En bastantes países existen sistemas de tipo mixto, con presencia de los dos modelos.

La reflexión nos parece pertinente para poner de manifiesto que una parte de los problemas que afrontan los sistemas de Servicio Civil evaluados no deriva estrictamente de características propias del desarrollo institucional en la Región, sino que, por el contrario, los encontraríamos bien presentes en otras latitudes. De hecho, algunos de los déficits que el barómetro pone de manifiesto en los países de CA derivan de dificultades específicas propias de los sistemas de carrera.

Debe tenerse en cuenta que, para funcionar bien, estos sistemas son especialmente exigentes en cuanto a:

a. contar con ciertas capacidades internas sofisticadas, sobre todo en materia de evaluación y desarrollo de personas; y

b. mantener una permanente alerta contra los enemigos naturales de estos sistemas: su inclinación endogámica y la tendencia a hipertrofiar el peso de la antigüedad y los méritos puramente formales en la gestión de la compensación y la progresión laboral de las personas, lo que se traduce a menudo en una reducción del impacto de las políticas y prácticas de gestión sobre el comportamiento de los empleados públicos en el trabajo.

Precisamente por estas razones, el último informe global de la OCDE[4] sobre empleo público registra una tendencia, constatable en las políticas de algunos países miembros dotados de sistemas de carrera, a abrir al exterior, en ciertos casos, la provisión de cargos introduciendo mecanismos propios de los modelos mixtos de Servicio Civil.

Volviendo a CA, tal vez esta apertura, aplicada en determinados casos, pudiera resultar útil en ciertos sistemas de Servicio Civil en los que la rigidez se ha ido convirtiendo en la principal amenaza –Costa Rica sería el ejemplo paradigmático- ayudando a superar esa deriva burocrática.

En países con estadios de desarrollo del Servicio Civil más incipientes, tal vez las modalidades propias de los sistemas de empleo resultarán apropiadas para la profesionalización de ciertas áreas o sectores del empleo público –en especial los menos conectados con el ejercicio de potestades públicas- donde esta opción podría reducir al mismo tiempo las dificultades y los peligros inherentes al funcionamiento de los modelos de carrera.

4.5 PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y REFORMA LEGAL

La reforma del marco legal vigente resulta, en algunas ocasiones, imprescindible para avanzar en la profesionalización del empleo público. A veces, por razones de contenido: hacer viable un nuevo diseño general del Servicio Civil, o poder desarrollar políticas concretas, bloqueadas por la legislación anterior. En otras ocasiones, por razones de proceso, o de "economía política" de las reformas, como hacer visible el propósito, introducirlo en la agenda política, buscar alianzas u otras.

Estas u otras razones pueden aconsejar a los gobiernos emprender el camino del cambio normativo. Como vimos, tres de los países participantes en el barómetro lo emprendieron entre 2004 y 2008, uno de ellos con alcance global (República Dominicana) y otros dos con alcance parcial (Panamá y El Salvador).

Ahora bien, tal como señalábamos antes, el hecho de impulsar una reforma legal no co-

[4] *Public Employment and Management Working Party. The State of the Public Service*. Draft for review. OCDE, 2008.

rrelaciona necesariamente con la magnitud de los avances producidos de acuerdo con la información recogida en el barómetro. Esta constatación es coherente con la evidencia disponible a escala internacional comparada. Los avances en materia de reforma institucional son acompañados frecuentemente por reformas de los marcos normativos, pero éstas últimas no garantizan necesariamente la eficacia de aquéllos.

Son, sobre todo, dos fenómenos ampliamente abordados en la literatura del cambio institucional, los que tienden a relativizar el impacto de la reforma legal en este campo:

- El primero es la dificultad que presenta, las más de las veces, la implementación de las reformas. De hecho, las resistencias más duras se producen normalmente en la fase en la que las previsiones legales deben transformarse en iniciativas y medidas fácticas concretas. La falta de éxito en los procesos de implementación de normas ha llenado América Latina de leyes de Función Pública o Servicio Civil cuyos contenidos denotan supuestas intenciones profesionalizadoras que nunca fueron llevadas a la práctica.

- El segundo es el agotamiento del impulso reformador en el propio proceso legislativo. Ordinariamente, cambiar las leyes requiere un esfuerzo descomunal de quienes impulsan la reforma, de tal modo que el cambio legal tiende a acabar convirtiéndose en un objetivo en sí mismo. Ello hace que la promulgación sea vivida, a menudo, como un punto de llegada, más que como el inicio de un proceso de reforma que debe ser impulsado a partir de ahí justamente.

En realidad, la clave de los avances en la profesionalización del empleo público, con o sin reforma legal, se halla fundamentalmente en la instalación y el desarrollo, en los sistemas públicos, de capacidades de tres tipos:

- *Capacidades estratégicas*, que se traducen en la vinculación de las políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades de los gobiernos y sus organizaciones. Han de estar instaladas en el nivel de la alta dirección gubernamental, en las instancias centrales del Servicio Civil y el Presupuesto, y en los altos cargos de dirección ejecutiva de los organismos públicos.

- *Capacidades técnicas*, que permiten la implementación de las políticas, tecnologías, procesos e instrumentos destinados a potenciar y mejorar la gestión del empleo y de las personas. Han de estar instaladas, sobre todo, en las instancias centrales de Servicio Civil y en las unidades especializadas de RH de las organizaciones y los ministerios públicos.

- *Capacidades directivas o gerenciales*, que hacen posible el alineamiento estratégico y la dirección efectiva de los equipos humanos del sistema, en los diferentes entornos organizativos del servicio público. Deben encontrarse instaladas a lo largo de toda la cadena de autoridad formal de las organizaciones del sector público, en sus diferentes escalas y rangos.

4.6 LA RELEVANCIA DEL DESARROLLO DIRECTIVO

Ubicado en el valor promedio de los índices de la Región, el subíndice de consistencia directiva muestra una singular variabilidad entre los países (43 puntos de diferencia entre el primero y el séptimo, siendo la dimensión que alcanza el mínimo más bajo entre todas las que analiza la metodología). En conjunto, muestra una debilidad preocupante, en espe-

cial si se tiene en cuenta que en el país mejor puntuado (Costa Rica) presenta una evolución negativa de doce puntos desde 2004.

Hacemos especial hincapié en este déficit, como antes hicimos con el de coherencia estratégica, porque nos hallamos, a nuestro juicio, ante una de las claves de los procesos de desarrollo institucional que permiten profesionalizar el empleo público.

La gestión del empleo y las personas constituye, por definición, en las organizaciones y sistemas multiorganizativos, una tarea necesariamente compartida. Requiere, como acabamos de ver, la confluencia de acciones entre la alta dirección, los especialistas de RH y los gerentes a cargo de las unidades, programas y servicios públicos. Éstos últimos son, en realidad, el motor de la gestión de las personas. Su papel no puede, en ningún caso, ser obviado o sustituido. Por ello, el comportamiento de los directivos es una variable crucial del grado de desarrollo alcanzado por los sistemas de Servicio Civil.

La potenciación de este rol directivo exige abordar el segmento de dirección como un ámbito específico de las estrategias de profesionalización de los servidores públicos. Esto quiere decir dos cosas:

a. Que la parcela de la dirección pública no puede ser abandonada a la colonización por la política, ya que ello redundaría en una baja calidad de la dirección y una dificultad para consolidar los procesos de profesionalización del conjunto del empleo público.

b. Que la profesionalización de los directivos públicos no puede ser abordada tampoco con las mismas reglas de juego e instrumentos que aquéllos que conviene aplicar al empleo público ordinario, ya que, por su ubicación y proximidad a la dirección política, los directivos precisan de condiciones más flexibles que las que son propias de aquél.

Por todo ello, ha sido común, durante las últimas dos décadas, en diferentes países del mundo (en América Latina, en este sentido, la experiencia más interesante es la chilena), la creación, formando parte de sus estrategias de profesionalización del empleo público, de regímenes especiales de dirección pública profesional, que suelen estar caracterizados por:

- La identificación de una franja directiva, es decir, de un segmento de altos cargos cuyo ejercicio se entiende reservado a profesionales de la dirección, y que se protege, por ello, de la patrimonialización por los partidos.

- La fijación de reglas de acceso que garanticen la profesionalidad, sin perjuicio de las consideraciones de confianza que deban ser tenidas en cuenta, atendiendo a las características y al nivel de los cargos afectados.

- La definición de condiciones de trabajo –compensación, movilidad, progresión, desvinculación- adecuadas a cargos que implican el ejercicio de la dirección.

- La existencia de sistemas de incentivos vinculados al logro de resultados.

A nuestro juicio, avanzar en la profesionalización de la función directiva no tiene por qué ser una estrategia reservada en todo caso a países que hayan alcanzado altos grados de desarrollo de sus procesos de profesionalización del empleo público. En sistemas de Servicio Civil, como es el caso de la mayoría de los analizados en el barómetro, en los que ese nivel de desarrollo es todavía limitado o incipiente, los avances en la profesionalización de un segmento directivo podrían apoyar en

aquellos países en los que se den las condiciones adecuadas, los esfuerzos de profesionalización aplicables al conjunto de sus sistemas de Servicio Civil, dotando a aquéllos de un importante efecto multiplicador.

4.7 LA NECESIDAD DE ENFOQUES DESCENTRALIZADOS Y EXPERIMENTALES

La evaluación de los sistemas de Servicio Civil en CA muestra, en no pocos casos -y así se refleja en el Informe de Contraste y en los Informes-País- percepciones de inquietud y preocupación por fenómenos como el grado desigual y heterogéneo de las innovaciones, los desequilibrios y las asimetrías de los procesos de gestión del empleo y las personas en las diferentes áreas y sectores del servicio público, las dificultades de coordinación y de aplicación de reglas comunes desde las instancias centrales, los elementos de descohesión y fragmentación del sistema, la abundancia de regímenes y mecanismos excepcionales y otras características análogas.

En parte, estas percepciones, que podrían ser, por cierto, compartidas por muchos gestores de sistemas de empleo público en otras latitudes, reflejan un fenómeno incuestionable de la gestión pública actual. Nos referimos a la diversidad interna, a la complejidad de las interacciones, e incluso a la apariencia de caos que caracteriza frecuentemente a la gobernanza de los sistemas públicos en nuestros días.

En otras ocasiones, tales apreciaciones negativas tienen, con toda probabilidad, su origen en la existencia de disfunciones y patologías en la estructura y funcionamiento de los sistemas, y, en especial, en la debilidad de los marcos de coordinación utilizados para hacerles frente, lo que obligaría a desarrollar y fortalecer estos elementos de capacidad organizativa como parte de la estrategia de profesionalización.

Ahora bien, nos parece que otra parte de las percepciones que comentamos puede deberse a una insuficiente asimilación de la lógica propia de los procesos de profesionalización del empleo público, en tanto que son experiencias de reforma institucional. Nos referimos, básicamente, a las siguientes características:

- En el campo de la reforma institucional, innovar obliga a estimular procesos que avanzan, necesariamente, en el tiempo y en el espacio, de un modo asimétrico.

- Algunas de las capacidades inherentes a la innovación –y, en particular, de las capacidades directivas de las que hablábamos anteriormente- son periféricas. Por tanto, no pueden ser simplemente activadas desde una instancia central, ni ésta está en condiciones de asegurar, en todo caso, que las formas de hacer de los diferentes actores del sistema responderán homogéneamente a patrones establecidos.

- La experimentación resulta imprescindible en cambios cuyos resultados no se pueden predecir en su integridad. Los avances, retrocesos y desigualdades son inherentes a la experimentación.

Por todo ello, resulta aconsejable que las estrategias de profesionalización adopten con frecuencia, para la puesta en marcha de los cambios, enfoques descentralizados y experimentales, basados en la secuencia “impulsar-experimentar-evaluar-difundir-aprender”.

En este sentido, uno de los peores errores que podría cometerse para el desarrollo de políticas innovadoras, en campos como, por ejemplo, la gestión de la promoción por competencias o la evaluación del desempeño, sería aspirar a impulsarlas homogéneamente, en el conjunto del sistema, mediante artefactos diseñados, con pretensión uniformizadora, desde la instancia central.

Conclusión

5. CONCLUSIÓN

Los Servicios Civiles centroamericanos tienden, en conjunto, a mejorar, pero mantienen una posición de debilidad institucional acusada.

Podemos decir, a modo de síntesis conclusiva de este barómetro que, en materia de profesionalización del empleo público, y a lo largo de los últimos cuatro años, la Región Centroamericana:

1. Registra avances significativos en algunos aspectos destacados de un ámbito de reforma institucional que las tradiciones sociopolíticas regionales vuelven especialmente complejo y difícil.

2. Mantiene, pese a ello, una posición genérica de debilidad institucional que se manifiesta en una evaluación de conjunto que queda todavía, pese a los avances, lejos de un tercio de la valoración potencial máxima, de acuerdo con la metodología aplicada. Ciertamente, la posición de Costa Rica en este mapa sigue siendo singular, y excepcionalmente positiva, si bien, en términos dinámicos, algunos aspectos de su evolución más reciente podrían resultar preocupantes.

Una de las constataciones que se deducen con claridad del barómetro –y que se concreta especialmente en los siete Informes-País- es que el propósito profesionalizador del empleo público en CA se traduce actualmente en prioridades diferentes, en función de la situación respectiva de cada entorno nacional.

Esta conclusión resulta especialmente clara si, a título de ejemplo, contrastamos sintéticamente los resultados obtenidos por los dos países con evaluaciones más alejadas entre sí:

- En el caso de Costa Rica, el mantenimiento de un sistema de mérito plenamente consolidado, y el logro de algunas ligeras mejoras en otras dimensiones, coexisten con una evolución negativa en la capacidad funcional de su Servicio Civil, en la que destaca una caída muy significativa del subíndice de eficacia incentivadora. Estaríamos ante la evolución característica –bien conocida en muchas democracias avanzadas- de una burocracia pública sólida, basada en el mérito, que evoluciona con el tiempo hacia un incremento de la rigidez en sus estructuras y procedimientos, lo que compromete su capacidad para influir en el comportamiento de los empleados y para adaptarse a entornos cada vez más dinámicos.

  Aquí, las prioridades parecen orientarse claramente a la introducción de políticas y prácticas de gestión más flexibles, en especial en campos como la gestión por competencias, la evaluación del desempeño y la implantación de mecanismos incentivadores de compensación.

- En el caso de Honduras, nos encontramos con un Servicio Civil en un grado de desarrollo incipiente, que debe afrontar carencias muy importantes de capacidad institucional, en un contexto en el cual la tradición clientelista ha venido prevaleciendo en el manejo de la Administración Pública, y donde la profesionalización del empleo público ha sido un propósito secularmente desatendido desde el punto de vista político y social.

  En este caso, las intervenciones prioritarias debieran responder a la atención de aspectos más elementales del sistema de empleo público, y centrarse, a nuestro juicio, en dos áreas principales: la primera, la construcción o modernización de las estructuras, procesos, tecnologías e instrumentos básicos de gestión, comenzando por los sistemas de información de base y de ordenación del empleo a nivel agregado. La segunda, la puesta en marcha de iniciativas y estrategias, adaptadas a las circunstancias sociopolíticas del país, para insertar la idea del mérito como eje de la profesionalización del empleo público y la conversión de esta idea en una aspiración social prioritaria.

Entre estos dos extremos claramente diferenciados, los cinco países restantes se hallan, desde el punto de vista del diagnóstico, y de las prioridades resultantes, en situaciones más o menos próximas a cada uno de estos dos extremos de la escala de evaluaciones.

Los Servicios Civiles centroamericanos afrontan cambios que deben superar al mismo tiempo la tradición clientelista y la rigidez burocrática.

Sin perjuicio de estas diferencias, lo que puede considerarse común a los siete países participantes en el barómetro es la existencia de dos grandes adversarios regionales de las reformas de signo profesionalizador del empleo público: por una parte, la presión del clientelismo político; por otra, la tendencia de los sistemas de Servicio Civil a evolucionar hacia la rigidez burocrática, muchas veces bajo el influjo de potentes palancas corporativas en el interior del servicio público.

Hay que resaltar que ambos adversarios de la profesionalización se hallan presentes, con mayor o menor fuerza, en todos los países, cualquiera que sea su grado de desarrollo institucional, y lo hacen de forma permanente, sin entrar en conflicto entre ellos ya que acostumbran a conseguir equilibrios mutuamente satisfactorios.

El objetivo sigue siendo, pues, la construcción de sistemas que funcionen como meritocracias flexibles, alejadas para ello de los peligros que representan estos dos adversarios seculares. Para ello, el propósito profesionalizador debe manejar, más que nunca, una noción material o sustantiva –no formalista- del mérito, como ingrediente esencial del empleo público. Esta consideración nos obliga a precisar el alcance de esta noción.

La igualdad de oportunidades en los procedimientos de acceso al empleo público, de promoción profesional o de administración de recompensas es, sin duda, un ingrediente básico de los sistemas de mérito. Como hemos visto, algunos pasos –todavía insuficientes- para instalar garantías de esa igualdad se han dado, en ciertos Servicios Civiles de CA a lo largo de los últimos años.

Ahora bien, la igualdad de oportunidades no es el único ingrediente del mérito en el empleo público. Si así fuera, bastaría con manejar una visión puramente formal de éste, y atribuir capacidad para dirimir la competencia entre las personas por el acceso al cargo, el ascenso o la compensación a factores de fácil medición, como la antigüedad, la exhibición

de diplomas, la memoria, los años de experiencia en el sector o cargo, o cualquier otro que sirviera para decidir con objetividad y sin favoritismo.

Pero en un sistema de Servicio Civil que funcione como se desprende de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* o del *Marco Analítico* que hemos utilizado como metodología para el barómetro, el mérito requiere dos ingredientes más que deben añadirse a la igualdad de oportunidades. Son, en primer lugar, la idoneidad, o posesión de las competencias que permiten un ajuste entre la persona y la tarea. Y, en segundo lugar, el rendimiento, es decir, la acreditación de un comportamiento adecuado en el desempeño de las responsabilidades concretas asignadas.

Pues bien, para manejar esta noción sustantiva del mérito, no basta con cualquier clase de instrumental. Es necesario incorporar, a la gestión del empleo, las personas políticas y prácticas de RH imparciales, pero al mismo tiempo, flexibles en materia de reclutamiento y selección, inducción, evaluación, compensación y desarrollo, capaces de asegurar la totalidad de los ingredientes que hemos citado. Como es fácil inferir, bajo estas premisas, hablar de mérito y de flexibilidad es hacerlo, en realidad, de la misma cosa.

La puesta en marcha de estas políticas de gestión del empleo y las personas es más costosa, ya que obliga, como decíamos antes, a la incorporación de talento y a la instalación de capacidades más sofisticadas que las que son propias de las burocracias tradicionales del sector público.

El desafío de los Servicios Civiles centroamericanos es seguir ese camino hacia la construcción de sistemas de empleo público meritocráticos y flexibles al mismo tiempo. En el tramo final del mismo hay que visualizar, en lugar de grandes burocracias centralizadas, sistemas públicos descentralizados basados en la profesionalidad, la competencia directiva, el desarrollo del liderazgo, la autonomía de gestión y la rendición de cuentas por resultados. Para llegar hasta ahí, cada país debe definir el itinerario más adecuado, con arreglo a su historia, tradiciones, circunstancias, capacidades y puntos de partida. Este barómetro pretende ser una modesta ayuda para hacerlo posible.

2. INFORME DE REPÚBLICA DOMINICANA

Mercedes Iacoviello

contenido/página

1. RESUMEN EJECUTIVO 30

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO 31
   - 2.1 Contexto Institucional
   - 2.1 Antecedentes del Servicio Civil

3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS 35
   - 3.1 Planificación de Recursos Humanos
   - 3.2 Organización del Trabajo
   - 3.3 Gestión del Empleo
   - 3.4 Gestión del Rendimiento
   - 3.5 Gestión de la Compensación
   - 3.6 Gestión del Desarrollo Profesional
   - 3.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
   - 3.8 Análisis de la Función Recursos Humanos
   - 3.9 Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

4. INDICADORES 57
   - 4.1 Indicadores cuantitativos
   - 4.2 Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

5. CONCLUSIONES 60
   - 5.1 Análisis de áreas causales
   - 5.2 Recomendaciones

6. TABLA DE SÍNTESIS 63

7. ANEXOS 65
   - ANEXO I. Valoración de los puntos críticos
   - ANEXO II. Análisis de los resultados por índice
   - ANEXO III. Ficha Técnica del Informe

1. RESUMEN EJECUTIVO

Resumen

Este informe de diagnóstico se basa en el marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo, el cual fue aplicado a la evaluación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID entre 2002 y 2005 (BID- DRP, 2006 y 2008). En el marco de dicho proyecto, se realizó un Informe de situación del servicio civil de República Dominicana (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005; BID-DRP, 2006), que constituye la línea de base con la cual se comparan, a lo largo del presente diagnóstico, los avances -y los desafíos todavía pendientes- en términos de profesionalización.

Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

El servicio civil dominicano ha realizado un gran avance desde el diagnóstico realizado en 2004 (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005; BID-DRP, 2006). El gobierno de Fernández Reyna retomó los esfuerzos para modernizar el Estado y revitalizar la función pública, que habían sido relegados durante la gestión de Mejía. Después de la inicial cancelación de funcionarios en los primeros meses del gobierno, se comenzaron a implementar medidas tendientes a institucionalizar el servicio civil. En 2008, el presidente en funciones fue reelecto por un nuevo período hasta el año 2012. La reelección dará continuidad a las políticas en curso, pero al mismo tiempo genera alguna preocupación en términos de garantías de transparencia por la permanencia de los mismos funcionarios en el poder durante un período prolongado.

Un logro central de la presente gestión fue la aprobación de la nueva Ley de Función Pública y Creación de la Secretaría de la Función Pública, Ley 41-08. La reforma constitucional en curso busca reforzar las garantías contra las decisiones arbitrarias respecto del personal, especialmente en lo referido a las desvinculaciones.

Paralelamente con los cambios normativos, se reglamentaron y pusieron en marcha los concursos públicos y la evaluación del desempeño, se fortalecieron las áreas rectoras del servicio civil y se rediseñó la política de capacitación. Estos avances se reflejan en un mejor desempeño de prácticamente todos los subsistemas respecto del diagnóstico realizado en 2004 (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005; BID-DRP, 2006). Sigue pendiente la consolidación del subsistema de planificación, que seguramente mejorará a partir del pleno funcionamiento del sistema de información que está en su fase final de desarrollo, y del ordenamiento de la política de remuneraciones para superar la fuerte inequidad salarial.

El desempeño general del servicio civil ha mejorado desde el diagnóstico realizado en

2004, pasando el índice de desarrollo burocrático del 27% al 33% de la escala prevista. Los índices de eficiencia (39%) y consistencia estructural (25%) presentan valores similares a la anterior evaluación, ya que pese a los avances en el ordenamiento administrativo y presupuestario, todavía falta darle una orientación estratégica a la gestión de los recursos humanos. Han mejorado sustancialmente los índices de mérito (26%), capacidad funcional (31%) y capacidad integradora (35%), por los esfuerzos de construir mayores garantías contra la arbitrariedad, por los avances en la incorporación por mérito y en la evaluación por desempeño, y por el fortalecimiento de las áreas rectoras.

Las recomendaciones que surgen a partir del presente diagnóstico se orientan a lograr la plena implementación de los cambios establecidos en la nueva Ley de Función Pública. Para ello, se propone: a) profundizar las iniciativas tendientes al cambio de modelo de gestión, como es la gestión de la calidad, y el *benchmarking* de experiencias exitosas en la gestión de recursos humanos; b) coordinar las estrategias de todas las áreas con responsabilidad en la modernización de la administración (SEAP, INAP, Presupuesto, Planificación, Contraloría, Comisiones Presidenciales) para consolidar los avances logrados; c) buscar un desarrollo equilibrado desde todas las funciones de recursos humanos acompañando los logros en el área de formación con la plena implementación de concursos, el seguimiento del desempeño de los funcionarios y la construcción de viabilidad del ordenamiento salarial; y d) definir una estrategia para la implementación de la incorporación de funcionarios a la carrera administrativa, que constituye el paso inicial para iniciar la puesta en práctica de la nueva ley.

2. Contexto

INFORMACIÓN DEL CONTEXTO

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

República Dominicana tiene una población de más de nueve millones de habitantes y es un país de mediano ingreso con la economía más grande de América Central y el Caribe. Luego de la crisis financiera del 2003, la cual causó una recesión en la economía dominicana, con un crecimiento del PIB de apenas 0.3% y más de un 27% de inflación, el crecimiento económico del país ha resurgido. En el 2006, el PIB observó un crecimiento de 10.7% y de un 8.5% en el 2007. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) se hizo efectivo en marzo de 2007. Aún cuando las perspectivas de que el país mantenga un crecimiento sostenido del PIB y la estabilidad macroeconómica sea buena, la crisis alimentaria y los altos precios del petróleo se han traducido en una inflación más alta de lo esperado, sumándole a ello la secuela de daños a la agricultura causados por las tormentas Noel y Olga a finales del 2007, y la tormenta Hanna y el huracán Ike a finales del 2008.

Por otro lado, hay factores que ponen en riesgo el futuro crecimiento: la economía dominicana tiene lazos cercanos con los Estados Unidos, y la desaceleración de la economía de ese país podría rezagar el crecimiento ante la posibilidad de menores demandas de exportaciones, una disminución en las inversiones extranjeras directas y menos remesas. La actual administración enfrenta el gran reto de avanzar con las reformas del sector público, las cuales son demandadas por la ciudadanía y esenciales para reducir el riesgo de la volatilidad económica, mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, y compartir los beneficios del crecimiento de manera más igualitaria. Asimismo, es necesario hacerle frente a la agenda de reforma institucional y de gobernabilidad del país (Banco Mundial, 2009).

En mayo de 2008, Leonel Fernández Reyna (del Partido de la Liberación Dominicana) fue reelecto presidente de la República para el período 2008-2012. El actual gobierno cumple su segundo mandato desde que en agosto de 2004 sucediera a Hipólito Mejía del Partido de la Revolución Dominicana (PRD). Fernández Reyna ya había ejercido un mandato completo entre 1996 y 2000, y al retomar la conducción del gobierno, en el año 2004, se reanudaron los esfuerzos por modernizar el Estado, que habían quedado relegados durante la gestión de Mejía.

En la República Dominicana, durante el período 2004-2008, se desarrolló un ambicioso proceso de reforma del marco legal que norma los principales sistemas transversales de gestión financiera, presupuestación, planificación y recursos humanos del Gobierno Dominicano (Guzmán Santos, 2008). En total, se han modificado o aprobado unas doce leyes con sus respectivos reglamentos operativos, a saber: a) Ley Orgánica de la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo, b) Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda, c) Ley que regula el sistema nacional de planificación e inversión pública, d) Ley Orgánica de Presupuesto, e) Ley de Compras y Contrataciones, f) Ley de Crédito Público, g) Ley de Tesorería, h) Ley de Control Interno, i) Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, j) Ley de la Función Pública y de la Secretaría de Administración Pública, k) Ley de Autonomía de la Dirección General de Aduanas, l) Ley de Autonomía de la Dirección General de Impuestos Internos.

El impulso a este paquete de reformas fue posible por la crisis financiera del período 2002-2004, la cual, originándose en un fraude bancario privado, generó un agudo proceso devaluatorio e inflacionario y un aumento abrupto en los niveles de pobreza e indigencia. La respuesta a la crisis financiera del 2002-2004 fue encabezada por la nueva administración del Presidente Fernández. La respuesta fue doble: por un lado, mejorar las finanzas públicas mediante dos reformas tributarias. Por otro lado, recuperar la confianza perdida de los agentes económicos a través de la firma de un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional, el cual incluía condiciones de desempeño macroeconómico y de índole institucional. La crisis financiera llevó a la firma con el FMI, y este acuerdo llevó a la aprobación legislativa de las reformas institucionales[1] (Mercedes Contreras, 2008).

[1] Otro elemento del entorno que aumentó la ventana de oportunidad se centró en la puesta en marcha del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos (DR-CAFTA). El mismo requería una serie de modificaciones en las normas que pautan las transacciones comerciales: compras y contrataciones gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, resolución de controversias, etc. (Mercedes Contreras, 2008).

Además de las secretarías sectoriales específicamente a cargo de las diferentes leyes, hay dos comisiones que se ocupan de temas de reforma y modernización: a) la Comisión Nacional de Reforma del Estado, CONARE, formada por el Presidente de la República, las máximas autoridades del poder ejecutivo, legislativo y judicial, y representantes de iglesias, asociaciones empresariales y sindicales (www.conare.gov.do); b) la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (www.reforma.gov.do).

En relación con la situación del servicio civil, al igual que en el anterior diagnóstico (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005), los funcionarios entrevistados resaltan la importancia relativa del Estado como principal empleador, y la persistencia de prácticas poco transparentes en la gestión del personal, que interfiere con la consolidación de una burocracia profesional. No obstante, se han realizado avances importantes en este período presidencial, en parte como consecuencia de los proyectos de modernización con financiamiento internacional.

2.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

En 1997, al comienzo de la primera gestión de Leonel Fernández (1996-2000), se firmó el convenio con el BID para el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma), uno de cuyos componentes es la "Mejora de la Capacidad Básica de Gestión de la Administración Pública". Este programa, que ya está en su fase final de ejecución, fue revitalizado al comenzar su segunda gestión (2004-2008). Así, en agosto de 2004, se instaló en la ex Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP) un Equipo de Mejoramiento que ha desarrollado instrumentos técnicos[2] para la gestión de los recursos humanos en torno a tres áreas críticas: a) Fortalecimiento Institucional, b) Política Salarial y otros Subsistemas de Gestión, c) Carreras Especiales y Nuevos Modelos de Gestión (Ventura Camejo, 2006). Por otro lado, está en vigencia el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME, que asiste al área rectora en la automatización del Procedimiento de Incorporación de Servidores a la Carrera Administrativa; colaboró en la elaboración del proyecto de Ley de Función Pública en la propuesta de Ley Orgánica de la Administración Pública y en numerosos seminarios internacionales y locales (Ventura Camejo, 2006).

La referencia normativa central para la función pública dominicana es la nueva Ley 41-08, dictada en enero de 2008, que reemplaza a la anterior Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. La ley 14-91, reglamentada en 1994 por el decreto 81-94, había sido fruto de una compleja negociación entre distintos sectores, después de nueve proyectos relacionados con la Ley de Servicio Civil sometidos a las cámaras legislativas entre 1966 y 1990 que no lograron ser sancionados (Ventura Camejo, 2006).

El anteproyecto de modificación de la ley fue elaborado por la ONAP con los auspicios del PARME, partiendo de un diagnóstico que identificaba las siguientes debilidades en la Ley 14-91: a) alcance limitado, por aplicarse solamente a los órganos centralizados; b) criterio gradual, al exigir un decreto presidencial de incorporación a la carrera para cada entidad; c) bajo nivel de la ONAP, que se ubica en un nivel de tercera categoría en la línea jerárquica; d) posibilidad de cancelaciones injustificadas, con la única compensación de la indem-

[2] En el Anexo III se listan los documentos producidos en el marco del proyecto, publicados bajo el formato de cuadernillos ONAP-Pro-Reforma para su difusión en la Administración Pública. Abarcan diagnósticos institucionales, herramientas metodológicas y proyectos de reglamentación de distintos aspectos de la carrera administrativa.

nización prevista en el art. 28; e) bajo nivel de aplicación por no darse un plazo máximo para la incorporación de los servidores en funciones (art. 42); f) falta de sistematización del contenido de la ley.

Acorde con las limitaciones identificadas para la Ley 14-91, la nueva Ley 41-08: a) abarca a toda la administración pública; b) dispone la inmediata aplicación a todas las instituciones; c) reposiciona el órgano rector al darle estatus de Secretaría; d) prohíbe la cancelación de funcionarios de carrera, salvo por los motivos previstos en la ley, que incluyen la desvinculación por mal desempeño; e) establece un plazo de ocho años a la SEAP (Secretaría de Estado de la Administración Pública) para la incorporación de los servidores en funciones; f) presenta sus contenidos alineados con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, cubriendo todos los subsistemas de la gestión de recursos humanos (Ventura Camejo, 2006).

En el diagnóstico anterior (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005), se señalaba el sistema fuertemente bifurcado que planteaba la anterior norma entre el sistema de "servicio civil" con requisitos mínimos de ingreso y gestión, y la "carrera administrativa" basada en criterios meritocráticos. Esta distinción permanece conceptualmente en la nueva ley, a través de las figuras de la carrera administrativa y del "estatuto simplificado" que aplica a los puestos operativos y de mantenimiento (Ley 41-08, art. 24). La diferencia es que con la nueva ley, el ámbito de aplicación de la carrera es mayor, con lo cual la profesionalización de la administración tendería a profundizarse. Es importante señalar que se encuentra en proceso de reglamentación la nueva ley, por lo cual en algunos aspectos operativos sigue aplicándose el reglamento de la ley anterior (Reglamento 81-94).

Para complementar los cambios normativos y "blindar la ley" (sic, Entrevista, 2008), está en curso una reforma constitucional que abarca una modificación al artículo 55 de la Constitución Política, que atribuye al Presidente de la República la capacidad de reclutar y despedir a los funcionarios públicos, teniendo así amplias potestades. Esto llevó a que sistemáticamente se produjeran cancelaciones masivas ante cambios de color político en el gobierno, incluso al acceder al poder la actual administración[3]. La última reforma constitucional[4], llevada a cabo en julio de 2002, no modificó la redacción original del artículo 55, que data de la Constitución de 1854. En el proceso de reforma en curso, en cambio, se propone una nueva redacción que sujeta la atribución presidencial al mérito de las personas a designar, acorde con los principios del artículo 100 de la Constitución que indica que "no deben contar otras diferencias [entre los dominicanos] que las que resulten de los talentos o de las virtudes" (Montero, 2007).

Durante la actual gestión, la renovación de la normativa y la planificación de su implementación se han complementado con el desarrollo de un modelo de calidad para la administración pública creado por los países de la Unión Europea, basado en la Metodología del Marco Común de Evaluación (CAF). El objetivo es promover la Gestión de Calidad a través de la autoevaluación de los organismos públicos y el establecimiento de un Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento de Prácticas Promisorias (SEAP, 2008a). El área rectora tomó

[3] En el Diagnóstico del año 2004, señalamos que a partir del mes de agosto del mismo año, con el cambio de gobierno, se habían cancelado las designaciones de al menos 3 mil funcionarios que ya estaban incorporados a la Carrera Administrativa.

[4] Dicha reforma constitucional incorporó solamente la posibilidad de reelección presidencial, a pesar de que se había elaborado una propuesta de reforma integral con amplia participación social (Montero, 2007).

un perfil más visible por la difusión pública de sus actividades[5], y de la profundización de su proyección internacional: el Secretario de Estado de Administración Pública fue elegido como presidente del CLAD por dos años en noviembre de 2007, y se fortalecieron las relaciones con organismos internacionales a través de convenios y actividades conjuntas[6].

Análisis

ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS[7]

3.1 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existencia e integridad del sistema (1)

A pesar de la tradición de planificación económica desde la década de 1960[8], sigue sin consolidarse la planificación estratégica de Recursos Humanos (RH). Los avances en el sistema de información pueden plantear una base para un mayor desarrollo a futuro. La nueva Ley 41-08 establece que el sistema de clasificación de puestos de trabajo constituye el instrumento primordial de la planificación de RH (art. 26), y que no podrá disponerse pago por el desempeño de un cargo que no estuviera debidamente clasificado, incluido en el presupuesto de gastos y aprobado en la estructura de cargos respectiva (art. 30) (Bello Dotel, 2008).

La planificación de RH se da a través de la gestión presupuestaria de las vacantes. Hasta 2004, el presupuesto de personal de cada entidad sólo indicaba el monto global de gastos en RH y la Contraloría solamente supervisaba que las Secretarías no excedieran los límites superiores de gasto indicados. Tampoco se podía identificar en la información presupuestaria a qué tipo de cargos se destinan los recursos, lo cual daba una gran flexibilidad para crear y suprimir cargos (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). Con la nueva gestión, se establece la estructura de cargos, y se pide junto con el presupuesto el organigrama apro-

5 Se produjeron y crearon *spots* publicitarios para promover el Premio Nacional a la Calidad, la Conferencia Dominico-Iberoamericana de Competitividad y Excelencia en la Gestión, y el XII Congreso del CLAD, celebrado en noviembre del 2007 en Santo Domingo. También, se creó el Portal de Transparencia de la SEAP, dando acceso público a la nómina de personal, presupuesto y plan estratégico de la SEAP, entre otros datos (SEAP, 2008a).

6 La SEAP es miembro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), y realizó convenios de formación con la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia y con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Publicas (FIIAPP) (SEAP, 2008a).

7 El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

8 La Ley Nº 55 del 22 de noviembre de 1965 estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, integrado por las Oficinas Nacionales de Planificación, Presupuesto y Estadísticas y la ONAP. Este Sistema es supervisado por el Secretariado Técnico de Presidencia (Castillo Lugo, citado en Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

bado y los cargos asociados al presupuesto en personal. Los formularios de información sobre personal están homologados con la base de datos de servidores públicos en implementación (Entrevista, 2008). Para reforzar estos nuevos procedimientos, se elaboró una Guía de Presupuestación de Recursos Humanos en el Sector Público (SEAP, 2008a).

Otro tema, que en el diagnóstico anterior (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005) señalábamos como crítico, era la existencia de empleados públicos que no están registrados por la Contraloría: los "funcionarios nominales"[9], los cuales tienen contrato por resolución del Secretario sin la aprobación del Presidente, a quienes se les paga con recursos propios de las secretarías y no del presupuesto nacional central. A partir del año 2009, estos cargos van a aparecer en el presupuesto. El monto de gasto en personal nominal ya estaba disponible, pero a partir del año próximo podrán saber el número de empleados y el grupo ocupacional al que corresponden los puestos. En este sentido, están trabajando en conjunto SEAP, Contraloría y Presupuesto: los nombramientos serán realizados por SEAP a pedido de la institución para que la Contraloría avale la nómina. Las contrataciones nominales representaban en 2003 el 24% de los funcionarios de la Administración Central, pero la situación se resolvió al ser asimilados a la planta regular los nominales existentes en 2004, con lo cual ahora su número desde entonces es poco significativo (Entrevista, 2008).

Coherencia estratégica (2-3)

La planificación estratégica no es una práctica generalizada: las instituciones tienen planes de gestión, pero no se articulan hacia la consecución de fines claramente definidos en el mediano y largo plazo. En junio de 2008, la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo (SEPyD) puso en circulación el documento: "República Dominicana 2030: hacia una nación cohesionada", elaborado con la cooperación de CEPAL, en el cual se plantea un nuevo modelo de planificación para superar el accionar cortoplacista que ha dominado hasta el momento. En el marco del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), se encuentra en elaboración la primera Estrategia Nacional de Desarrollo que se presentará en julio de 2009 al Congreso Nacional, y a partir de la cual se derivarían los planes plurianuales del sector público y de inversión pública, los planes regionales, los institucionales, y el seguimiento de la cartera de proyectos (Guzmán Santos, 2008). Se está trabajando en la elaboración del primer presupuesto plurianual para 2009, en un esfuerzo de coordinación entre los equipos técnicos, entre las subsecretarías de Planificación y Presupuesto (Entrevista, 2008).

Una iniciativa que puede favorecer una mirada estratégica sobre la gestión del personal es el Modelo de Gestión de Calidad basado en la metodología del Marco Común de Evaluación (CAF), que ya ha sido aplicado a 38 instituciones de la Administración Pública (SEAP, 2008a). Es una herramienta adaptada al sector público, y consiste en una autoevaluación de las organizaciones estatales a partir de un cuestionario que aborda el análisis organizacional a través de nueve criterios que permiten detectar las áreas fuertes y las pendientes de mejora institucional. De los criterios del CAF, se destacan dos que están estrechamente vinculados con la profesionalización de la Función Pública: por un lado, el criterio de Liderazgo, cuyo abordaje permite el direc-

[9] El presupuesto diferencia entre cargos Civiles, Militares, de Seguridad y Temporeros. Dentro de los Temporeros se encuentran los Suplentes, Contratados y/o Igualados, Nominales, y Nominales en período de prueba (Entrevista, 2008).

cionamiento estratégico de la organización, y por otro lado, el criterio de Gestión de los Recursos Humanos (Ventura Camejo, 2006).

Información de base (4)

Sigue sin estar disponible un padrón completo que permita determinar con precisión el número total de funcionarios en el gobierno central (Entrevista, 2008). Está en su fase final de implementación el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), creado por Decreto 558-06, un ambicioso proyecto de plataforma automatizada para la administración integrada desde el nivel central de los RH, desarrollado con el apoyo de Pro-Reforma (Ventura Camejo, 2006). El Centro de Datos del sistema fue inaugurado en el año 2007, y en enero de 2009 se había llegado a incorporar a 73 mil funcionarios, de los cuales 53 mil corresponden a la Secretaría de Salud (Entrevista, 2008).

El objetivo de cobertura del SASP abarca las veintiuna instituciones que conforman la administración central, que corresponden a setenta organizaciones en el territorio. Se estima que a mitad de 2009 se llegará a toda la población prevista, con la utilización de los módulos básicos del sistema.

El SASP incluye módulos de Reclutamiento y Selección, Nómina, Desarrollo Organizacional, Clasificación y Valoración de Cargos, Evaluación de Desempeño, Registro y Control, Capacitación y Beneficios. El módulo de Registro y Control constituye el Registro Nacional de Servidores Públicos (RNSP), que constituirá la base de datos oficial de personal del Estado (Montero y Mejía, 2008). El sistema prevé la articulación con otros sistemas vigentes, como el Sistema de Información y Gestión Financiera (SIGEF), por lo que permitiría unificar el registro de funcionarios entre las áreas de Presupuesto, Contraloría, Tesorería y Función Pública. Se ha diseñado bajo el principio de centralización del procesamiento de la información, y descentralización de la operación del sistema: el manejo operativo y la responsabilidad de los datos corresponde a las instituciones. El sostenimiento del proyecto requiere una inversión importante en términos de personal especializado, mantenimiento de equipos y mantenimiento de la aplicación informática que le sirve de base (Montero y Mejía, 2008).

En el diagnóstico anterior, se señalaba que la ausencia de datos actualizados en los legajos ha sido un importante obstáculo en la incorporación de personal a la Carrera Administrativa (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). Se prevé la resolución de este problema a partir de la extensión del SASP a toda la administración, ya que a medida que se va implementando en cada institución, se van digitalizando los legajos del personal (Entrevista, 2008).

Eficacia (5-9)

El total general de sueldos de la Administración Central en el Presupuesto 2008 fue de 50.300 millones de pesos dominicanos, lo cual representa un 15% sobre el presupuesto total de 335.700 millones de pesos dominicanos. Del gasto en sueldos, 46.600 millones corresponden a sueldos fijos y 3.700 millones a sueldos "temporeros". Estos últimos representan así un 8% de los sueldos fijos (Entrevista, 2008).

Entre 1997 y 2002, aumentó sostenidamente la proporción representada por los gastos en personal respecto del PBI, llegando al máximo de 6.5% para luego declinar (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). Para 2008, el gasto en personal representa menos del 4% del PBI (ver sección Indicadores Cuantitativos).

El empleo público abarca una parte significativa del mercado laboral dominicano. Si bien

no se cuenta con datos actualizados, hasta el año 2004 el empleo del Poder Ejecutivo crecía más que la población total e incluso que la propia población económicamente activa (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

La población de funcionarios es en general joven y con alto nivel de educación: según una encuesta del INAP de 2008, sólo el 17% de los encuestados tiene más de cincuenta años, mientras que los menores de cuarenta años equivalen al 54% del total de la nómina pública. Por otro lado, las tres cuartas partes (75%) de los encuestados tienen título universitario, incluyendo un 11% que tienen posgrados y maestrías (INAP, 2008). Los datos del SASP[10] muestran una mayor concentración de personal entre los 40 y los 49 años (31%), y este sesgo puede deberse a que pesan fuertemente dentro del número total de personal cubierto por este sistema informático (73 mil empleados), aquéllos pertenecientes a la Secretaría de Salud (53 mil) con fuerte presencia de profesionales de la salud que se mantienen en su cargo por motivos técnicos.

También, según la encuesta del INAP, la gran mayoría (60%) de los encuestados tiene menos de cuatro años trabajando en la institución actual, lo que indica una altísima tasa de inestabilidad en el puesto. Por el contrario, quienes tienen más de ocho años trabajando en la institución respectiva son apenas el 25% (INAP, 2008). De acuerdo con el SASP[11], el 50% del personal ingresado al sistema ocupa puestos fijos, mientras que el resto ocupa puestos de vigilancia (24%), contratado por servicios (15%) o contratado a prueba (9%). Tomando dentro de los datos ingresados al SASP solamente los correspondientes a la Secretaría de Salud, el 82% de los empleados ocupan cargos fijos[12], por lo que se infiere que en el resto de la administración pública dominicana la proporción de cargos fijos es notablemente menor al promedio que presenta el consolidado hasta ahora, debido a la sobrerrepresentación del área de Salud en dichas estadísticas.

Durante la actual gestión, se han incorporado casi 20 mil funcionarios a la carrera administrativa a través de concursos o de la evaluación interna que contrasta los perfiles con los requisitos de los cargos, por lo que se puede inferir un mayor ajuste entre ambos.

Administración (10-11)

Uno de los aspectos que intenta cambiar la nueva ley, reforzada por el proyecto de reforma constitucional, es el poder que históricamente han ejercido los encargados de las secretarías, con amplias potestades sobre el ingreso de personal y el uso de recursos extrapresupuestarios para personal nominal. Los cambios normativos son potencialmente positivos, ya que la ley otorga mayores atribuciones a la SEAP, aunque es desafiante para la institución lograr implementar su rol rector debido a la tradición instalada, y a la pequeña dotación con la que cuenta para desarrollar su tarea.

10 Según información provista por la SEAP en febrero de 2009.

11 Según datos provistos por la SEAP, febrero de 2009.

12 El resto de los empleados de la Secretaría de Salud están en trámite de pensión (3.5%) o son contratados por servicios (14%), y algunos pocos ocupan cargos de contratados a prueba o de personal de vigilancia (según datos provistos por SEAP en febrero de 2009).

3.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Existencia e integridad del sistema (12)

La Ley 14-91 ya establecía que la ONAP debía elaborar un sistema de clasificación y valoración y, en noviembre de 1996, fue dictado el Decreto 586, que puso en vigencia el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo; éste estructura los cargos en cuatro Grupos Ocupacionales, a saber: I: Servicios Generales; II: Apoyo Administrativo; III: Profesionales y Técnicos; IV: Dirección y Supervisión. Posteriormente, el 25 de agosto del 2005 fue dictado el Decreto 468 que escindió a Técnicos y Profesionales en dos, por lo que hoy día se trabaja con un esquema de cinco grupos ocupacionales (Ventura Camejo, 2006). En 1999, se elaboró el Manual General de Cargos Comunes Clasificados (Resolución ONAP 24-99 Bis del 13 de septiembre de 1999) a fin de reducir el número de clases de cargos comunes que son cargos horizontales o intercambiables entre organizaciones, separando de este modo los cargos típicos o propios de una sola organización del resto y facilitando el proceso de incorporación de funcionarios en servicio a la Carrera Administrativa que estaba en curso en aquel momento (ALEPH, 2002).

En un diagnóstico reciente sobre la Macroestructura del Poder Ejecutivo, se resalta la superposición de estrategias para el diseño organizacional con fuerte predominio del modelo jerárquico, pero combinado con sistemas abiertos y con los propuestos por la nueva gerencia pública, sin alcanzar ninguno de éstos la suficiente madurez organizacional (Cuello Sanlate, 2008). En la práctica, al no haber una estructura organizacional estandarizada para todos los órganos que defina niveles jerárquicos semejantes para funciones con responsabilidades iguales, se facilita la creación, también discrecional, de puestos de trabajo específicos con remuneraciones también singulares. Se evidencia la ausencia de control para la creación y modificación de la estructura organizacional y de puestos de trabajo, hecho reforzado por las limitaciones de la normativa sobre creación de puestos y definición de salarios (Marconi, 2006). Algunas organizaciones presentan una situación más ordenada, como por ejemplo la Secretaría de Trabajo, que mantiene actualizado su manual de cargos y lo utiliza para las decisiones a tomar respecto del personal.

La Ley 41-08 se propone revertir el desorden en la gestión de vacantes al indicar que ningún cargo podrá ser cubierto si no está debidamente clasificado, incluido en el presupuesto y en la estructura organizativa correspondiente (art. 30), y como ya se ha mencionado, establece como elemento central de la planificación de RH el sistema de clasificación y valoración de cargos (art. 26).

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13-17)

La Ley 41-08 indica que la clasificación de cargos contendrá sus funciones centrales y las características requeridas para su desempeño. Incorpora, como novedad, el concepto de "polivalencia" de las funciones, para lograr mayor flexibilidad en la gestión (art. 27). Durante la presente gestión, se continuaron los esfuerzos de la década pasada de consolidar el sistema de clasificación de cargos, con el objetivo de evitar manuales específicos que lleven a la fragmentación del mismo y superar la excesiva rigidez de las descripciones de los puestos. La carrera de directivos públicos[13] que se menciona como posible adición

[13] En un trabajo de asistencia técnica realizado por Eduardo Salas, se resalta la importancia de trabajar las necesidades de carrera del segmento directivo de manera diferenciada (Salas, 2007), lo cual sigue siendo una tarea pendiente en el servicio civil dominicano.

al sistema en el art. 20 de la Ley 41-08, podría plantear una trayectoria de carrera entre instituciones para los niveles de conducción.

Calidad de la definición de perfiles (18-21)

Los perfiles de los cargos de carrera se utilizan para establecer las pautas de la prueba de incorporación del funcionario cuando se llama a concurso para cubrir un puesto, y también para definir sus necesidades de capacitación. Todavía esta situación dista de ser generalizada: según la encuesta de INAP, el 31% de los servidores públicos ocupa un cargo sin tener el perfil académico o profesional correspondiente (INAP, 2008).

Hay iniciativas para introducir criterios técnicos en la definición de perfiles. Por ejemplo, el equipo de mejoramiento de ONAP-Pro-Reforma (2006b) realizó un ejercicio de cálculo de la ponderación relativa de cinco aspectos (formación académica, capacitación en el puesto, experiencia laboral, conocimientos específicos y logros específicos), diferenciando entre dos grupos ocupacionales: profesionales y técnicos. Se establecen así pesos diferenciados entre los distintos aspectos para puestos más o menos calificados. El manual de capacitación por cargos elaborado en conjunto por INAP y la ex ONAP (INAP, 2007) es otra iniciativa que tiende a introducir criterios técnicos en los perfiles de puestos, al definir los cursos necesarios para ejercer el propio cargo o aspirar a otro.

Durante la presente gestión, se identificaron competencias para la elaboración del Diccionario de Competencias para el Sector Público (SEAP, 2008a), pero todavía es una iniciativa incipiente. Hay una experiencia interesante de aplicación de un modelo de gestión integrada de RH por competencias en la Dirección de Impuestos Internos, que podría resultar una buena práctica a replicar (Entrevista, 2008).

Administración (22-23)

Los cambios en curso, tanto en el subsistema de planificación como en el subsistema de organización del trabajo podrían mejorar el proceso de administración de cargos, que ha sido históricamente bastante desordenado.

3.3 GESTIÓN DEL EMPLEO

Igualdad y mérito en el acceso (24-27)

Como ya se mencionó, la facultad de nombramiento del personal de la Administración Pública corresponde constitucionalmente al presidente de la República[14]: la Constitución Política no consagra el mérito como condición para esta facultad (Montero, 2007). A pesar de esta restricción, la Ley 14-91 y más recientemente la Ley 41-08, plantean un esquema de reclutamiento y selección con base en el mérito. En la nueva ley, se distingue entre cuatro categorías de funcionarios que quedan excluidos de la carrera administrativa: a) libre nombramiento, que abarca a los "altos cargos" definidos en el art. 20 y los cargos de confianza que los acompañan; b) los funcionarios de carrera administrativa para los que se garantiza la estabilidad sujeta al buen desempeño; c) los de régimen simplificado, que ocupan cargos de menos responsabilidad y no tienen garantía de estabilidad; d) y los temporales (art. 18).

[14] Art. 55, numeral 1, de la Constitución, referido a las atribuciones del Presidente de la República: "Nombrar los... y los demás funcionarios y empleados públicos, cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes..." .

No se pudo acceder a información precisa sobre el número de empleados en cada una de estas cuatro categorías.

Hasta el momento, el nivel de utilización de criterios meritocráticos varía según el área. Hay algunas áreas con mayor tradición de carrera administrativa, como son la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Medio Ambiente, Educación Superior, las áreas económicas-financieras, la propia SEAP y el INAP. La Secretaría de Trabajo, por ejemplo, recluta a los inspectores de trabajo mediante concursos desde 1994, ya que es un requerimiento de la OIT para acceder a fondos de asistencia técnica (Entrevista, 2008). Tal como sucede en el resto de la región, las áreas de economía y finanzas presentan sistemas de RH más tecnificados que las áreas sociales y culturales. Se destacan en este sentido el Banco Central y la Oficina de Impuestos Internos.

Durante la presente gestión, se realizaron 52 concursos públicos de oposición en toda la Administración Pública con la participación de 1,799 postulantes. Se cubrieron por esta vía 759 puestos. Además, se realizaron ocho actos de incorporación de funcionarios por evaluación interna, incorporando por esta vía 14.900 funcionarios a la carrera administrativa (SEAP, 2008c).

Para la carrera administrativa general, el jurado de concurso está formado por el encargado de personal de la institución, el supervisor del puesto vacante, un representante del titular de la institución, un representante de la Asociación de Servidores Públicos y un empleado con conocimiento del cargo que se trata de cubrir (Instructivo de Reclutamiento y Selección, Resolución ONAP 01-06). La participación en el jurado es amplia, aunque se circunscribe a miembros vinculados con la propia institución.

De los funcionarios ya incorporados a la carrera administrativa, casi el 60% son mujeres (SEAP, 2008c). El SASP[15] muestra una proporción de mujeres que llega casi al 64%, seguramente por la fuerte presencia de personal femenino en la Secretaría de la Salud (73%), ya que esta Secretaría abarca más del 70% de los funcionarios ingresados a este sistema informático. A pesar de la fuerte presencia de mujeres en la administración pública dominicana, en los niveles jerárquicos persisten sesgos por género: existe un sistema de cuotas por género en el sistema político, pero no lo hay para el servicio civil. Hay muy pocas subsecretarías ocupadas por mujeres, salvo en las áreas de Educación y en la propia Secretaría de la Mujer (Entrevista, 2008).

Calidad del reclutamiento (28)

Para todos los concursos, sean internos o externos, la Ley 41-08 exige amplia difusión, especialmente en el área de jurisdicción del cargo. En la práctica, hay instituciones que reducen la convocatoria al mínimo posible (Entrevista, 2008).

La encuesta de INAP de 2008 muestra que todavía los concursos públicos, la solicitud individual, la revisión de méritos académicos y los traslados desde otras oficinas gubernamentales son poco utilizadas para reclutar personal (apenas el 30%). Por el contrario, las recomendaciones y las influencias políticas están presentes en el 70% de los casos, según los entrevistados. Una gran parte de los servidores públicos provienen del sector privado (45%), una parte pequeña (8%) trabajaba de manera independiente. Finalmente, el 25% de los encuestados no había trabajado nunca o estaba desempleado al momento de ingresar a su puesto actual (INAP, 2008).

[15] Según información provista por la SEAP en febrero de 2009.

Calidad de la selección (29-32)

Para el personal de "estatuto simplificado" que abarca cargos de mantenimiento, conservación de edificios, vigilancia y servicios no administrativos (Ley 41-08, art. 24), se establecen solamente condiciones generales de ingreso al servicio público (art. 33), las cuales también aplican a los cargos de libre nombramiento y a los temporales. Entre éstas se menciona "demostrar capacidad para el buen desempeño del cargo mediante los sistemas de selección que se establezcan", con lo cual no se descarta la posibilidad de establecer pruebas para el ingreso.

Es para los funcionarios de la carrera administrativa general y de las carreras especiales que la Ley 41-08 que establece como requisitos adicionales a los generales la demostración de idoneidad mediante concurso de libre competición, la superación del curso de inducción obligatorio, y la superación del período de prueba de hasta doce meses (art. 37). Se plantea un esquema de concursos preferentemente internos, y sólo al declararse desiertos se pasa a la instancia de concurso externo (art. 38), y establece un Registro de elegibles (art. 42 y 43) en el cual se incluirán durante dieciocho meses los funcionarios que hayan pasado las pruebas de selección y no hayan sido elegidos para ocupar el cargo al que se postularon. Para la implementación del Registro de Elegibles, se ha desarrollado un sistema informatizado (SEAP, 2008a).

El reglamento de selección ajustado a la nueva ley está en elaboración. Se sigue trabajando con el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa (Resolución 1-2006[16]), que establece las fases del proceso y las herramientas de selección, que abarcan análisis de antecedentes, pruebas técnicas, evaluación psicométrica y entrevista personal, con ponderadores diferenciados por grupo ocupacional. El nuevo reglamento en elaboración mantendrá estas mismas fases, pero se desconcentrarán algunas de ellas, como el diseño y la publicación de avisos, y la administración de las pruebas de conocimiento, aptitudes y personalidad, que se realizarán mediante un sistema informático a través de internet, con el objetivo de maximizar el alcance de las convocatorias (Lugo, 2008). Hasta ahora, la estructura de los concursos ha sido bastante rígida, por lo que sería conveniente aplicar algún sistema más flexible para los cargos directivos. Esta posibilidad está contemplada por la misma Ley 41-08, que en su art. 20 prevé la posible creación de una carrera directiva pública.

La Ley 41-08, al igual que la anterior 14-91, establece un mecanismo transitorio de incorporación para los servidores en funciones para otorgarles estatus de funcionarios de carrera. La limitación que planteaba la anterior Ley 14-91 es que, si bien en su art. 42 establecía la posibilidad de que los servidores activos ingresen a la Carrera Administrativa, el mismo no establecía un límite de tiempo para el sistema, por lo que una disposición que debió tener un carácter transitorio terminó convirtiéndose en el mecanismo natural de ingreso a la carrera, en vez del concurso (Ventura Camejo, 2006). La nueva Ley 41-08, en cambio, establece en sus disposiciones transitorias (art. 98) un plazo de ocho años para la incorporación del personal en funciones, que se cumplirán el 16 de enero de 2016. Después de esa fecha, de acuerdo con la ley, quedarán sin efecto todos los nombramientos que no hayan logrado estatus de carrera. Para darle más fuerza a esta disposición, se establece la responsabilidad conjunta de la SEAP, Contraloría y Presupuesto para garantizar su cumplimiento.

[16] Este nuevo Instructivo deroga el anterior, aprobado por Resolución 21-01 de diciembre de 2001.

Mediante el mecanismo del "ingreso por evaluación interna" establecido para evaluar a los servidores en funciones, ingresaron entre 2005 y 2006 un total de 16.245 funcionarios. La evaluación interna es un proceso en el que se evalúan cuatro factores: a) formación académica; b) experiencia laboral; c) conocimientos técnicos; y d) desempeño y conducta. Consta de las siguientes fases: 1. Precalificación de servidores, mediante la cual los técnicos del área rectora verifican que los expedientes de personal de los servidores incorporables tengan los documentos exigidos; 2. Aplicación de pruebas técnicas; 3. Evaluación del desempeño y la conducta; 4. Certificación y nombramiento de carrera (Ventura Camejo, 2006).

Recién hacia finales de 2005, comenzaron a efectivizarse los concursos que ya estaban establecidos por la Ley 14-91. Esto fue posible gracias al dictado del Decreto 538-03, que dispuso un procedimiento para el ingreso a los cargos de carrera, que de no ser observados los "ingresantes", no pueden recibir el salario correspondiente[17]. A través de este mecanismo, 531 funcionarios ingresaron a la Carrera Administrativa entre 2005 y 2006 (Ventura Camejo, 2006).

Durante la presente gestión, se han desarrollado varias iniciativas para hacer más profesional la gestión de la incorporación de personal: difusión del instructivo de reclutamiento, entrenamiento en administración de pruebas de selección y asistencia técnica a las instituciones en la implementación de los concursos (SEAP, 2008a).

Calidad de la recepción (33-34)

En la actual gestión, se elaboró un Manual de Inducción (ONAP, 2005) y comenzó a dictarse un curso de Inducción a la Administración Pública, que se realizó en más de treinta instituciones centralizadas y descentralizadas, dirigidos a unos 1.400 empleados (SEAP, 2008a).

Quienes superan el proceso de selección, son nombrados como "funcionarios de carrera en período de prueba" durante un plazo de hasta un año. Este nombramiento provisional lo realiza el titular de la SEAP (Ley 41-08, art. 44), y al cabo del período de prueba con un buen desempeño se accede al nombramiento definitivo.

Movilidad (35)

No se enfatiza la movilidad entre áreas, que generalmente surge a pedido del interesado. Puede activarse cierta movilidad a partir de la efectiva aplicación de la carrera. Se puede mencionar como un avance la elaboración del Instructivo para Traslado de Personal de Servicio Civil y Carrera Administrativa aprobado el 17 de julio de 2006 (SEAP, 2008a).

Ausentismo (36)

No se cuenta todavía con información sistematizada sobre ausentismo, pero se espera resolver este déficit una vez que el módulo del SASP para control de presencia y horarios de trabajo sea utilizado por las instituciones, ya que no está incluido en la primera etapa de implementación del sistema (Entrevista, 2008). Según lo relevado en el año 2004, el número promedio de horas semanales trabajadas en el Estado era más bajo que en el privado, 40,8 versus 45,5 (Marconi et al., 2003), lo cual es consistente con el hecho de que pocas Secretarías trabajan hasta el final de la tarde (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

[17] A partir de una alianza estratégica entre la ONAP, Presupuesto y Contraloría.

Disciplina (37)

En la nueva ley se imprime un carácter unitario a los regímenes ético y disciplinario. Se deroga el anterior Código de Ética de los Funcionarios Públicos (Ley 120-01), asumiendo su contenido más importante a modo de principios orientadores, y se reorganiza el sistema de faltas y sanciones que pasa de tener carácter reglamentario a estar estipulado en la misma ley (Ventura Camejo, 2006). La Ley 41-08 tipifica exhaustivamente tres niveles de faltas, con sanciones crecientes de amonestación escrita, suspensión y destitución (art. 81 a 84); además, establece en forma detallada el proceso a seguir para la destitución del funcionario en caso de ser procedente (art. 87).

Las Comisiones de Personal funcionan como instancias de conciliación en temas de disciplina desde su creación con la Ley 14-91, y la nueva Ley 41-08 incorpora la instancia contencioso administrativa para reclamar en caso de no cumplimiento del acuerdo logrado (art. 17).

Todavía no se cuenta con información estadística del seguimiento de sumarios y sanciones, pero se espera revertir la situación a partir de que las instituciones comiencen a utilizar el respectivo módulo del SASP (Entrevista, 2008).

Desvinculación (38-41)

Un cambio significativo que plantea la Ley 41-08 es la protección de la estabilidad del funcionario una vez incorporado a la carrera administrativa, lo cual fue históricamente el talón de Aquiles del sistema. Varias medidas simultáneas van en este sentido dentro del texto de la Ley 41-08: a) se establece un plazo de quince días para la tramitación del pago de indemnización económica de los servidores públicos, a la que tendrán derecho una vez hayan cumplido un año en la administración pública, y sean cancelados sin justificación[18] (art. 62); b) se estipulan serias limitaciones para la cancelación de las empleadas embarazadas[19] (art. 61): c) se prohíbe definitivamente la cancelación de servidores de carrera, salvo que sea por motivos establecidos en la propia Ley (art. 23); d) se establece como un motivo de cancelación de servidores de carrera resultados insatisfactorios en dos evaluaciones del desempeño consecutivas (art. 98); e) se establece la responsabilidad civil solidaria de funcionarios y servidores públicos por la acción u omisión del funcionario actuante (art. 90). Además, se establecen como órganos responsables de la aplicación de la ley a la SEAP, la Contraloría General de la República y la Oficina Nacional de Presupuesto (Ventura Camejo, 2006). Esta batería de medidas, sumada a la modificación del art. 55 de la Constitución en la reforma constitucional en curso, apunta a revertir la tendencia histórica de cancelaciones masivas con los cambios de gobierno.

Durante la actual gestión (hasta mayo de 2008), según el sistema de reclamación laboral, han sido separados de su cargo casi 12 mil funcionarios, de los cuales 4.700 corresponden a la carrera administrativa, 7.200 al servicio civil, 38 al estatuto simplificado y sólo uno del segmento de carreras especiales. Los motivos de la separación más frecuentes fueron por razones de servicio (5.200 casos), prescindir del servicio (3.900), suspensión (750 casos), motivos

[18] Se incluye como causal de destitución el no cumplimiento de los plazos para tramitar estas indemnizaciones (Ley 41-08, art. 84, inciso 15).

[19] Este artículo aplica a las empleadas en situación de embarazo que estén bajo "Estatuto simplificado", es decir, no protegidas por los derechos de estabilidad de la carrera administrativa. No podrán ser despedidas mientras estén embarazadas, salvo que incurran en causal de destitución (Ley 41-08, art. 61).

disciplinarios (300) y destitución (163) (SEAP, 2008c). Es interesante señalar que el mismo sistema informa que se dieron 48 casos de desvinculación por resultado de la evaluación de desempeño insuficiente.

3.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

En general, no hay énfasis en la planificación del rendimiento. Se está considerando un cambio en el proyecto de reglamento de la Ley 41-08 sobre evaluación de desempeño, que al abarcar la evaluación del logro de metas implicaría un mayor involucramiento con el seguimiento del rendimiento (Entrevista, 2008). Además, la metodología CAF de gestión de la calidad, en proceso de aplicación en 38 instituciones, abarca el análisis de agentes facilitadores de la calidad (liderazgo, personas, estrategia y planificación, alianzas y recursos, procesos) y de los resultados a obtener (resultados hacia las personas, hacia los ciudadanos, hacia la sociedad, y resultados clave del rendimiento) desde la organización (ONAP, 2007). Así, la diseminación de esta metodología puede favorecer el desarrollo de una cultura de rendimiento, incipiente todavía en la generalidad de las instituciones públicas dominicanas.

Otro programa que podría favorecer la instalación de herramientas de seguimiento del rendimiento es el Programa de Efectividad en el Desarrollo y Gestión por Resultados (PRODEV) que busca instalar la gestión por resultados en estrecha vinculación con los procesos de reforma en el sistema de planificación, de administración financiera y de gestión de recursos humanos. El programa se implementa como prueba piloto en las Secretarías de Educación y Trabajo (Guzmán Santos, 2008). Asimismo, la Ley Orgánica de Presupuesto 423-06 establece, en su artículo 14, la gestión por resultados, habilitando la suscripción de Contratos por Resultado y Desempeño a través de los cuales se podrían flexibilizar las normas de administración presupuestaria, organizativas, de recursos humanos, y de compras y contrataciones (Guzmán Santos, 2008).

Evaluación (46-48) y Administración (49)

El sistema de evaluación de desempeño comenzó a implantarse en el año 2005. Se evaluaron 34 mil funcionarios en 2005, y en 2006 y 2007 casi 24 mil (Lugo, 2008). La ex ONAP desarrolló unos sesenta talleres de capacitación en los que participaron entre 500 y 700 supervisores por año desde 2005 hasta 2008. Se cuenta con una herramienta informática para apoyar el proceso, con la cual se procesaron las evaluaciones de más de 40 mil servidores realizadas por las instituciones gubernamentales a partir de julio del 2005 (SEAP, 2008a).

La evaluación que se ha realizado hasta ahora abarca el desempeño de la función y las características individuales. Los factores a evaluar varían entre los cinco grupos ocupacionales[20], están definidos en términos genéricos, sin indicadores conductuales específicos. Se solicita al evaluador que evalúe cada factor en una escala de 1 a 10, donde se consideran deficientes los niveles del 1 al 5, y sobresaliente los niveles 9 y 10, y se solicita al evaluador una recomendación a partir de la evaluación: mantener en el cargo, reubicar, promover, premiar, adiestrar (Entrevista, 2008).

[20] A modo de ejemplo, para el grupo ocupacional servicios generales, los factores de desempeño son: asistencia, puntualidad, relaciones interpersonales, responsabilidad, iniciativa, mientras que para los cargos de dirección son: planificación, dirección, obtención de la información, toma de decisiones, cooperación.

Según la encuesta INAP, el 80% de los entrevistados está satisfecho con la evaluación anual de desempeño, mientras que el 20% hace críticas a este mecanismo (INAP, 2008). Según la SEAP, las organizaciones cumplen en informar sobre la evaluación individual de los funcionarios, pero las calificaciones son muy benevolentes (Entrevista, 2008).

La nueva ley 41-08 menciona muy brevemente la instancia de la evaluación, indicando que se efectuará mediante los procedimientos que establezca la reglamentación (art. 47) y refuerza la obligación de los supervisores de evaluar a los colaboradores, incluyendo su omisión como falta grave (art. 83, faltas que dan lugar a suspensión). En la reglamentación en proceso de elaboración, se propone un esquema de evaluación de "90°", donde la evaluación del supervisor hacia el colaborador se complementa con la evaluación de pares y la evaluación del colaborador hacia su superior inmediato. Este esquema de evaluación de múltiples fuentes se ha aplicado en forma piloto a cinco instituciones durante el primer semestre de 2008, con intención de extenderla al resto de la administración (Lugo, 2008).

También se planea incorporar metas de logro, traducir las capacidades individuales en términos de competencias laborales e incluir criterios de comportamiento ético (Entrevista, 2008).

3.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Existencia de una estrategia salarial (50)

Todavía no se ha establecido una ley de salarios para la Administración Pública. El Decreto 538 del 4 de junio de 2003 dispone que todas las nóminas que existen sean unificadas en una sola (fondo 100), siendo ésta la única destinada al pago de salario de los servidores públicos (Ventura Camejo, 2006). A pesar de la vigencia de esta norma, no se cuenta con un sistema que centralice la información de la nómina para la administración central, y así el control de los gastos en personal es muy limitado. La política salarial no posee credibilidad y el proceso de fijación de salarios ocurre de forma desconectada de la jerarquía organizacional, salarial y del rendimiento de los servidores (Marconi, 2006).

El Equipo de Mejoramiento de Gestión elaboró una "Propuesta de Reglamento de salario y promoción" (ONAP y Pro-Reforma, 2007b), que en caso de dictarse e implementarse efectivamente podría servir de orientador para la estrategia salarial de la Administración Pública Central, ámbito en el que sería aplicable. Además, la SEAP elaboró una propuesta salarial para su propio personal técnico y un estudio de retribución de salarios para los altos Funcionarios Públicos (SEAP, 2008a).

Equidad interna y externa (51-57)

La ausencia de escalas salariales y de uniformidad de los salarios es la distorsión del principal sistema de remuneraciones. No hay tablas que definan los salarios de los diversos cargos; luego, no hay un parámetro para la definición de las remuneraciones y se vuelve posible establecer salarios distintos para cada ocupante de cargos con la misma denominación y atribuciones. Esta situación genera arbitrariedad en la determinación de salarios, rompe la jerarquía salarial y, en consecuencia, afecta la relación entre salario, atribuciones y competencias (Marconi, 2006).

Otra fuente de inequidad interna es la diferencia salarial entre las organizaciones de la administración central y las organizaciones descentralizadas, que al contar con recursos extrapresupuestarios pueden crear lo que se denomina "completivos salariales" (Entrevista, 2008).

La efectiva implementación de la "Propuesta de Reglamento de Salario y Promoción" (ONAP, Pro-Reforma, 2007a) antes mencionada, que plantea su aplicación a toda la

Administración Pública Central, y que basa la estructura salarial en la clasificación y valoración de puestos, podría mejorar la crítica situación de inequidad salarial existente.

Con respecto a la competitividad salarial, no se pudo acceder a datos actualizados para evaluar su progresión desde el año 2004. En el diagnóstico anterior (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005), se mencionaba que en comparación con el sector privado, el salario directo del total del sector público es mayor ($5.620 versus $3.299 al año 2002) (Marconi et al., 2003). Tomando en cuenta edad, educación y sexo, los funcionarios públicos tienen un incremento salarial del 68% sobre los privados, siendo República Dominicana uno de los países con mayores diferenciales a favor del sector público junto con Perú, Argentina y Brasil (Marconi et al., 2003). Considerando únicamente a los cargos altos, el salario medio directo es más alto en el sector privado para puestos comparables ($13.310 versus $17.224 a 2002). Sin embargo, una vez que se consideran las características personales como edad, educación y sexo, esta diferencia no es estadísticamente significativa (Marconi et al., 2003). En consecuencia, los salarios de altos cargos resultaban razonablemente competitivos con los del sector privado hasta el año 2003 (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

Eficiencia (58)

La fuerte inequidad interna afecta la eficiencia de las remuneraciones como sistema de incentivos. Hay una iniciativa que busca motivar a los empleados entregando premios al desempeño excelente bajo la figura del "bono vacacional". Se reconoció mediante este mecanismo a los treinta empleados de mejores calificaciones en 2005 (a quienes se entregó una computadora como premio, producto de la donación de la Oficina Presidencial de Tecnología, OPTIC), mientras que en 2006 fueron reconocidos 232 servidores de 51 instituciones; en 2007, 242 servidores de 55 instituciones (SEAP, 2008a).

La "Propuesta de reglamento de salario y promoción" (ONAP-Pro-Reforma, 2007a) incluye una sección sobre incentivos que fue objeto de fuerte debate previo acerca de la conveniencia y efectividad de trabajar con incentivos monetarios para operar sobre la motivación de los empleados públicos (Salas, 2007). En la Propuesta de reglamento, se definen las formas de otorgar incentivos financieros (art. 23): a) por rendimiento excepcional a los equipos de trabajo de acuerdo con metas y objetivos prefijados; b) por rendimiento excepcional individual en la evaluación de desempeño administrada por ONAP; c) por incentivos individuales por propuestas de mejora en servicio al ciudadano, ahorro en gastos y aportes a la innovación. Para el bono por rendimiento individual, se plantea un esquema de distribución forzada (10% superior lo recibiría), y el monto previsto para el incentivo es del 100% del punto medio de la escala salarial del evaluado (art. 24). Para el bono por rendimiento de equipos, se prevé un pago único de entre el 80% y 120% del punto medio de la escala salarial de los integrantes del equipo, por el cumplimiento de las metas previstas (art. 25). La efectiva implementación de estas iniciativas requerirá la vinculación del subsistema de remuneración con la evaluación de desempeño y la evaluación institucional (Salas, 2007), que todavía está pendiente de pleno desarrollo en el servicio civil dominicano.

Administración (59-61)

La entrada de datos en el sistema de liquidaciones se realiza en forma manual, no automatizada, y refuerza la posibilidad de practicar decisiones con discrecionalidad en relación con la definición de salarios y creación de puestos, además de aumentar la probabilidad de ocurrencia de errores. Como los sistemas son distintos para cada organización, las diversas

nóminas son inicialmente producidas en sus unidades de origen y posteriormente los resultados son enviados a la Contraloría que las consolida en un único archivo. El tiempo de procesamiento resulta así mayor, y el proceso es trabajoso, costoso y más lento (Marconi, 2006). Se espera revertir esta situación a partir de la generalización del uso del SASP en las instituciones (Entrevista, 2008).

Otras compensaciones (62-64)

Entre los derechos individuales contemplados en la Ley 41-08 (art. 58), se incluye el pago del sueldo número 13, licencias y permisos, prestaciones sociales y condiciones de trabajo, todos ellos aspectos que constituyen compensaciones adicionales por el trabajo.

La Ley de Seguridad Social (Ley 586-01), que reemplaza la anterior Ley de Jubilaciones (Ley 379 de 1981) y que contempla nuevos regímenes de salud y contribución que beneficiarían a los empleados públicos, sigue sin implementarse. Los mayores de 45 años se quedan en el viejo sistema obligatoriamente mientras que los menores de 45 tienen opción por cualquiera de los dos sistemas de salud. Se cambian los requisitos de jubilación, estableciéndose más que un plan de retiro por antigüedad, un plan de retiro una vez alcanzado determinado monto retributivo. Independientemente de los cambios, los funcionarios tienen cobertura de salud y de jubilación (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

Hay varias iniciativas de reconocimiento no monetario. Se realizaron cuatro actos de entrega de la Medalla al Mérito del Servidor Público, en los cuales se reconoció a 870 servidores públicos con más de 25 años de labores en el sector público (SEAP, 2008a). Además, el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público, creado por el Decreto 516 del 20 de septiembre de 2005, es una instancia de reconocimiento institucional que genera creciente interés de las organizaciones del sector público. Se han realizado tres ediciones del premio, en las cuales se otorgaron medallas de oro, plata y bronce, así como certificados de reconocimiento a prácticas promisorias (SEAP, 2008a). Además, hay una propuesta de creación del Premio a la Excelencia Administrativa para las tres propuestas de mejora o innovación con mayor impacto, el cual se incluye en la "Propuesta de Reglamento de Salario y Promoción" (ONAP y Pro-Reforma, 2007b).

3.6 GESTIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65-70)

La ley 41-08 establece que el desarrollo y la promoción dependerán de la formación y la capacitación de los funcionarios (art. 45) y que el desempeño de los funcionarios será evaluado, entre otros fines, para determinar su permanencia y promoción en la carrera (art. 46), pero todavía no se ha establecido su reglamentación. Un anteproyecto preexistente a la actual Ley, denominado "Propuesta de Reglamento de Salario y Promoción" (ONAP y Pro-Reforma, 2007b), abarca la posibilidad de avance horizontal y vertical en la carrera: a) progreso horizontal mediante la comprobación de las competencias técnicas del puesto (ponderación: 45%) de los resultados de la evaluación de desempeño (25%) y la aprobación de las horas de capacitación requeridas por el puesto (30%) (art. 31); y b) progreso vertical o ascenso mediante concursos internos (art. 32).

De acuerdo con la encuesta de INAP, la percepción de los empleados es que los ascensos internos ocurren, pero no necesariamente a partir de criterios de mérito. La mayoría de los servidores públicos entrevistados (61%) dice conocer casos de promoción laboral a lo interno de las instituciones. Pero cuando se les

preguntó acerca de qué tan frecuente se daban ascensos para los empleados meritorios, la mayoría de los encuestados (63%) dijo que no eran frecuentes. Más de la mitad (52%) de los servidores públicos encuestados expresó interés en hacer carrera a lo interno de la institución donde actualmente trabaja. El 16% quiere ascender de puesto en una institución pública distinta. Quienes quieren ir al sector privado, representan el 13%, y un 8% quiere retirarse del mercado laboral (INAP, 2008).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71-76)

El INAP está encargado de la formación en el Estado, en coordinación con la SEAP. Durante la actual gestión, se ha dado un gran impulso al INAP que ha duplicado su presupuesto entre 2002 y 2007 (de 500 mil dólares a un millón) y se duplicará nuevamente con el presupuesto 2009 (Entrevista, 2008). La cantidad de actividades desarrolladas anualmente (de 103 cursos en 2002 a 301 en 2007) y la cobertura en términos de participantes (de 2.100 en 2000 a 11 mil en 2007) ha aumentado de manera sostenida, sin modificar su planta de cincuenta funcionarios ni la cantidad de facilitadores y profesores (INAP, 2008a). Las actividades se expandieron a través del programa de su Centro de Educación a Distancia[21], que forma parte de la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo[22] (GDLN) auspiciada por el Banco Mundial (Obando, 2008). Hay un proyecto de creación de una Escuela de Gobierno con sede fuera de la ciudad para garantizar el "aislamiento pedagógico" necesario para la formación de los funcionarios (Entrevista, 2008) para lo cual se han comenzado los estudios de preinversión (INAP, 2008b).

Durante la actual gestión, además de reforzarse las actividades de formación, se puso en funciones en 2007 un Centro de Documentación (CENDOC) informatizado que está disponible en la página web del INAP, se estableció un premio a la investigación en Administración Pública para promover el desarrollo de la disciplina y se editó la publicación "Ideas Nuevas para la Administración Pública" que informa sobre las novedades del INAP, además de incluir artículos especializados (INAP, 2008b). También, se trabajó en la renovación de la imagen corporativa, en la comunicación a través de medios masivos de comunicación y en la remodelación de las instalaciones.

En 2004, se desarrolló un diagnóstico de necesidades de formación con base en grupos focales y encuestas masivas a funcionarios públicos para orientar la oferta académica del INAP. El nuevo catálogo de cursos, elaborado en 2005 con la colaboración de Pro-Reforma y expertos del INAP de México y del INAP de Chile, abarca cinco líneas estratégicas: Gestión Pública, Gestión de organizaciones y recursos humanos, Estrategia y Finanzas, Tecnologías de la Administración Pública y Derecho en el Servicio Público (Obando, 2008).

Por su parte, durante esta gestión, la SEAP coordinó una serie de programas de capacitación y formación de posgrado con institu-

21 Se dictan cursos virtuales combinando videoconferencias y mesas redondas con interacción en tiempo real, y con material didáctico disponible en formato electrónico. Se desarrollaron materiales interactivos de autoformación en el formato de discos compactos (Obando, 2008).

22 La Red está integrada por entidades de 68 países. Los programas que se ofrecen provienen de prestigiosas universidades internacionales, lo cual da mayor proyección también al INAP.

ciones extranjeras y locales[23], dirigidos a altos funcionarios públicos. También se dictaron, en convenio con el INAP y el Instituto Nacional de Capacitación Tributaria (INCAT) cursos-talleres sobre normas jurídicas y administrativas, resolución de conflictos y ética del servidor público.

Si bien todavía la formación no está articulada con el incipiente sistema de promociones, hay iniciativas para avanzar en ese sentido. El INAP y la ex ONAP impulsaron el dictado del decreto 668 del 12 de diciembre de 2005 (art. 5) que dispone que "el INAP establecerá los programas de capacitación en función de los cargos", y que "la ONAP y el INAP determinarán los programas de capacitación requeridos para [...] ser promovido". La oferta académica del INAP pasa así a formar parte del sistema de puntajes elaborado por la ex ONAP para la movilidad. Posteriormente, un equipo conjunto de ambas instituciones redactaron una "Guía de Capacitación según el manual de cargos del Poder Ejecutivo"[24], que establece los cursos requeridos para permanecer en un determinado puesto o para aspirar a puestos superiores (Obando, 2008; INAP, 2007).

Los cursos pueden ser provistos por el INAP o por otros prestadores públicos o privados, que sean certificados[25] por el INAP. De esta manera, se está reorientando al INAP desde el rol de proveedor hacia el rol de rector de la formación de funcionarios (Entrevista, 2008).

No se cuenta aún con un mecanismo válido para evaluar el impacto de la formación provista por el INAP, aunque se está trabajando en el desarrollo de metodologías en esa línea (Obando, 2008). En la encuesta realizada por el INAP, el 94% de los funcionarios encuestados sobre un total de 600 informaron haber tenido una contribución positiva de la formación recibida, mientras que un 70% considera que le ha servido para mejorar su desempeño laboral. Es interesante señalar que, según la encuesta, la gran mayoría (72%) de quienes participan en cursos del INAP son de sexo femenino (elnuevodiario.com.do, 10/6/2008).

3.7 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Gestión del clima (77-78)
Eficacia de la comunicación (79-81)

Si bien la medición del clima no es una práctica generalizada, la SEAP elaboró una guía para la ejecución de Estudios de Clima Organizacional en instituciones del Sector Público, y aplicó dos encuestas de clima en la propia institución con la finalidad de conocer las expectativas e intereses de los empleados (SEAP, 2008a). Por su parte, el INAP administró recientemente una encuesta sobre el servicio civil a 600 funcionarios de 36 instituciones públicas, la cual indaga sobre el clima laboral, que es percibido como altamente positivo, si bien el 64% de los funcionarios está insatisfecho con el salario que recibe (elnuevodiario.com.do, 10/6/2008).

Con respecto a la comunicación en las organizaciones públicas, ha sido históricamente informal y muy dependiente de los estilos personales de liderazgo. A través del modelo de calidad en curso de implementación, se da

[23] Master en Alta Dirección Pública con el Instituto Ortega y Gasset, Especialización en Gestión Pública con la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia (ENA) y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestría (PUCMM), Maestría en Gestión y Análisis de Políticas Públicas con la Universidad Carlos III de España y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Publicas (FIIAPP).

[24] Aprobada por Resolución conjunta INAP y ONAP 1-07, que pone en vigencia el Régimen de Capacitación por Cargos Civiles Comunes Clasificados y Capacitación del Poder Ejecutivo.

[25] El Decreto 587-07 otorga al INAP la capacidad reguladora para certificar programas ofrecidos por instituciones de capacitación privadas o públicas.

mayor importancia al rol de liderazgo implicado en la supervisión, y por lo tanto, también se enfatiza la comunicación con el personal.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

En el diagnóstico anterior (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005), señalábamos que es en los derechos laborales donde se observan las mayores debilidades, con origen incluso en el propio contenido de la Ley 14-91 donde queda sin detallar una amplia gama de derechos. En la nueva Ley 41-08, se establece un régimen laboral más garantista para los servidores que al mismo tiempo da mayor control al Estado, a partir de la reconfiguración del Régimen de Derechos para darle mayor coherencia, y de la modificación de los regímenes ético y disciplinario (Ventura Camejo, 2006). A los recursos de reconsideración y jerárquico existentes desde la anterior Ley 14-91 se suma la instancia Contencioso Administrativa, a la cual le corresponde decidir sobre reclamos de los servidores en materia disciplinaria y de otra índole contempladas en la misma ley (art. 76).

Otra cuestión crítica para las relaciones laborales en el sector público dominicano[26] es que si bien se reconoce el derecho de los funcionarios a organizarse, éste no abarca el derecho de "sindicalización" (De la Cruz Hernández, 2008). La Ley 14-91 reconocía el derecho de asociarse, pero exigía un objetivo específico para la organización de trabajadores. Se fue ampliando el derecho de asociación, hasta llegar a la protección del fuero organizativo en la Ley 41-08 (art. 71), pero al no haber una tradición de protección de las garantías sindicales, no hay demasiado interés en conformar asociaciones de empleados (Entrevista, 2008). Para revertir esta situación, la nueva Ley 41-08 baja el requisito para conformar una asociación al 40% de funcionarios de una institución, reduciendo el requisito del 60% establecido por el Reglamento 81-94 de la anterior Ley 14-91[27]. Además, la SEAP ha trabajado proactivamente en la promoción de la constitución de asociaciones, brindando asesoramiento a los funcionarios de diferentes instituciones (SEAP, 2008a).

Gestión del conflicto laboral (86-88)

Las Comisiones de personal constituyen una instancia conciliatoria altamente reconocida entre los funcionarios. Se crearon con la Ley 14-91, y la Ley 41-08 retoma la misma figura estableciendo que las comisiones procesarán las peticiones o reclamos que presenten los servidores, sean o no de carrera administrativa (art. 15), y las refuerza estableciendo que los acuerdos de conciliación se deciden por unanimidad y son de cumplimiento obligatorio (art. 17). Están conformadas por un representante de SEAP, un representante de la organización donde se generó el conflicto, y por el funcionario afectado (Ley 41-08, art. 16). De los 4 mil casos sometidos a comisiones de personal, se conciliaron 3 mil; no se llegó a la conciliación en 800 casos y permanecen otros 200 en curso (SEAP, 2008a). El mecanismo es exitoso para lograr conciliaciones, pero no hay capacidad operativa para hacer el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos (Entrevista, 2008).

[26] El trabajo de Maritza de la Cruz Hernández presentado en el Congreso del CLAD 2008 muestra una excelente síntesis del estado de situación de las relaciones laborales en el sector público dominicano, abarcando la descripción de las normas aplicables, las instituciones vigentes y su dinámica. Ver De la Cruz Hernández, 2008.

[27] Según la visión de ATE (Asociación de Trabajadores del Estado), permanecen en desventaja porque sigue siendo mucho mayor que el 20% requerido por la legislación laboral para las asociaciones de trabajadores en el sector privado (Entrevista, 2008).

La nueva ley habilita la instancia contenciosa-administrativa cuando el acuerdo logrado en las Comisiones de personal no se cumple (art. 17), con lo cual se refuerza la protección de los funcionarios cuando han sido lesionados en un interés jurídicamente protegido (Ventura Camejo, 2006). Además, en la actual gestión se establece el Sistema de Reclamaciones de Personal, a fin de ofrecer un mejor servicio a los empleados públicos que se acercan a la SEAP a presentar sus casos (SEAP, 2008a).

Esta batería de medidas intenta revertir la situación anterior, en la cual las recusaciones ante despidos injustificados eran denegadas invocando las atribuciones del Presidente para nombrar y despedir personal consagradas en el art. 55 de la Constitución (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). La reforma constitucional en curso terminaría de completar este proceso de fortalecimiento de los derechos de los trabajadores estatales.

Del total de 20.500 reclamos presentados por funcionarios públicos durante la presente gestión, casi 10 mil corresponden a reclamos por liquidación de vacaciones, más de 5 mil por indemnizaciones, 4 mil por salarios vencidos y 1.350 por bonos vacacionales (SEAP, 2008c).

Gestión de las políticas sociales (88-89)

En la nueva Ley 41-08, se organizan con claridad los derechos a los que acceden los funcionarios públicos (remuneración, inducción, bienestar social, sueldo número trece, licencias y permisos, prestaciones sociales, medio ambiente sano, entre otros, art. 58), y se los distingue de aquéllos a los que accede solamente el personal de carrera: titularidad de un cargo permanente, estabilidad, restitución en caso de cese sin causa justificada, promoción, ascenso por mérito (art. 59). Hay una especial protección de los derechos del trabajador ante situaciones de desvinculación, lo que denota la intención de la ley de revertir la historia de desvinculaciones arbitrarias que han caracterizado los cambios de gestión[28].

La jornada de trabajo es de entre treinta y cuarenta horas semanales, resultando en general menor que en el sector privado. En la nueva 41-08, se corrigen algunas indefiniciones de la ley anterior en relación con las vacaciones (Ventura Camejo, 2006), estableciendo una escala gradual en función de la antigüedad (art. 53). También se detallan las dispensas y licencias a las que acceden los funcionarios públicos (art. 57).

Los funcionarios tienen derecho a un seguro de vida, cesantía e invalidez (Ley 82 del 22 de noviembre de 1966). Este seguro ha sido instituido para quienes presten servicios permanentes, sin importar su modo de contratación y sector, y es administrado por INAVI (Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas) (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). Desde el año 2001, se reemplazó el sistema de jubilaciones por una ley de seguridad social más amplia, pero que todavía no ha entrado en vigencia. En la nueva Ley 41-08, se incluye como cláusula transitoria que hasta tanto entre en vigencia el Sistema Nacional de Seguridad Social, la titularidad de una pensión por invalidez genera el mantenimiento vitalicio del seguro médico (art. 99). Hay un proyecto de creación del Sistema Dominicano de Salud Ocupacional que trabajaría en la prevención de riesgos laborales (Entrevista, 2008).

[28] Entre 1994 y 2002, el gobierno dominicano realizó pagos por concepto de indemnizaciones económicas y compensación por vacaciones no disfrutadas a funcionarios despedidos de manera injustificada en el orden de los 10 millones de dólares (Castillo Lugo, 2002, citado en Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005).

3.8 ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La ex ONAP fue históricamente el área rectora de la gestión de recursos humanos en el sector público dominicano. Fue creada en el año 1965 por la Ley 55-65 como parte del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa. La Ley 14-91 amplió las funciones de la ONAP, transformándola en el órgano central del sistema de Servicio Civil a cargo del diseño y de la aprobación de las estructuras orgánicas y del sistema de administración de personal.

En el anterior diagnóstico (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005), señalábamos que el Director de la ONAP no tenía estatus de Secretario de Estado, aspecto que afectaba a la propia implementación de la Ley 14-91. Por su posición jerárquica, el Director de ONAP no contaba con los mecanismos para instrumentar la ley ni con la capacidad para controlar y corregir deficiencias ante resistencias que pudieran oponer los titulares de las Secretarías de Estado (De Lancer, 2004). La nueva Ley 41-08 revierte la situación, transformando a la ex ONAP en Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP), y amplía sus competencias como órgano rector del empleo público, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, del gobierno electrónico y de la evaluación de la gestión institucional (art. 7). También, amplía su ámbito de acción al establecer que la nueva ley aplica al Estado, los municipios y las entidades autónomas, y que sus disposiciones son de aplicación supletoria para otras carreras (art. 1).

La figura de las Oficinas de Recursos Humanos (OIRH) se mantiene en la nueva Ley 41-08, reforzando su vinculación con la SEAP al establecer que las mismas están bajo su dependencia técnica[29] (art. 14). Para complementar el nuevo estatus legal de las OIRH, han habido iniciativas para fortalecerlas a través de actividades de difusión e integración con la SEAP. Además, se elaboró una metodología para la auditoría de la gestión de recursos humanos (ONAP-ProReforma, 2006a), aprobada por Resolución ONAP 76-06 para normalizar los procedimientos utilizados en las instituciones, y guiar la tarea del equipo de auditores de la ex ONAP. Permanecen también las Comisiones de Personal como instancia de conciliación (art. 15 a 17), en las cuales participa como uno de sus tres integrantes un representante de la SEAP.

Hay iniciativas para la mejora de la gestión de la SEAP: el Plan Estratégico 2006-2008, a partir del cual se emitió la Rendición de Cuentas, la aplicación de la metodología CAF de autoevaluación para la gestión de la calidad, y las actividades de formación para los equipos técnicos de la Secretaría[30] (SEAP, 2008a). También, se diseñaron y midieron dos indicadores

[29] En el anteproyecto de Ley, se proponía que los responsables de las OIRH dependieran más fuertemente del área rectora, de modo que fuera personal de dependencia directa de ONAP en estrecha relación con la Secretaría, tomando como antecedente a los auditores de Contraloría (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005). El modelo que finalmente plantea la ley es la dependencia técnica de SEAP, y la dependencia jerárquica de la Secretaría respectiva.

[30] Se celebraron varios concursos con institutos y universidades, a través de los cuales integrantes de la SEAP completaron los siguientes cursos: cuatro diplomados en las áreas de Gestión de la Calidad, Resolución de Conflictos, Compensación y Beneficios, Alta Gerencia; dos maestrías en Políticas Públicas y Alta Gerencia, y nueve cursos de entrenamiento en diferentes áreas relacionadas con la Institución (SEAP, 2008a).

de impacto[31] de las actividades de ONAP y Pro-Reforma para el fortalecimiento de la carrera administrativa: el "Índice de perfil básico del servidor público" y el "Índice de gestión de RH", a partir de los cuales se estableció una línea de base para el año 2006 de los avances logrados por el primer año de trabajo del Equipo de Mejoramiento en la ex ONAP. Los resultados de los índices muestran que en ese momento comenzaba a registrarse el impacto de las iniciativas de mejora[32], al menos en las diez instituciones del relevamiento (ONAP y Pro-Reforma, 2006b). Se ha progresado en la profesionalización de la Secretaría, que cuenta con más del 60% de profesionales universitarios, con posgrado y maestría[33].

Pese a estos avances, sigue pendiente el desafío de construir las capacidades institucionales que permitan a la SEAP asumir plenamente su función rectora sobre una población ampliada que incluye los organismos descentralizados a partir de la Ley 41-08, y con atribuciones también ampliadas hacia la modernización de la gestión pública.

El INAP, por su parte, se ocupa de coordinar las tareas de formación, en interacción con la SEAP. Comenzó a funcionar en 1999, durante la primera gestión de Leonel Fernández, pese a haber sido creado por la Ley 14-91. El Decreto 81-94[34], reglamentario de dicha ley, establece en su art. 33 el Sistema Nacional de Adiestramiento, formado por: a) la ONAP como entidad de coordinación central; b) el INAP; c) el Instituto de Capacitación Tributaria[35] (INCAT, organismo con amplia tradición en formación en temas económico financieros), y otras unidades de capacitación del Estado[36]; d) las oficinas de personal de las instituciones públicas; e) los comités y las unidades de programación y capacitación de servidores públicos de las instituciones (Obando, 2008).

La nueva Ley 41-08 no menciona este Sistema, pero tiene un capítulo dedicado al INAP en el que explicita su rol de ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación de los procesos de inducción, formación y capacitación, y establece su carácter de órgano desconcentrado dependiente de la SEAP (art. 10), con autonomía presupuestaria y administrativa (art. 12).

31 Se seleccionaron diez instituciones (ONAP, INAP, Presupuesto, Planificación, Fondo de Preinversión, Dirección Nacional de Pasaportes, Secretaría de Trabajo, Contraloría General, Secretaría de Medio Ambiente, Secretariado Técnico de la Presidencia) para medir los índices. El índice de gestión de RH se midió mediante entrevistas a los encargados de RH de las diez instituciones, con un cuestionario que indagaba sobre el cumplimiento de los procedimientos formales establecidos por la ex ONAP para cada uno de los subsistemas de recursos humanos. El "Índice de Perfil" se construyó a partir de entrevistas grupales a una muestra de 237 ocupantes, 75% del grupo IV Profesional, 25% del grupo III Bachilleres con estudios técnicos, consultando sobre el grado de cumplimiento de cinco variables que constituyen el perfil del cargo: formación académica, capacitación en el puesto, experiencia laboral, conocimientos específicos y logros específicos (ONAP y Pro-Reforma, 2006b).

32 El resultado para el Índice de Gestión de Recursos Humanos mostró que en las instituciones relevadas (la mayoría de las cuales tiene una tradición meritocrática en la gestión del personal), las metodologías y procedimientos establecidos por la SEAP se siguen en un 60%. El índice de Perfil Básico del Servidor Público alcanzó un 48% de la escala prevista para los profesionales, y un 37% de la escala prevista para los técnicos.

33 Según datos del SASP provistos por la SEAP en febrero 2009.

34 Al no haberse dictado aún la reglamentación de la nueva Ley 41-08, sigue vigente el decreto reglamentario de la ley anterior.

35 El INCAT fue creado mediante el decreto 1846 del 8 de julio de 1980. Ha sido rebautizado como "Centro de Capacitación Política y Gestión Fiscal" a partir de la sustitución de la Secretaría de Estado de Finanzas por la Secretaría de Estado de Hacienda (Obando, 2008).

36 Hay escuelas especializadas en las Secretarías de Educación, Agricultura, Turismo y Salud Pública (Obando, 2008).

La estructura de gobierno del INAP permanece igual con la nueva ley: el Director del INAP tiene rango de Director General y es designado por el Presidente, y cuenta con la asistencia de un Consejo Académico cuya conformación se establecerá por reglamento (Ley 41-08, art. 14). Según el reglamento de la anterior ley, este Consejo está conformado por el Director de la SEAP, el director del INCAT y un representante de los demás sectores de la administración. Este Consejo recién fue puesto en funciones a comienzos de la actual gestión, y se sumó la participación en el mismo del Rector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo y de la Secretaría de Educación Superior (Obando, 2008).

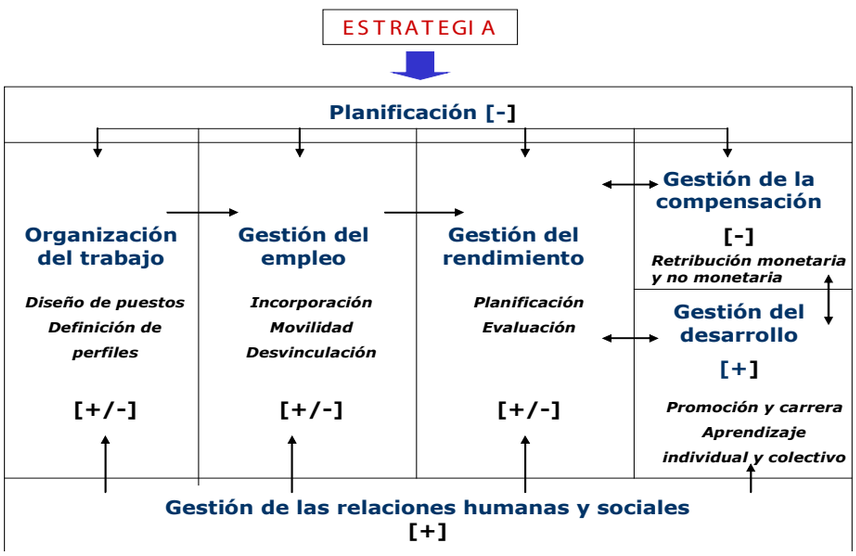
La articulación entre el INAP y la ex ONAP, establecida ya desde la ley 14-91, comenzó a hacerse efectiva a partir de 2005 con el desarrollo de planes conjuntos e iniciativas para afianzar el proceso de profesionalización que retomó el gobierno de Leonel Fernández (Obando, 2008).

3.9 VALORACIÓN SIMBÓLICA DE LOS SUBSISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS

FIGURA **1**

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



En la encuesta realizada por el INAP, la mayoría de los encuestados valoraron positivamente el manejo de los recursos humanos por parte de los directivos públicos. También, resultó altamente valorado el rol del INAP, con niveles de satisfacción de entre el 90 y el 98%. Por otro lado, apenas un tercio de los servidores públicos entrevistados declara conocer la nueva Ley de la Función Pública, promulgada en enero de 2008, por lo que se requiere ampliar la difusión de esta herramienta para garantizar su aplicación en todo el ámbito de la administración (INAP, 2008).

FIGURA **2**

TABLA COMPARATIVA DE PROMEDIOS POR SUBSISTEMA 2004 Y 2008

Subsistema	Promedio – año 2004		Promedio – año 2008	
	Escala 0 a 5	%	Escala 0 a 5	%
Planificación	0.82	15	0.82	16
Organización del Trabajo	1.75	35	1.83	37
Gestión del Empleo	1.06	21	1.39	28
Gestión del Rendimiento	0.63	13	1.13	23
Gestión de la Compensación	1.27	25	1.53	31
Gestión del Desarrollo	1.42	28	1.67	33
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	1.85	37	2.08	42
Organización de la Función Recursos Humanos	2.00	40	2.50	50
ÍNDICE DESARROLLO SC		27		33

Desde 2004, en paralelo con los cambios normativos, se reglamentaron y pusieron en marcha los concursos públicos y la evaluación del desempeño, se fortalecieron las áreas rectoras del servicio civil y se rediseñó la política de capacitación. Estos avances se reflejan en un mejor desempeño de prácticamente todos los subsistemas respecto del diagnóstico realizado en 2004 (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005; BID-DRP, 2006). Sigue pendiente la consolidación del subsistema de planificación, que seguramente mejorará a partir del pleno funcionamiento del sistema de información que está en su fase final de desarrollo, y del ordenamiento de la política de remuneraciones para superar la fuerte inequidad salarial.

INDICADORES

Indicadores 4.

4.1 INDICADORES CUANTITATIVOS [37]

1. Tasa de Designaciones Políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	No disponible	
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	No disponible	
I. / II. (en porcentaje)	No disponible	

Peso Fiscal del Empleo Público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones)	1410,15	Datos del Presupuesto 2008 provistos por PROREFORMA (Entrevistas, 2008).
II. PBI (millones)	36.300	Fuente: Global Link. Indicadores económicos, sociales y políticos. Sitio Web BID. Consulta diciembre 2008. http://www.iadb.org/gl/index_esp.html
I. / II.	**3.88**	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual)	No disponible	
II. Asignación mensual de la categoría mínima (mensual)	No disponible	
I. / II.	No disponible	

[37] Tipo de cambio: 2003 29,0447 RD$ por cada U$S. Fuente: Banco Central de la República Dominicana. "Tipo de cambio para compra de monedas internacionales".

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (anual)	No disponible	
II. PBI per cápita (anual)	4147,29	Fuente: Global Link. Indicadores económicos, sociales y políticos. Sitio Web BID. Consulta diciembre 2008. http://www.iadb.org/gl/index_esp.html
I. / II.	No disponible	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual en USD)	No disponible	
II. Sueldo promedio del sector privado (USD)	No disponible	
I. / II.	No disponible	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	No disponible	
II. Población Total	9.750.000	WB 2007. Key Development Data & Statistics. Web Site World Bank.
I. / II.	No disponible	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones)	9411,27	Datos del Presupuesto 2008 provistos por PROREFORMA (Entrevistas, 2008)
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	No disponible	
I. / II.	No disponible	

4.2 ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

FIGURA 3
TABLA DE ÍNDICES

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	7,83	39			
(M) MÉRITO	5.23	26			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	4.95	25			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	1.14	11
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	4.14	41
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	2.33	23
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	6.13	31			
			(COM) COMPETENCIA	3.38	34
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	2.77	28
			(FL) FLEXIBILIDAD	3.00	30
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	7.06	35			

El desempeño general del servicio civil ha mejorado desde el diagnóstico realizado en 2004, pasando el índice de desarrollo burocrático de 27% a 33% de la escala prevista. Los índices de eficiencia (39%) y consistencia estructural (25%) presentan valores similares a la anterior evaluación, ya que pese a los avances en el ordenamiento administrativo y presupuestario, todavía falta darle una orientación estratégica a la gestión de los recursos humanos. Han mejorado sustancialmente los índices de mérito (26%), capacidad funcional (31%) y capacidad integradora (35%), por los esfuerzos de construir mayores garantías contra la arbitrariedad, por los avances en la incorporación por mérito y en la evaluación por desempeño, y por el fortalecimiento de las áreas rectoras.

En el anexo II, se incluye el análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades que plantea el servicio civil bajo estudio para los cinco índices y los seis subíndices construidos a partir del presente diagnóstico.

Conclusiones 5.

CONCLUSIONES

El foco del esfuerzo de la gestión del ex director de la ONAP y actual Secretario de la Función Pública, Ramón Ventura Camejo, ha sido la reforma del marco normativo y el reposicionamiento del área rectora del servicio civil. Ambos objetivos se concretaron a partir de la aprobación de la nueva Ley 41-08, Ley de Función Pública y Creación de la Secretaría de Estado de Administración Pública. Se complementaron estos cambios normativos con el impulso a un modelo de gestión de la calidad en las organizaciones públicas, y con la implementación de varias prácticas de gestión centrales para la profesionalización del servicio civil, como son los concursos públicos y la evaluación del desempeño.

En términos de la gestión estratégica y operativa de los subsistemas de gestión, la nueva Ley 41-08 todavía está pendiente de implementación plena. Se ha trabajado en avances metodológicos y en la elaboración de proyectos de reglamento de los distintos procesos, pero todavía no han sido puestos en práctica en toda su dimensión. La formación de funcionarios ha tenido un fuerte énfasis en esta gestión, a través de las actividades del INAP (creado en 1999), el cual fue objeto de un proceso de fortalecimiento institucional, aumentando su visibilidad. La gestión de las remuneraciones sigue pendiente de reformulación y con fuertes inequidades salariales.

La nueva ley amplía fuertemente el ámbito de acción de la SEAP, lo cual plantea un desafío a futuro para las distintas áreas que la conforman, que dependen todavía de la asistencia de proyectos con financiamiento externo para sostener los esfuerzos de modernización de la gestión de recursos humanos. El programa Pro-Reforma del BID, que tuvo un papel crucial en la reforma de la función pública en el último período, finalizó en diciembre de 2008. Continúan proyectos de cooperación a través de la Unión Europea y colaboraciones bilaterales y varias iniciativas para lograr la plena implementación de la nueva Ley 41-08.

5.1 ANÁLISIS DE ÁREAS CAUSALES

Una buena síntesis de los avances logrados y de los desafíos pendientes para el servicio civil dominicano se expresan en las siguientes declaraciones de prensa del director del INAP, al comentar los resultados de una encuesta a 600 funcionarios: “tenemos un buen clima laboral en las dependencias gubernamentales; se están produciendo avances en el uso de las evaluaciones de desempeño; la capacitación está dando los resultados esperados; la mayoría de los servidores públicos ha obtenido un título universitario e incluso tienen posgrados y maestrías; y el futuro de la administración pública dominicana cuenta con una base generacional joven que permitirá hacer carrera administrativa y fortalecer la gestión pública”. ...[Sin embargo] “todavía el reclutamiento para laborar en el gobierno está permeado por recomendaciones políticas y clientelismo; todavía es difícil para los servidores públicos lograr subir en el escalafón;

todavía muchos cargos están siendo ocupados por personas sin el perfil académico correspondiente; y todavía hay un bajo porcentaje de servidores públicos que duran más de cuatro años en una institución" (elnuevodiario.com.do, 10/6/2008).

Los avances logrados fueron el resultado de un fuerte respaldo político a las iniciativas de profesionalización del empleo público, que fueron incorporadas en un paquete más amplio de reformas tendientes al ordenamiento económico y financiero. La alineación entre las doce leyes dictadas prácticamente en simultaneidad dio fuerza a la iniciativa de generar un servicio civil meritocrático. Además, el perfil de los dos funcionarios designados para ocupar las áreas rectoras (ex ONAP e INAP) imprimió un sesgo altamente proactivo a ambas gestiones produciendo sinergia entre las iniciativas de ambas instituciones.

Así, el tema de la profesionalización se ha logrado instalar como tema en la agenda política, "…en 2004 era un tema de ONAP, hoy es un tema de agenda" (Entrevista, 2008). Por otro lado, los esfuerzos de actualización normativa se complementaron con iniciativas para la mejora de las prácticas de gestión, a través del impulso del modelo de gestión de la calidad. El desafío pendiente es implementar a pleno la ley, con una estructura todavía incipiente en el área rectora y oficinas de recursos humanos de las instituciones para encarar una gestión profesional de los RH, en el marco de la inercia clientelar que sigue atravesando la cultura política del país.

Algunos de los factores del contexto identificados en el diagnóstico anterior (Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2005) como limitantes del desarrollo del servicio civil han comenzado a resolverse durante la última gestión: a) el proyecto de reforma constitucional busca resolver las excesivas atribuciones del presidente para el nombramiento y desvinculación del personal; b) la nueva ley de función pública revierte los problemas planteados por la ley anterior en términos de excesiva gradualidad de la implementación, falta de claridad de su estructura y escaso ámbito de aplicación.

Sin embargo, persisten algunas restricciones contextuales: a) la tradición de utilizar el empleo público como prebenda clientelística; b) la fuerte presencia del Estado en el mercado laboral, como contracara de la escasa demanda privada para absorber la oferta de empleo existente; c) el escaso desarrollo de organizaciones sindicales y profesionales que acompañen la implementación de la carrera administrativa.

Un aspecto interesante a rescatar es que, contrariamente a la tradición de recomenzar desde cero con cada cambio de gobierno, se están comenzando a rescatar aportes de gestiones anteriores. Un buen ejemplo es la estrategia de *lobby* técnico utilizado para lograr la aprobación de la ley, para el cual se contrataron expertos reconocidos en el área de la función pública para animar a las bancadas de los dos partidos fuertes de la oposición: el Partido Reformista y el PRD[38]. Uno de los expertos contratados fue un ex director de la ONAP, Castillo Lugo, quien además fue incorporado como asesor en la actual gestión. En la misma línea, los expertos que redactaron la sección de función pública de la reforma constitucional en curso (Raymundo Amaro, José Pantaleón, y Gregorio Montero) son los autores del anterior anteproyecto de ley de Función Pública del año 2003, que a su vez sirvió de base para la nueva ley dictada en enero de 2008.

[38] Con esta estrategia, se dinamizó la discusión en la Comisión Especial sobre la Ley de Función Pública en la Asamblea, y se consensuó el contenido de la norma para darle mayor viabilidad.

5.2 RECOMENDACIONES

En primer lugar, se propone **profundizar las iniciativas tendientes al cambio del modelo de gestión**, como es el caso de la implantación del modelo CAF de gestión de la calidad, para complementar los cambios realizados a nivel normativo. Por esta vía, se pueden comenzar a orientar la gestión hacia las necesidades de la ciudadanía, el rendimiento y los resultados esperados de las organizaciones públicas. El Premio Nacional a la Calidad y las menciones a las prácticas promisorias constituyen un mecanismo muy válido para socializar las experiencias exitosas, que tienen además una connotación de motivación al cambio. Se podría fortalecer a través de una estrategia de *benchmarking* de prácticas de gestión de recursos humanos, que permitan el intercambio de experiencias positivas entre distintas áreas a través de una red activa entre las áreas de RH de las instituciones, con soporte de foro virtual y reuniones presenciales.

Las organizaciones económico financieras pueden resultar buenas prácticas a imitar en la gestión de recursos humanos. En 2007, se realizó una medición de un índice de desarrollo burocrático construido a partir de la metodología de Rauch y Evans (1997, citado en ONAP y Pro-Reforma, 2007a), que compara la estructura burocrática existente en cada organización contra uno ideal en el cual los puestos clave son ocupados por servidores públicos capaces, con un correcto esquema de incentivos para el desempeño. El índice se midió para siete instituciones económico financieras: Banco Central, Secretariado Técnico de la Presidencia, Secretaría de Finanzas, ONAP, Presupuesto, Planificación y Contraloría General, y su resultado global fue del 37% de la escala prevista en promedio para las siete instituciones, liderado por el Banco Central (51%), Presupuesto (49%) y la ex ONAP (47%). En estos casos, el rol de SEAP debe ser de acompañamiento, además de aprovechar estos casos testigo para sistematizar y diseminar buenas prácticas al resto de la administración.

En segundo lugar, se propone **seguir avanzando en coordinación con el resto de las áreas con responsabilidad en la modernización de la administración:** Planificación, Presupuesto, Contraloría, SEAP, INAP para consolidar los avances logrados en la gestión. Esta estrategia ha probado ser exitosa tanto para los cambios normativos como para la implementación de distintos aspectos de la ley anterior y la recientemente dictada.

En tercer lugar, buscar un **desarrollo equilibrado de todas las funciones de recursos humanos.** Se ha trabajado muy fuertemente en la formación de funcionarios, pero no se puede sostener todo el sistema de gestión de recursos humanos desde ese pilar. En este sentido, resulta central poner en pleno funcionamiento: a) el sistema de concursos, para garantizar el reclutamiento y la selección de personal con las competencias para el trabajo requerido[39]; b) el sistema de clasificación y valoración de puestos es imprescindible para que la incorporación sea técnicamente sostenida; y c) la gestión del rendimiento para dar continuidad a la planificación y al seguimiento de las contribuciones de los empleados una vez incorporados. También, comenzar a construir viabilidad para lograr el ordenamiento salarial, aspecto que seguramente llevará más tiempo de maduración, pero que resulta central para

[39] El director del INAP, Roberto Obando, hacía una reflexión en este sentido en la entrevista de relevamiento, al comentar que se espera demasiado de la capacitación como mecanismo para mejorar la gestión pública dominicana, lo cual pone una presión fuerte al sistema porque no todos los problemas se resuelven por esta vía.

una gestión eficiente. El registro de datos de personal en vías de construcción resultará vital para alimentar todos los procesos de decisión involucrados en los subsistemas de gestión de los recursos humanos.

En cuarto lugar, definir una estrategia para la implementación de la incorporación de funcionarios a la carrera administrativa. Es la "etapa cero", absolutamente crítica para el éxito de la efectiva puesta en práctica del impecable modelo de gestión establecido en la nueva ley. El margen de tiempo es razonable: dos períodos de gestión, pero requiere la inmediata definición de un plan de acción para lograr concretar la aspiración expresada en la norma. El sistema informatizado será crucial para esta etapa, por lo que deberían acelerarse los tiempos para su puesta en pleno funcionamiento.

TABLA DE SÍNTESIS

Síntesis 6.

CATEGORÍAS	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Antecedentes	El gobierno de Fernández Reyna retomó los esfuerzos por modernizar el Estado y revitalizar la función pública, que habían sido relegados durante la gestión de Mejía. En 2008, el presidente en funciones fue reelegido por un nuevo período hasta el año 2012. La reelección dará continuidad a las políticas en curso, pero al mismo tiempo genera alguna preocupación en términos de garantías de transparencia por la permanencia de los mismos funcionarios en el poder durante un período prolongado. El programa Pro-Reforma del BID, que tuvo un papel crucial en la reforma de la función pública en el último período, finalizó en diciembre de 2008. Continúan proyectos de cooperación a través de la Unión Europea y colaboraciones bilaterales.
Análisis del marco legal	La nueva Ley 41-08 de Función Pública reemplaza a la anterior Ley 14-91, por haber sido esta última de aplicación excesivamente gradual y haber logrado escasa aplicación. Reforma constitucional en curso para modificar las atribuciones del presidente sobre nombramiento y remoción de personal (art. 55).
Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	La nueva Ley de Función Pública crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, elevando la jerarquía del área rectora (ex ONAP). El INAP, creado en 1999, fue objeto de un proceso de fortalecimiento institucional, aumentando su visibilidad.

Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	La falta de información consolidada para toda la administración dificultó el relevamiento de datos. El SASP en curso de implementación debería resolver la situación.
Planificación	A pesar de la tradición de planificación económica desde la década de 1960, sigue sin consolidarse la planificación de RH. El desarrollo del SASP, en avanzada etapa de implementación, puede colaborar para revertir la situación.
Organización del Trabajo	Se reforzaron en esta gestión los esfuerzos para uniformar criterios de clasificación y valoración, para revertir la excesiva diversidad entre instituciones. El proceso de acreditación de funcionarios en la carrera será un estímulo para la maduración del sistema.
Gestión del Empleo	Históricamente, ha primado el criterio político para la designación y desvinculación de funcionarios. En esta gestión, se promovieron cambios normativos (Ley 41-08 y reforma constitucional) para dar más protección a la estabilidad de los funcionarios y para establecer el ingreso por mérito. Comenzaron a cubrirse cargos por concurso en varias instituciones y se planea comenzar un proceso masivo de evaluación interna para incorporar los servidores en funciones a la carrera administrativa.
Gestión del Rendimiento	Desde el año 2005, se evalúa sistemáticamente el desempeño de una cantidad significativa de funcionarios, aunque con criterios generales de cumplimiento de funciones y características personales, con un sesgo benevolente. Está en reglamentación un nuevo sistema de evaluación que incluiría definición de metas y evaluación por competencias.
Gestión de la Compensación	La gestión de las remuneraciones sigue pendiente de reformulación, con fuertes inequidades salariales, a pesar de los avances en el ordenamiento administrativo y presupuestario.
Gestión del Desarrollo	La formación de funcionarios ha tenido un fuerte énfasis en esta gestión, a través de las actividades del INAP y la proyección internacional de la SEAP.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Comenzaron recientemente esfuerzos para la gestión del clima organizacional. Poco desarrollo de las asociaciones de funcionarios por no haberse estimulado por el marco normativo hasta la reciente ley 41-08, que garantiza el fuero sindical.
Índices del sistema de servicio civil	Los índices representan en promedio alrededor de un 33% de la escala prevista, entre un mínimo de 26% para el índice de Mérito y un máximo de 39% para el índice de Eficiencia.

ANEXOS

Anexos 7.

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

Niveles de evaluación:

5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Se dan coincidencias en casos excepcionales.

0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

Se señalan en negrita los puntos críticos de nivel A (ponderación 3).

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Se puede constatar un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	2
Coherencia estratégica	**2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.**	2
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	2

Información de base	**4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.**	0
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	1
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	1
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	1
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	1
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.		
Existencia e integridad	12. Se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	2
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	**13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.**	1
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	2
	15. La precisión en la descripción de las tareas no es tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	2
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz “especialización” en glosario).	2
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	1
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	3
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	2
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	1
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	3
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles en la parte que les afecta.	1

GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.		
Igualdad y mérito en el acceso	**24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.**	1
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	1
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	1
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	1
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	1
Calidad de la selección	**29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.**	2
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	2
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	3
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	1
Calidad de la recepción	33. Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, en sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	1
	34. Existen, y se aplican procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	1
Movilidad	**35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.**	1
Ausentismo	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	2
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios, efectivamente aplicados, permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	1
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	1
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	2
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	1

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible.

Planificación y seguimiento del rendimiento	**42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.**	1
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	1
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	1
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	1
Evaluación	**46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.**	2
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	1
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	1
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	1

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.

Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	0
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	1
	52. Las personas perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	1
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y al aprendizaje.	1
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	2
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	2
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.	3
Eficiencia	**58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.**	1

Administración	**59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.**	1
	60. No se pueden constatar, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	1
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	1
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	2
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	3
	64. En la organización, existen políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	1
GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.		
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas sus expectativas razonables de promoción en la organización.	1
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	1
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	1
	68. No se pueden constatar, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	1
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	1
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	2
Calidad de la formación y gestión de la formación	71. De la organización, las personas reciben la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	3
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	2
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	2
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2
	76. La formación es objeto de evaluación que se extiende a la satisfacción producida en los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2

GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).		
Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	2
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	2
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos cuya utilización frecuente se puede constatar para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	1
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	1
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	1
Equilibrio y calidad de las relaciones laborales	**82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.**	2
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Normalmente, las transacciones entre las partes reflejan dicho equilibrio.	1
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	3
Gestión del conflicto laboral	**86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.**	3
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	3
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	2
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden a los que son propios del entorno en el cual opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	3
ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.		
	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	2
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	2
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	4

ANEXO II. Análisis de los resultados por índice

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICIENCIA – Valor obtenido: 39 % Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.			
Planificación Empleo Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	5. 6. 7. 8 36. 41 56. 57. 62. 63 75. 76 89	• La proporción del gasto en personal sobre el gasto total tiene tendencia decreciente desde 2002. • El proceso de ordenamiento normativo y administrativo sobre la gestión del personal se está acoplando con los avances en la modernización del sistema de gestión administrativa y presupuestaria. • Los salarios del sector público son competitivos y los beneficios extra salariales son valorados por los empleados. • La inversión en formación comienza a realizarse a partir de diagnósticos sistemáticos.	• El empleo público sigue representando una porción importante del mercado laboral. • La planificación de RH todavía se limita a la gestión presupuestaria de vacantes, y no garantiza la redistribución de empleados cuando es necesaria. • Alta rotación del personal, que podría revertirse a partir de los esfuerzos de implementación de la carrera. • Falta establecer escalas salariales que garanticen equidad interna para toda la administración.
MÉRITO – Valor obtenido: 26 % Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.			
Empleo Remuneración Desarrollo	24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38 60 68	• La nueva Ley 41-08 muestra voluntad política y acuerdos interpartidarios para refundar el servicio civil dominicano, y establece instituciones para garantizar criterios meritocráticos en la selección y en la desvinculación, que comienzan lentamente a implementarse.	• El nivel de utilización de criterios meritocráticos para el ingreso y la desvinculación todavía varía según el área (más presente en áreas técnicas, sector económico financiero, Educación, Salud y Trabajo). • La falta de escalas salariales no permite garantizar que las decisiones salariales sean objetivas y equitativas. • La carrera administrativa todavía está pendiente de implementación.
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL – Valor obtenido: 25% Evalúa la solidez e integración sistémica del SC. Se desagrega en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.			
COHERENCIA ESTRATÉGICA – Valor obtenido: 11% Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.			

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
Planificación Rendimiento Remuneración Desarrollo	1. 2. 3. 11 42 50 75	• Esfuerzos de articulación de una visión estratégica (República Dominicana 2030, Estrategia Nacional de Desarrollo, Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, Presupuesto plurianual) a partir de la cual orientar el accionar del sector público. • La inversión en formación comienza a basarse en diagnósticos sistemáticos de necesidades.	• Las instituciones tienen planes de gestión, pero no se orientan hacia fines definidos en el mediano y largo plazo. • Ante la falta de orientación estratégica, no está instalada la práctica de planificar el rendimiento de los empleados. • Las decisiones de remuneración no están regidas por una estrategia salarial.
CONSISTENCIA DIRECTIVA – Valor obtenido: 41% Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Organización RH	10 23 45. 49 90. 91. 92. 93	• La nueva Ley 41-08 eleva el rango del área rectora y amplía sus competencias. • Tanto la SEAP como el INAP han elevado su perfil desde el año 2004, con procesos de fortalecimiento en ambas instituciones y mayor vinculación con el resto de la administración y con otros países de la región. • Fortalecimiento de las áreas de recursos humanos de las instituciones.	• La planificación de recursos humanos es limitada, y la evaluación del desempeño todavía tiene un carácter bastante formal, por lo que el involucramiento de los directivos en ambos procesos es parcial. • Sigue pendiente el desafío de construir capacidades institucionales en la SEAP que le permitan ejercer de manera plena el rol otorgado por la nueva ley.
CONSISTENCIA PROCESOS – Valor obtenido: 23% Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	1. 4. 12. 14. 17. 47 56. 59. 61 66. 74. 76 80. 82	• El SASP en proceso de implementación resolvería en el mediano plazo la falta de información consolidada sobre el personal. • El sistema de organización del trabajo cuenta con bases normativas y metodológicas desde principios de la década de 1990 (Manual General de Cargos Civiles, Manual de Cargos Comunes Clasificados). • La formación se basa en la detección de necesidades y comienza a ser objeto de evaluación. • Se fomenta la conformación de asociaciones de funcionarios a partir de la nueva Ley 41-08. • La SEAP promueve los estudios de clima organizacional, aunque sólo en algunos casos se ha comenzado su implementación.	• No se cuenta con información básica consolidada para la toma de decisiones sobre los recursos humanos. • Al no haber una estructura organizacional estandarizada, se facilita la creación discrecional de puestos de trabajo específicos con remuneraciones singulares. • La carrera sigue pendiente de implementación efectiva. • La evaluación de desempeño tiene todavía un carácter formal, y la carrera administrativa está pendiente de implementación. • Debilidad de las asociaciones de funcionarios, fruto de la falta de tradición de protección sindical.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CAPACIDAD FUNCIONAL - Valor obtenido: 31% Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se divide en tres subíndices: Competencia, Eficacia incentivadora y Flexibilidad.			
COMPETENCIA - Valor obtenido: 34% Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Remuneración Desarrollo	9 18. 19. 20. 21 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34. 54 71. 72.	• El nivel de tecnificación es razonable. • Hay iniciativas para introducir criterios técnicos en la definición de los perfiles de puestos (ejercicio de ponderación relativa de factores por grupo ocupacional, manual de capacitación por cargos, diccionario de competencias del sector público). • La Ley 41-08 establece requisitos generales de incorporación para el régimen de estatuto simplificado, para los temporales y para los cargos de designación política, y agrega para la carrera administrativa general y las carreras especiales la demostración de idoneidad por concurso. Se prevé el "Ingreso por evaluación interna" para los servidores en funciones en un plazo de ocho años. • Fuerte impulso a la formación del personal desde el INAP y la SEAP en la actual gestión.	• Pese a tratarse de una población joven y relativamente bien educada, la alta rotación del personal impide que se generen capacidades institucionales permanentes. • Según una encuesta reciente, un tercio de los empleados ocupa su cargo sin cubrir el perfil establecido para el puesto. • Si bien la Ley 41-08 exige amplia difusión de las convocatorias, el acceso a los concursos sigue estando dominado por los contactos personales. • Aún con salarios competitivos en promedio, el desorden del sistema salarial genera una situación de inequidad que resulta poco efectiva para retener a los funcionarios. • Falta articular la formación con la carrera, todavía pendiente de implementación.
EFICACIA INCENTIVADORA - Valor obtenido: 28% Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Organización del Trabajo Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo	16 37. 39 42. 43. 44. 45. 46. 51. 55. 58. 64. 67	• La nueva Ley 41-08 incorpora el concepto de polivalencia para la definición de perfiles de puestos, que implica el enriquecimiento de los mismos. • Se prevé la desvinculación por mal desempeño, y de hecho, se ha efectivizado en algunos casos. • La Propuesta de Reglamento de Salario y Promoción introduce esquemas de incentivos asociados al rendimiento de los equipos de trabajo y de los individuos, y a las propuestas de mejora de la gestión. Su efectiva implementación requiere madurar los sistemas de planificación y gestión del rendimiento. • Comienzan a implementarse iniciativas de reconocimiento no monetario a nivel individual (Medalla al Mérito) e institucional (Premio Nacional de la Calidad y Reconocimiento de Prácticas Promisorias, proyecto de Premio a la Excelencia Administrativa).	• La evaluación de desempeño, si bien generalizada, tiene todavía un carácter formal y un sesgo benevolente, que impide que actúe con efectividad como incentivo al rendimiento y como mecanismo para comunicar con claridad los objetivos de desempeño a los empleados. • La inequidad interna de la distribución de salarios generada por la falta de una estrategia de remuneraciones, afecta la eficacia del sistema salarial como incentivo al desempeño y al desarrollo de competencias. • La promoción basada en el mérito está todavía pendiente de implementación.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CAPACIDAD INTEGRADORA - Valor obtenido: 35% Evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.			
Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humans	27. 33 44. 48 51. 52 65 77. 78. 79. 81 82. 83. 84. 85 86. 87 88. 89	• Mayoría de mujeres en el sector público, aunque sin presencia en niveles jerárquicos. • La SEAP promueve los estudios de clima, que comienzan a implementarse en algunas instituciones. • Las relaciones laborales se fortalecen a partir de la nueva Ley 41-08, que establece un régimen de derechos más garantista, favorece la conformación de asociaciones de funcionarios y otorga el fuero sindical. • El grado de conflicto laboral es bajo. • Las comisiones de personal actúan como mecanismos efectivos para la canalización de los conflictos, que suelen resolverse por esta vía. • Las prácticas de salud y los beneficios sociales son razonables para el mercado laboral de referencia.	• Todavía no se han generalizado los procesos de recepción de empleados, si bien se dictó un manual desde la ex ONAP y comenzó a dictarse un curso de inducción. • La evaluación de desempeño está generalizada, pero con un carácter de formalidad, por lo que no es todavía una vía para que los empleados reciban información clara sobre sus objetivos de rendimiento y los criterios por los cuales los mismos serán medidos. • La carrera sigue pendiente de implementación, por lo que no todas las personas ven satisfechas sus expectativas de promoción en función del mérito. • Al no haber tradición de protección de las garantías sindicales, no hay demasiado interés en conformar asociaciones de empleados.

ANEXO III. Ficha Técnica del Informe

Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior (BID, DRP, 2006): noviembre 2004
Fecha de cierre del actual diagnóstico: marzo 2009

Fuentes de obtención de la información

Bibliografía citada, documentos

ALEPH S.A. (2002). Diagnóstico del servicio civil dominicano. Washington D.C.: Programa Diálogo Regional de Políticas. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2009). "Reseña sobre República Dominicana". Sitio Web Banco Mundial. Consulta febrero 2009. http://web.worldbank.org/

Bello Dotel, Fanny (2008). "Sistema de clasificación, valoración y remuneración de cargos a la luz de la nueva Ley de Función Pública". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

BID-DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

BID-DRP (2008). "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue, 2008. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Los capítulos: The Civil Service in Belize; Comparing the civil service in four English-speaking countries: a quantitative and qualitative approach (este último en coautoría con Ana Laura Rodríguez Gustá). Washington, D.C.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre. http://www.clad.org.ve/cartaibero.pdf

Cuello Sanlate, Zoraima (2008). "Diseño organizacional y cultura para la reforma del Estado". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

De La Cruz Hernández, Mariza (2008). "Las relaciones laborales en el marco del régimen jurídico de la función pública dominicana". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

De Lancer Julnes, Patria (2004). "Challenges and opportunities in the development of human capital in the Dominican Republic's public administration system." Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración.

elnuevodiario.com.do (2008). "El INAP Presenta Resultados de Encuesta sobre el Servicio Civil y los Servidores públicos" 10/6/2008. http://www2.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=106394

Guzmán Santos, Yocasta (2008). "Marco jurídico e Institucional: más allá de lo formal". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Iacoviello, M, y Rodríguez Gustá, A. (2005). "Informe de situación del servicio civil en República Dominicana". Elaborado por Mercedes Iacoviello y Ana Laura Rodríguez Gustá. Publicado en BID – DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

INAP (2008). "Presentación de la Encuesta-Diagnóstico de la Situación del Servicio Civil y los Servidores Públicos de la República Dominicana". Santo Domingo, D. N. Junio.

Longo, Francisco (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D.C., Noviembre 14-15. Web BID.

Lugo, María del Carmen (2008). "La captación de personal idóneo y la evaluación periódica: aspectos claves para la construcción de una función pública". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Marconi, Nelson (2006). "Análisis de tendencias y sistemas de política salarial en el sector público". PRO-REFORMA. Unidad Ejecutora del Programa BID 1176/OC-DR. Componente 3: "Fortalecimiento de la Capacidad Básica de Gestión de la Administración Pública". Área Régimen Salarial y Otros Sub-Sistemas de RR.HH. República Dominicana.

Marconi, Nelson, Laura Carrillo y Claudia Helena Cavalieri (2003). La remuneración de los altos dirigentes del sector público. Un análisis sobre los países de América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Mercedes Contreras, Ayacx. (2008). "La economía política de la reforma institucional en la República Dominicana." Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Montero, G. y José Mejía (2008). "La tecnología de la información al servicio de la profesionalización de la función pública: el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP)". En Revista de Administración Pública, No. 3, Modernización de la Gestión Pública, pp. 107-136.

Montero, Gregorio (2007). "La función pública en la Constitución dominicana". En: Revista de Administración Pública. - Santo Domingo. - No. 1, - pp. 36-55.

Obando Prestol, Roberto (2008). "La experiencia del Instituto Nacional de Administración Pública de República Dominicana en la formación de funcionarios". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Salas, Eduardo (2007). "Aportes y comentarios al Régimen de incentivos y de promoción para el personal de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo". Informe. Equipo de Mejoramiento. Fortalecimiento de la Capacidad Básica de Gestión de la Administración Pública. Componente 3. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. ONAP. Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Santo Domingo. Abril.

Ventura Camejo, Ramón (2006). "Profesionalización del empleo público en República Dominicana". Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de septiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

Publicaciones, cuadernillos e instructivos

INAP (2007). "Guía de capacitación según el manual de cargos del Poder Ejecutivo". Instituto Nacional de Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, junio de 2007.

INAP (2008a). "Rendición de cuentas e Informe Estadístico". Instituto Nacional de Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, agosto de 2008.

INAP (2008b). Publicación: "Ideas nuevas para la Administración Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, agosto de 2008.

ONAP (2005). "Manual de Inducción". Oficina Nacional de Administración y Personal. Santo Domingo, República Dominicana, 2005.

ONAP (2006). "Instructivo de reclutamiento y selección de personal para la carrera administrativa". Oficina Nacional de Administración y Personal. Y Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Santo Domingo, República Dominicana, febrero de 2006.

ONAP (2007). "Guía del premio Nacional a la calidad y reconocimiento a las prácticas promisorias". Oficina Nacional de Administración y Personal. Santo Domingo, República Dominicana, 2007.

ONAP y Pro-Reforma (2006a). "Metodología para auditoría de gestión de recursos humanos en el Sector Público". Oficina Nacional de Administración y Personal. Y Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Santo Domingo, República Dominicana, marzo de 2006.

ONAP y Pro-Reforma (2006b). "Metodología y medición de la línea de base del índice de gestión de recursos humanos y del perfil básico del servidor público". Oficina Nacional de Administración y Personal. Y Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Santo Domingo, República Dominicana, junio de 2006.

ONAP y Pro-Reforma (2007a). "Medición de índice de desarrollo burocrático de República Dominicana". Oficina Nacional de Administración y Personal. Y Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Santo Domingo, República Dominicana, agosto de 2006.

ONAP y Pro-Reforma (2007b). "Propuesta de reglamento de salario y promoción para personal de carrera administrativa e incentivo para el ámbito del Poder Ejecutivo". Oficina Nacional de Administración y Personal. Y Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Santo Domingo, República Dominicana, octubre de 2007.

SEAP (2008a). "Informe Nacional de Gestión. Presidencia de la República Dominicana. Secretaría de Estado de Administración Pública. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad. ICAP. 16-18 de julio del 2008. Santo Domingo, República Dominicana.

SEAP (2008b). "Rendición de cuentas: Informe de Gestión 2004-2008". Secretaria de Estado de Administración Pública. Secretaría de Estado de Administración Pública". Santo Domingo, República Dominicana, 2008.

SEAP (2008c). "Estadísticas de República Dominicana" Presidencia de la República Dominicana Secretaría de Estado de Administración Pública. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad, realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Normativa

- Ley 55-65 de Creación del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa.
- Ley 379-81 de Jubilaciones.
- Ley 14-91 del Servicio Civil y Carrera Administrativa (derogada por Ley 41-08).
- Ley 120-01. Código de Ética de los Funcionarios Públicos.
- Ley 586-01 de Seguridad Social.
- Ley 41-08 de Función Pública y creación de la Secretaría de Estado de Administración Pública del 16 de enero de 2008.
- Decreto 81-94, que reglamenta la Aplicación de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Decreto 586-96, del 19 de noviembre de 1996, que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Clasificados y la Escala de Sueldos del personal civil dependiente del Poder Ejecutivo.
- Decreto 516-05 del 20 de septiembre del 2005, que crea el Premio Nacional a la Calidad y promueve la atención al ciudadano y la mejora continua a través de la aplicación del Marco Común de Evaluación.
- Decreto 668-05 del 12 de diciembre del 2005, que declara de interés nacional la profesionalización de la Función Pública y la aplicación integral de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Decreto 558-06, que crea el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP).

Entrevistas

Reuniones individuales de entre media hora y una hora y media, conducidas por Mercedes Iacoviello en el viaje de relevamiento realizado del 8 al 10 de octubre de 2008.

Apellido	Nombre	Cargo	Institución	Correo electrónico
Castillo Lugo	Darío	Asesor	SEAP	dariocastillolugo@hotmail.com
Checura	Carlos	Consultor Unión Europea	Secretaría de Estado de Hacienda	cchecura@yahoo.com
Cuello	Zoraima	Consultor	CONARE-Pro-Reforma	zcuello@pro-reforma.gov.do
Dotel	Fanny Bello	Directora Clasificación, Valoración y Remuneración de Cargos	SEAP Presidencia	fbello@seap.gob.do
Gónzalez	Frank	Consultor	SEAP	
Guemez Naut	Sarah	Asuntos Administrativos y Financieros	Subsecretaría de Estado de Relaciones Exteriores	sguemez@serex.gov.do
Hernández	Mariza de la Chuz	Directora de Relaciones Laborales	SEAP -Presidencia	mdelacruz@onap.gov.do
Jiménez	Francisca	Secretaría General Adjunta ATE	Confederación Autónoma Sindical Clasista	altagjimenez@codetel.net.do
Lugo	María del Camen	Directora de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal	SEAP -Presidencia	maria.lugo@seap.gob.do mlugo@seap.gov.do
Martínez Morales	Juan José	Director académico	Escuela diplomática	juanillo96@hotmail.com
Matos	Magnolia Pérez		Contraloría General de la República	mperez@contraloria.gov.do
Mayerline Sánchez	Ann	Gerente de Recursos Humanos	DGI Dirección General de Impuestos Internos	anmsanchez@dgii.gov.do
Mejía	José Mejía	Coordinador Seap-Sasp		jmejia@codetel.net.do
Montero	Gregorio	Encargado del departamento de Sistemas de Carrera	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo	gregoriomontero@onap.gov.do
Moreno	Ángel	Asesor	INAP	a.moreno@inap.gov.do
Obando	Roberto	Presidente	INAP	rio@inap.gov.do
Oviedo	José	Asesor SEAP		ovijose@gmail.com
Sánchez	Verónica	Representante	Asociación del trabajador del Estado-ATE	
Ventura Camejo	Ramón	Secretario de Estado	SEAP	director@seap.gov.do
Villamán	Marcos	Director Ejecutivo	Consejo Nacional de Reforma del Estado	mvillaman@conare.gov.do

Taller con expertos

Reunión de trabajo conducida por Mercedes Iacoviello el día miércoles 15 de octubre de 2008.

Apellido	Nombre	Cargo	Institución	Correo electrónico
Castillo Lugo	Darío	Asesor	SEAP	dariocastillolugo@hotmail.com
Cuello	Zoraima	Consultor	CONARE-Pro-Reforma	zcuello@pro-reforma.gov.do
Jiménez	Francisca	Secretaría General Adjunta ATE	Confederación Autónoma Sindical Clasista	altagjimenez@codetel.net.do
Matos	Magnolia Pérez		Contraloría General de la República	mperez@contraloria.gov.do
Mayerline Sánchez	Ann	Gerente de Recursos Humanos	DGII Dirección General de Impuestos Internos	anmsanchez@dgii.gov.do
Mejía	José Mejía	Coordinador Seap- Sasp		jmejia@codetel.net.do
Moreno	Ángel	Asesor	INAP	a.moreno@inap.gov.do
Obando	Roberto	Presidente	INAP	rio@inap.gov.do
Oviedo	José	Asesor SEAP		ovijose@gmail.com
Sánchez	Verónica	Representante	Asociación del trabajador del Estado- ATE	

Sitios web consultados

AECID	http://www.aecid.es/
BID	www.iadb.org
BM	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
CONARE – Consejo Nacional de Reforma del Estado	http://www.conare.gov.do/
Diario Digital	HTTP://WWW.DIARIODIGITAL.COM.DO
Diario Libre	http://www.diariolibre.com
El Nuevo Diario	http://www2.elnuevodiario.com.do
FLACSO	http://www.flacso.org/
ICAP	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx
INAP	http://www.inap.gov.do/home.php

PARME - Programa de apoyo a la reforma y modernización del estado	http://parme.org.do/index.html
Participación Ciudadana	www.pciudadana.com
PNUD	http://odh.onu.org.do/content/indh20080
Presidencia de la República Dominicana	http://www.presidencia.gob.do
PROREFORMA - Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo	http://www.pro-reforma.gov.do/index.html
SEAP	http://www.onap.gov.do/onap/
Secretaría de Estado de la Mujer	www.sem.gov.do
SICA	http://www.sica.int/sgsica/

Abreviaturas

ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Metodología del Marco Común de Evaluación
CED	Centro de Educación a Distancia
CENDOC	Centro de Documentación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNUS	Consejo Nacional de la Unidad Sindical
CONARE	Comisión Nacional de Reforma del Estado
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDIBEQ	Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad
GDLN	Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INAVI	Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas
INCAT	Instituto de Capacitación Tributaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
OPTIC	Oficina Presidencial de Tecnología
ORH	Oficina de Recursos Humanos
PARME	Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
PIB	Producto Bruto Interno
Pro-Reforma	Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo
RH	Recursos Humanos
SASP	Sistema de Administración de Servidores Públicos
SEAP	Secretaría de Estado de Administración Pública (ex ONAP)
SEM	Secretaría de Estado de la Mujer
SEPyD	Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo
SIGEF	Sistema Integrado de Administración Financiera

3. INFORME DE NICARAGUA

Laura Zuvanic

contenido/página

1. RESUMEN EJECUTIVO **84**
2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO **85**
   - 2.1 Contexto Institucional
   - 2.1 Antecedentes del Servicio Civil
3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS **89**
   - 3.1 Planificación de Recursos Humanos
   - 3.2 Organización del Trabajo
   - 3.3 Gestión del Empleo
   - 3.4 Gestión del Rendimiento
   - 3.5 Gestión de la Compensación
   - 3.6 Gestión del Desarrollo Profesional
   - 3.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
   - 3.8 Análisis de la Función Recursos Humanos
4. INDICADORES **102**
   - 4.1 Indicadores cuantitativos
   - 4.2 Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil
5. CONCLUSIONES **105**
   - 5.1 Análisis de áreas causales
   - 5.2 Recomendaciones
6. TABLA DE SÍNTESIS **108**
7. ANEXOS **110**
   - ANEXO I. Valoración de los puntos críticos
   - ANEXO II. Análisis de los resultados por índice
   - ANEXO III. Ficha técnica del informe

1. RESUMEN EJECUTIVO

Ejecutivo

Este informe de diagnóstico se basa en el marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo, el cual fue aplicado a la evaluación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID entre los años 2002 y 2005 (BID-DRP, 2006 y 2008). En el marco de dicho proyecto, se realizó un Informe de situación del servicio civil de Nicaragua (Iacoviello y Zuvanic, 2005) que constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes- en términos de profesionalización.

Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), que fue aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

Los pasos dados en estos últimos años, cuyo origen se encuentra desde mediados de los noventa, muestran el esfuerzo persistente para instalar un Servicio Civil (SC) con base en el mérito. Este esfuerzo empieza a mostrar algunos signos concretos de cambio, si bien es necesario recordar que estamos frente a un proceso que intenta revertir la persistencia histórica de la vulneración al principio del mérito, como consecuencia de una fuerte polarización política y debilidad institucional.

Podemos sintetizar que lo realizado en los últimos años ha construido institucionalidad para el SC, en gran parte como resultado del rol cumplido por la Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP). Estos aspectos han girado en torno a: a) la implementación paulatina de la ley en términos de los subsistemas que lo integran y de los órganos que establece, en especial la Comisión de Apelación del Servicio Civil (CASC); b) el desarrollo de capacidad institucional de las Instancias de Recursos Humanos (IRH); c) el establecimiento de políticas, dictámenes y procesos de supervisión cuyo objetivo central ha sido evitar la no observancia de la ley; d) la existencia de un modelo conceptual, tras el modelo real implementado, vinculado con la gestión de recursos humanos (RH), que busca integrar los distintos subsistemas. Quedan todavía aspectos pendientes de implementación y construcción plena, tales como la gestión de la planificación, del desarrollo, del rendimiento y de la generación efectiva de una política integral de las remuneraciones que reduzca la inequidad salarial.

En relación con los subsistemas, todos muestran una mejora, en algunos casos es leve y en otra más pronunciada, con la excepción de Relaciones Laborales que ha mantenido su desempeño sin registrar cambios significativos. Organización del Trabajo presenta el puntaje más alto, ya que se ha seguido desarrollando el sistema de clasificación y valoración de puestos, integrando perfiles, realizando actualizaciones y flexibilizando la herramienta a través del esquema de roles. En Planificación, se observa el desarrollo paulatino de prácticas con orientación, siendo central ordenar la nómina fiscal, estando en implementación piloto un sistema integrado de información relativo a la gestión de RH. El mayor cambio lo

evidencia el subsistema de Gestión del Empleo que es el que más ha mejorado, dada la implementación de prácticas a efectos de preservar el principio de mérito. Compensación tiene una leve mejora que evidencia los avances del ordenamiento concreto de políticas, tal como es el caso de la modalidad de regulación de contratación salarial por proyectos, si bien persiste la inequidad. Los subsistemas que muestran los puntajes más bajos son desarrollo y rendimiento que, con la excepción de acciones de capacitación, registran posibilidades y desafíos futuros, estando estos subsistemas todavía en estado de diseño o experiencia piloto.

El promedio de los índices ha subido encontrándose entre un 37% y 29%. Consistencia Estructural y Mérito muestran los índices más altos: por encima de 30%, y los más bajos son Capacidad Funcional y Capacidad Integradora por debajo del 30%.

En suma, podríamos estar presentes en el inicio de cierto aprendizaje institucional y político que muestra un horizonte de viabilidad para construir en el largo plazo un empleo público profesional.

Información

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Nicaragua ha estado atravesada por una débil institucionalidad y una polarización política recurrente (sandinismo - antisandinismo) que ha permitido la persistencia del clientelismo ante cada cambio de gobierno y cierto patrón de discontinuidad en las políticas públicas.

Los procesos de reforma parten del final de la década de 1980 poniendo fin a la experiencia del gobierno revolucionario sandinista que, en sus últimos años, había asistido a una fuerte polarización política y social, con conflictos armados prácticamente abiertos y elevados desajustes macroeconómicos. Con el gobierno de Violeta Chamorro (Unión Civil Opositora, 1990-1997), Arnoldo Alemán (1997-2001) y Enrique Bolaños (2002-2006) del partido liberal-constitucional, se inició un proceso de reforma estructural que contó con el apoyo de agencias de cooperación y organismos internacionales, e incluyó las reformas constitucionales de 1995, el establecimiento de la autonomía de los poderes del Estado, la reducción de la administración pública y la venta de empresas públicas entre otros aspectos.

En esos años, el número de funcionarios públicos nicaragüenses bajó de 290 mil a 107 mil, en gran parte por la reducción del personal del Ejército (que pasó de 83 mil a 15 mil),

por la privatización o cierre de empresas públicas (lo que afectó a 74 mil empleados) y por un programa de jubilación anticipada[1]. En efecto, lo que se pretendía para la Administración Pública (que entonces eran ya de sólo 12 ministerios y 22 Corporaciones Nacionales del Sector Público) era que facilitase la gestión privada, aunque también se perseguía al menos en teoría que ese reducido tamaño no fuera en detrimento de la fortaleza y eficiencia (Parrado Diez y otros, 2007).

Es en ese contexto, que en 1994 se inició el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público dando origen a una serie de cambios en el ámbito del SC y en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGFA). En esa etapa, también se avanzó en la creación de las condiciones jurídico-institucionales para ampliar los derechos ciudadanos a través de normas (por ejemplo, el Código de la Niñez y la Ley de Derecho del Consumidor) y de nuevas instituciones encargadas de velar por su cumplimiento (por ejemplo, la Procuraduría de Derechos Humanos). La ejecución de los programas de ajuste estructural respaldados por los organismos internacionales facilitó la entrada de recursos externos bajo la modalidad de préstamos y donaciones. A nivel económico, la corrección de los desequilibrios financieros y la estabilidad monetaria, implementados en el marco de los programas de ajuste estructural (1991), estimularon el crecimiento económico desde 1994 hasta 2000, que empezó a mostrar cierta desaceleración por la crisis internacional. Desde 2001, la economía ha seguido creciendo de forma moderada con un promedio anual del 3.2%, con una baja inflación (promedio del 7.6%) y altos niveles de reservas internacionales. Las exportaciones se han duplicado (a aproximadamente US$ 2 mil millones, incluida la maquila con valor agregado) y la deuda pública se redujo de un 200% del Producto Interno Bruto (PIB) a uno esperado de 55% para finales de 2007. Asimismo, hubo una importante consolidación fiscal con la reducción del déficit del 6.6% del PIB en 2001 a un modesto excedente en 2006. El sector financiero se estabilizó tras las crisis de 2000-2001 (Banco Mundial, 2008).

La lucha contra la pobreza sigue siendo el reto principal del país, dado que sus niveles no han mejorado. Nicaragua es el segundo país más pobre de América Latina después de Haití. Si bien los logros económicos han reducido la escala y severidad de la pobreza, ésta es alta ya que el 46% de la población vive por debajo de la línea de pobreza.

Los gobiernos entre 1990 y 2006 priorizaron el crecimiento económico sobre las políticas sociales y buena parte de los recursos de la condonación de la deuda externa se emplearon para el pago de la deuda interna, que no benefició a los sectores más empobrecidos. Según el Sistema de Naciones Unidas, existen fuertes indicios de que la reducción de la pobreza se estancó en el período 2001-2005 (Jané, 2008).

Las últimas elecciones de Nicaragua se programaron por el Consejo Supremo Electoral el 5 de noviembre de 2006. Fueron observadas por organismos internacionales como la OEA y el CELA. El actual Presidente para el período 2007-2012 es el candidato sandinista, Daniel Ortega, líder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) quien resultó vencedor con un 38% de los votos.

[1] Formalmente, estas acciones fueron realizadas a través del Plan de Conversión Ocupacional (PCO) y del Plan de Movilidad Laboral (PML), que fueron planes de retiro voluntario, tendientes a reducir el número de trabajadores, lográndose bajar en un 12% en el gobierno central y un 23% en toda la Administración Pública. Para algunos entrevistados, estos planes encubrieron despidos masivos ya que posteriormente y por otros mecanismos se volvió a incrementar el número de la dotación.

El principal objetivo de la administración Ortega es la creación de la riqueza y la reducción de la pobreza a través de un crecimiento económico ampliamente compartido. También, incluye un compromiso con políticas macroeconómicas y fiscales sólidas; un clima de inversiones saludable con un crecimiento liderado por el sector privado, como un medio para crear riqueza nacional y lograr la reducción de la pobreza; una mejor armonización de la ayuda y menos dispersión de los proyectos: relaciones económicas con nuevos socios, reactivación de la producción rural, desarrollo de la pequeña y mediana empresa y programas sociales dirigidos como elementos claves del desarrollo de la estrategia de Nicaragua para la reducción de la pobreza (Gobierno de Nicaragua, 2007). Hay en marcha, desde la asunción del nuevo gobierno, programas sociales como Hambre Cero en las zonas rurales, Usura Cero para dar préstamos con bajos intereses a mujeres pobres, y una Cruzada Nacional de Alfabetización para adultos, además de restablecer la gratuidad de la educación para niños y jóvenes. Unas 12 mil familias campesinas se vieron beneficiadas con el plan Hambre Cero, cerca de 13 mil mujeres accedieron a los préstamos y alrededor de 110 mil adultos se incorporaron al programa de alfabetización. En tanto, el sistema de salud entregó medicamentos a más de 450 mil personas.

El nuevo gobierno ha dado continuidad y gestos políticos concretos vinculados a promover un SC en base al mérito. Tales gestos son visualizados con la conformación de la Comisión de Apelación del Servicio Civil (CASC) y en no haber puesto en práctica rescisiones masivas de empleo público, dadas las diferencias ideológicas con los gobiernos anteriores, si bien la agenda política interna y el contexto económico de crisis y mayor contención del gasto podrían frenar el ritmo requerido para apuntalar el proceso de implementación en marcha.

2.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

Ya la Constitución Política señala, en sus reformas del año 1995, que el SC y la carrera administrativa serán regulados por ley. A partir de la implementación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, en cuyo marco se crea la DIGEFUP[2], se genera en 1999 un Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que termina siendo presentando a la Asamblea en el 2003. La Ley surge, por una parte, como necesidad declarada del proceso de modernización del Estado y por otra como uno de los requisitos de los organismos internacionales para que Nicaragua ingrese a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados, HIPC (por sus siglas en inglés).

El marco legal se aprueba a fines de 2003, tras debates y reformas del proyecto original entre distintos sectores, bajo la Ley Nº 476 del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, reglamentada en agosto de 2004, bajo el Decreto Nº 87/04. Su aprobación marca un hito en la historia de Nicaragua, teniendo en cuenta que por más de cincuenta años, el régimen jurídico del empleo público estuvo basado en el Código Laboral, cuyas reformas más recientes datan de 1996[3]. Esta ausencia de marco legal mostraba un contexto en el cual cada institución pública tenía su propio régimen, creando distorsiones de equidad y vulneración de principios de eficiencia y mérito.

2 Creada mediante Acuerdo Ministerial Nº 13-94 del Ministerio de Finanzas.

3 Otro marco importante ha sido la Ley N° 290 y su reglamento que han establecido las disposiciones para la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, aunque en lo relativo a los ministerios y sus gabinetes.

El régimen del SC, de acuerdo con la ley, comprende a los funcionarios y empleados públicos del servicio del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Electoral, Entes Autónomos y Gubernamentales, municipios y órganos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. Progresivamente, en los últimos años, se ha ido realizando la implementación de los distintos aspectos de la ley sobre un marco amplio de instituciones, cubriendo actualmente cuarenta[4]. El Servicio Exterior, el sistema judicial, el magisterio, la policía y las alcaldías tienen sus propios estatutos y actualmente existen en proyecto: la ley de carrera del servicio sanitario, que incluiría el componente de soporte administrativo de salud[5] y un proyecto de la Asamblea Legislativa para el mismo sector de empleo público.

El nuevo marco legal señala la regencia del sistema por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), ejerciendo este rol a través de la DIGEFUP. También, se establecen dos órganos: la Comisión de Apelación del Servicio Civil (CASC), cuyo rol fundamental es el de conocer y resolver en segunda instancia los recursos administrativos presentados contra resoluciones emitidas por las Instituciones de Recursos Humanos (IRH) de los distintos organismos y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Este último es un Órgano colegiado de carácter consultivo, integrado por Delegados de los distintos Poderes del Estado, Asociaciones de Municipios, Regiones Autónomas y de Organizaciones Sindicales del Sector Público.

La ley aborda el SC integrando las funciones centrales de un sistema de gestión de RH. Entre ellas: a) las pautas relativas al sistema de clasificación de cargos; b) el establecimiento del acceso a la carrera administrativa a través de un proceso abierto, garantizando la igualdad para el mismo; publicidad de las convocatorias y objetividad de las pruebas y procedimientos para evaluar el mérito de los candidatos; c) el desarrollo del sistema de gestión del desempeño; d) las pautas para la promoción interna, señalando que si se produce una vacante en un ministerio determinado, para su provisión podrán concurrir funcionarios y empleados activos de cualquier otra institución y la posibilidad de establecer políticas retributivas propias para cargos o grupos de cargos homogéneos.

Los cambios recientes son: en el 2007, la puesta en marcha de la Comisión de Apelación del Servicio Civil (CASC), a partir del nombramiento de sus miembros por parte de la Asamblea y el inicio de sus actividades, y en el transcurso del 2008, se avanzó en la designación de los miembros de la Comisión Nacional (CNSC).

En relación con el marco legal, desde los inicios de su implementación a la actualidad se han detectado temas controversiales en torno a la aplicación de la Ley y se ha consensuado con los actores principales la posibilidad de modificación futura. En ese sentido, entre los temas controversiales figuran: a) la aplicación del Reglamento de la Ley N° 476 en lo concerniente al personal de Confianza; b) la aplicación del art. 73 del Reglamento en relación al art. 11 de la Ley 476; c) la implementación de los procesos de Reorganización o Reestructuración establecida por Ley N° 476 y la definición jurídica de Criterios de Aplicabilidad en esta materia; d) la interposición del recurso de apelación (art. 64 de la Ley y art. 17 de su Reglamento) y el tratamiento sobre Cláusulas sobrevenidas de los Convenios Colectivos en relación a incrementos salariales, entre otros aspectos.

[4] Al momento del relevamiento, y en base al sistema de clasificación de puestos, estaban cubiertas 40 instituciones que comprendían los servicios de tres Poderes; tres organismos autónomos; la totalidad de Ministerios del Poder Ejecutivo (13); tres Programas; todos los Institutos de Nómina fiscal clasificados (8) y los 26 Institutos fuera de Nómina Fiscal. DIGEFUP, Informe de Instituciones cubiertas por el sistema de clasificación (2009).

[5] Se calcula que ese sector agrupa a 2.500 trabajadores aproximadamente.

3. Subsistemas

ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS[6]

3.1 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existencia e integridad del sistema (1)

Al igual que en otros países de la región, la planificación de RH está enmarcada dentro del proceso de planificación presupuestaria, el cual se ha mantenido en el tiempo bajo un contexto de restricción del gasto en personal, acentuado con las últimas medidas del 2009 que establecen mayores pautas de contención. En esa línea, se ha sostenido el avance de la implementación de un sistema integrado de administración y control presupuestario sobre plataforma electrónica: SIGFA[7]. Este marco de planificación incluye, si bien no existe obligación legal, una visión plurianual, desarrollada desde el 2006, que integra al esquema anual un horizonte de tres años, con temáticas específicas cuyo énfasis está puesto en la estrategia de reducción de la pobreza y la cuestión energética, entre otros[8].

En términos de planificación, el SIGFA ha dado cierto orden a la administración financiera del gobierno, permitiendo sus bases, la formulación y ejecución del presupuesto, incluyendo no sólo los sistemas específicos sino también el de contrataciones y de RH, a través del Sistema de Nómina Fiscal (SNF). Cabe igualmente señalar que la nómina fiscal gestiona sólo una parte de la información de RH, ya que hay un número importante de personal que se encuentra bajo otras formas de empleo, como por ejemplo contrataciones por proyectos financiados por organismos internacionales, y que en la práctica se denomina planta transitoria. Este segmento de empleo público puede representar en algunos casos el 50% de la planta real de una organización. Este segmento de empleo público no está incorporado al SNF, si bien se han regulado aspectos tales como los salarios. Podemos entonces observar que la orientación estratégica está centralmente orientada a ordenar lo relativo a las plantillas, quedando pendiente integrar al personal que actualmente cumple tareas centrales para los organismos bajo modalidad transitoria. Asimismo, el hecho de que la DIGEFUP dependa directamente del MHCP, fortalece a este rasgo de una gestión ordenada del gasto en RH. La DIGEFUP, si bien no aprueba presupuestariamente la planta, tiene competencias técnicas, que ejerce activamente, vinculadas con la creación, modificación y clasificación de puestos.

6 El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

7 El SIGFA es un sistema que permite el registro, control, seguimiento, evaluación, centralización normativa y desconcentración operacional de la ejecución presupuestaria, basado en los criterios de legalidad, probidad, responsabilidad y efectividad que deben caracterizar el ejercicio de la función pública que si bien tuvo algunos retrocesos ha venido avanzando en los últimos años.

8 Presupuesto 2008, Ministerio de Hacienda, Nicaragua.

Coherencia estratégica (2-3)

En un marco de restricción del gasto, dentro del cual entre sus medidas actuales se encuentra el congelamiento de vacantes[9] y la reducción del horario laboral, el espacio de planificación se limita. Asimismo, los sectores que han presentado en los últimos años mayor uso de planificación, en términos de analizar necesidades a futuro, son especialmente los vinculados a la estrategia de lucha contra la pobreza, incluyendo el área educativa[10]. En los últimos años, se ha iniciado en forma paulatina la incorporación progresiva a la nómina fiscal de los puestos que hoy se encuentran bajo la modalidad de transferencia o transitoria, dado que mayormente cubren tareas de tipo permanente en la función pública (Entrevista a Funcionarios, 2009).

Información de base y eficacia (4-9)

Existen dos ámbitos en los cuales se han realizado acciones relativas a la gestión de la información, con distinto grado de desarrollo y cobertura. Por una parte, está el SNF, asociado a la gestión presupuestaria e integrado a la gestión de RH, dado el rol técnico ya señalado de la DIGEFUP[11]. Este sistema brinda información relativa al tipo de cargo y salario, sin incluir los beneficios o adicionales que puedan estipular los convenios colectivos y gestiona 98 mil cargos aproximadamente (Entrevista a Funcionarios, 2009)[12]. Por otra parte, el Sistema de Información del Servicio Civil (SISEC) ha finalizado su etapa de diseño y se encuentra en su fase de desarrollo[13], el cual está armado a partir del modelo conceptual de gestión de RH que sustenta el marco normativo, y que interrelaciona con nómina y clasificación de puestos. Éstos dos componentes –nómina y puestos- son a la fecha su núcleo central. El sistema cuenta con doce módulos: Clasificación de cargos; Estructuras; Personas; Acreditación; Provisión de cargos; Nómina; Retribución; Capacitación; Desempeño; Presupuesto; Seguridad; Administrativo. El mismo está regido por el principio de centralización normativa y descentralización operativa, y la finalización de su desarrollo e implementación piloto en algunas instituciones, ya seleccionadas, se extenderá como mínimo hasta el año 2012. Un desafío del SISEC será buscar la forma de incentivar a las instituciones a incorporarse al sistema ya que mayormente cada institución ha generado su sistema propio de información (Entrevista a Funcionarios, 2009; IRH, 2009).

En relación con la eficacia, se mantiene la tendencia general de evitar el crecimiento de la dotación de empleados públicos en el ámbito del Poder Ejecutivo. Es necesario tener en cuenta que el empleo público registrado pasó de representar el 2.49% de la población total en 1995 a un 1,7% en 2008. El sector de empleo afectado a tareas del Poder Ejecutivo, excluyendo educación, salud y seguridad, no su-

9 Por el momento, la medida establece el congelamiento para los tres primeros trimestres de 2009. Decreto 2/2009, Gaceta No. 13, 21 de enero de 2009. También, se establece una reducción de horario de atención de 7 de la mañana a 1 de la tarde, y las instituciones deben comprometerse a la reducción del 20% de los gastos de los servicios públicos.

10 Ver Presupuesto 2008. Ministerio de Hacienda, Nicaragua.

11 En la DIGEFUP, funciona la Dirección de Nómina que define criterios técnicos y normativos y administra el SNF.

12 No integra las nóminas transitorias, cuya información la lleva cada institución. No se conoce el número sobre ese sector del empleo público y en la práctica hay nóminas transitorias que tienen más de seis años.

13 El SISEC es una herramienta con lenguaje de programación JAVA, con tecnología web. Genera un control centralizado y puede operar descentralizadamente desde cualquier lugar de gobierno. El diseño conceptual fue en 2004 y su desarrollo se inició en 2005.

pera el 10% de la nómina fiscal[14]. La relación Gasto en salarios/Gasto corriente del Gobierno Central ronda aproximadamente un 32%[15] y la relación gasto en personal/PBI es del 6,8. No tenemos datos que señalen la tecnificación de plantillas por categoría ocupacional, pero podemos señalar la ocupación por segmentos de cargos observando que el Científico-Técnico abarca un 11%; Educación, 14%; Directivo, 10%; Salud, 27%; Servicios Generales, 13%; Servicios Administrativos, 9%; y Seguridad y Defensa, 15% (Figueroa, 2006).

Administración (10-11)

Los directivos han incrementado su participación en la planificación debido en especial al desarrollo de las IRH y la dependencia directa de estas áreas de la autoridad superior de cada institución. También, existe una coordinación fluida entre la DIGEFUP, la Dirección General del Presupuesto y las IRH en lo relativo a la formulación del anteproyecto de presupuesto de cargos con base en la Estructura Organizativa y la Estructura de Cargos y Salarios definida[16]. En relación con el tema de la información, se ha iniciado también un proceso de generación de capacidades de las IRH, liderado por la DIGEFUP, con acciones tales como: el fortalecimiento técnico asignando 145 equipos informáticos y la capacitación en el SISEC a las instituciones que integran el plan piloto.

3.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Existencia e integridad del sistema (12)

Se ha seguido desarrollando el sistema de clasificación de puestos, cuyo inicio es previo a la implementación de la ley. El sistema existente se integra a la gestión del empleo, de la carrera y de las remuneraciones. En los últimos años, destaca la ampliación de su cobertura institucional, las modificaciones realizadas para otorgarle flexibilidad a través del modelo por rol y su uso en la práctica para los procesos de acreditación a la carrera y provisión de cargos. La Ley 476 establece un Sistema de Clasificación de Cargos, que se agrupan en tramos de responsabilidad a efectos de facilitar la polivalencia. Los tramos son Servicio Directivo, Servicio Ejecutivo y Servicio Operativo, que abarcan veintidós niveles salariales. Los puestos son clasificados como Comunes (o generales) y Propios (funcionalmente sustantivos). La cobertura del sistema de clasificación cubría, a inicios del 2009, a cuarenta instituciones del SC (67%) sobre un total de sesenta que se espera cubrir[17]. Asimismo, se ha realizado la actualización del Manual de Puestos Tipo, estructurado por 27 familias funcionales, agrupando 579 puestos tipos; la actualización de Manuales de Puestos Estándares de las instituciones, conformado por 643 puestos comunes y doscientos propios, organizados por rol y familia funcional (DIGEFUP, 2008). Lo realizado hasta el momento se ha orientado por el criterio de mantener una

14 La distribución es: MINSA, 24 mil cargos; Educación, 50 mil; Gobernación, 12 mil; Ejército, 2.700. Excluyendo los casos señalados, el ámbito del Poder Ejecutivo cubre 10 mil (cargos ocupados y presupuestados por servicios personales).

15 En 2000, pasó de 28.28% a 31.25% en 2002.

16 Por competencias que tiene la misma en relación a la Ley 290 y su reglamento que han establecido las disposiciones para la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, en lo relativo a los ministerios y sus gabinetes.

17 Ver DIGEFUP, 2009.

coherencia en la clasificación, evitando la dispersión y proliferación de cargos similares con distinto nombre.

Calidad técnica y flexibilidad del sistema de puestos (13-17)

El desarrollo en estos últimos años del sistema de clasificación de puestos ha respondido a criterios de gestión, bajo estándares metodológicos reconocidos a nivel de mercado, en base al modelo de HAY Group. La DIGEFUP ha generado las capacidades técnicas para desarrollar y derramar el sistema a las IRH, si bien el mismo requiere de entrenamiento y de personal técnico especializado. Los puestos describen con precisión las funciones y se han ido ajustando de acuerdo con los cambios de estructura, como por ejemplo el realizado a partir del último cambio de gobierno en 2007[18]. Se mantienen los tres procesos establecidos en la ley: a) el análisis y la descripción de puestos que por ley correspondería a las IRH y que hasta el momento ha realizado la DIGEFUP ya que las instancias de RH todavía no estaban totalmente fortalecidas en este aspecto; b) el proceso de valoración que está centralizado en la DIGEFUP; y finalmente c) la confección del mapa de puestos y el manual. Se ha avanzado en la implementación de estos tres procesos, comprendiendo, en el caso de Análisis y Descripción de Puestos a cuarenta instituciones (67%); en Análisis y Valoración de Puestos, a 39 instituciones (65%); y en Clasificación de Puestos, 28 instituciones (47%). Las denominaciones de los puestos valorados y clasificados se ingresan al SNF. Por último, y a efectos de darle mayor flexibilidad al sistema, se ha desarrollado el esquema de Rol, que es una agrupación amplia de puestos que actúan en un mismo plano organizativo y desarrollan funciones con características similares[19].

Calidad de la definición de los perfiles (18-21)

El sistema cuenta con los perfiles de los puestos que incluyen los requisitos de titulación, experiencia requerida y habilidades. El tema de competencias está entendido centralmente como conocimientos generales o específicos y habilidades, sin integrarse en competencias definidas en un sentido estricto.

Administración (22-23)

La implantación del sistema de Clasificación de Cargos ha estado asumida por la DIGEFUP que cuenta con una Dirección de Desarrollo Organizacional (DDO) que establece los criterios técnicos y normativos. Hasta el momento, esto se ha gestionado centralizadamente, previéndose a futuro que el proceso de descripción de cargos pueda desarrollarse en las propias instituciones, con la respectiva coordinación y control del área. En 2008, hubo una institución que realizó con su propio equipo el proceso de Análisis y descripción[20], asistido y entrenado por la DDO.

3.3 GESTIÓN DEL EMPLEO

Igualdad y mérito de acceso (24-27)

Desde el año 2005, se han iniciado acciones relativas al ingreso a la carrera, a la cual se puede acceder, actualmente, por dos instan-

18 Se han actualizado en los últimos años los manuales de 19 instituciones.

19 Operativo, Técnico, Analista, Coordinador, Especialista, Responsable de Departamento, Delegado Departamental, Director Específico y Director General.

20 La Corte Suprema es la primera institución que hizo sola su primer proceso. Este sector del empleo público abarcó 4.500 trabajadores.

cias: vía el proceso ordinario de provisión o por el proceso extraordinario de acreditación. La provisión es ante un ingreso nuevo, mientras que la acreditación se ha realizado para personal que ya realiza tareas en el marco de las instituciones del SC. A su vez, la acreditación extraordinaria presenta tres modalidades: a) directa, cuando cumple todos los requisitos del puesto; b) por equivalencia, en el caso de que el requisito académico pueda ser cubierto por el grado inmediatamente inferior al requerido; c) por experiencia laboral que aplica a los servicios operativos y ejecutivo y en aquéllos casos donde los ocupantes tengan más de diez años en la administración pública. Desde el año 2005, se han cubierto por ambos procesos 12.017 cargos.

El proceso extraordinario de acreditación ha cubierto hasta el momento un total de 11.626 cargos y es supervisado activamente por la DIGEFUP. La mayor frecuencia ha sido el uso de la modalidad directa que abarcó 8.209 cargos, mientras que por equivalencia se han realizado 1.310 y por experiencia 2.107. El proceso implica el análisis de los requisitos del puesto vis a vis las calificaciones de los ocupantes. En aquellos casos donde la persona cumple los requisitos, la DIGEFUP emite una Certificación de Servidor Público de Carrera. En los casos que no se cumplen los requisitos de titulación y es viable, se le otorga al ocupante un plazo de tres años a efectos de completarlos[21]. El proceso de "provisión" cubrió desde la misma fecha un total de 391 cargos y la DIGEFUP supervisa sus aspectos centrales, si bien en forma posterior a su realización[22].

Calidad del reclutamiento (28)

La ley establece la obligatoriedad de la difusión de la convocatoria de provisión ordinaria, las cuales son usualmente publicadas en carteleras o tablones de la institución, y difundidas vía la INTRANET de gobierno. En menor medida, se publica en medios de prensa u otros, siendo éste un aspecto a fortalecer, si bien está limitado por la capacidad presupuestaria de la institución. Está en desarrollo una herramienta de publicación electrónica "TrabajaEn" que permitiría un mayor alcance de las convocatorias (Entrevistas a Funcionarios, 2009).

Calidad de la selección (29-32)

Se reportan procesos de selección con procedimientos establecidos. Los Comités de Selección mayormente están integrados por el sindicato, el representante de RH y el área donde se ubica la plaza. El análisis del candidato incluye la revisión de antecedentes y entrevista. El uso de otras técnicas no es homogéneo ni generalizado. La sistematización de la práctica es reciente y podrían darse irregularidades tales como que el proceso se realice para cumplir un requisito, dada la existencia todavía de resistencias de la clase política a la preservación del principio de mérito. Existen mecanismos que incentivan el cumplimiento de lo normado ya que, por una parte, la DIGEFUP supervisa los procesos de provisión posteriormente, pudiendo detectar anomalías, y está la posibilidad de que un candidato apele el resultado ante la CASC. Ante esta comisión, al momento del relevamiento, sólo se había presentado un caso de apelación.

21 La DIGEFUP ha detectado un número reducido de irregularidades como por ejemplo la presentación de títulos académicos falsos.

22 Esto abarca desde la constitución del Comité de Selección, los criterios de selección utilizados, las técnicas de evaluación y los medios de publicación, entre otros.

Calidad de la recepción (33-34)

No es actualmente una práctica generalizada si bien la Ley Nº 476 establece la indicación de desarrollar actividades de inducción u orientación para el personal de nuevo ingreso o que asuma nuevas responsabilidades, con el propósito de facilitar su adaptación, integración, motivación y compromiso. Actualmente, la DIGEFUP está incluyendo ese aspecto como parte de los procesos de capacitación a las IRH, a efectos de su instalación efectiva. El marco legal establece en treinta días calendario el período de prueba.

Movilidad y ausentismo (35-36)

La norma establece que el traslado de personal se efectuará a solicitud del servidor público, a cualquier otra dependencia dentro de la misma Institución o a otra cubierta por la Carrera Administrativa. En todos los casos, los traslados o reubicaciones deberán contar con la anuencia del servidor público afectado, a excepción de traslados por desastre o emergencia nacional. No se detectan problemas para el uso de la movilidad. No se registra información sobre el ausentismo. La asistencia se registra, diariamente, a través de una planilla papel en la mayor parte de las instituciones.

Disciplina y desvinculación (38-41)

El marco legal establece el tipo de falta y sus sanciones, abarcando faltas leves, graves y muy graves. Se reporta el uso de sanciones y la mayor parte de los casos que se han presentado en la CASC abordan este aspecto, detectándose problemas que van desde la tipificación errónea de la falta a problemas de procedimiento. Se percibe, por los actores, la necesidad de un uso genuino de lo disciplinario como eje para generar una ética pública orientada al ciudadano y no a los intereses individuales, dado que se refieren situaciones de enclaves de corrupción que el registro de la prueba, por ejemplo, deja sin sanción faltas graves vinculadas a sobornos o cobro ilegal de comisiones (Taller de Relevamiento con Sindicatos, 2009). En relación con la desvinculación, desde la puesta en marcha de la ley, se han registrado 421 demandas al Estado por violación o uso indebido del marco legal en relación con el tema de la desvinculación (Entrevistas a Funcionarios, 2009). Esto ha empezado a generar cierta conciencia del costo que paga el Estado por el incumplimiento de la norma. Existe la figura de desvinculación por razones organizativas, derivado del uso del art. 111 de la Ley 476, cuya aplicación sin el debido proceso ha presentado en algunos casos irregularidades, pudiendo encubrir el despido sin causa. Este aspecto ha sido abordado por la CASC en sus resoluciones con el objetivo de sentar doctrina, si bien por el momento no existe ninguna instancia que vele por su cumplimiento. En los últimos años, no se reportan situaciones de rescisiones masivas de empleo público; se refiere como último antecedente la década de 1990, con la implementación del "Plan de Conversión Ocupacional" (PCO) y el Plan de Movilidad Laboral (PML) que, tal como se señaló, generaron una reducción del 23% en toda la administración pública.

3.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

La Ley 476 establece el sistema de gestión del desempeño, con evaluación periódica y posibilidad de ser recusada por el funcionario ante la CASC. Sin embargo, no se ha implementado la gestión del rendimiento en el conjunto de las instituciones que integran el SC. Existe una política diseñada con vistas a ser puesta, por la DGEFUP, a través de la implantación de la gestión del desempeño en cuatro instituciones piloto. Se identifican algunos casos puntuales

en los cuales se gestiona el rendimiento, entre ellos, la Contraloría que tiene implementado un sistema vinculado a resultados y comportamientos; el área de Cultura que tiene una evaluación a partir de conductas y el Ministerio Agrícola y Forestal que tiene un mecanismo para identificar el desempeño destacado.

Evaluación (46-48)

Salvo casos aislados, la evaluación del desempeño no está implementada.

Administración (49)

Las IRH son de acuerdo a la ley las instancias encargadas de administrar este subsistema que actualmente no está formalizado. La DIGEFUP ha diseñado acciones de capacitación a futuro a efectos de entrenar a los equipos de las IRH en este subsistema.

3.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Existencia de estrategia salarial (50)

La política salarial busca ordenar y disminuir las disparidades salariales existentes y se detecta continuidad en el objetivo si bien sus avances son graduales. La misma sigue encuadrada en un contexto de contención del gasto, y las revisiones salariales se realizan dos veces al año, de acuerdo con el movimiento general de la economía. Entre los temas que se han ido ordenando, podemos señalar la regulación de los salarios de los funcionarios públicos de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo (Decreto No. 19-2007) y la aplicación de criterios para regular las remuneraciones del personal bajo la modalidad de Consultores (MHCP, 2007). Esta regulación establece el tipo de complejidad de la tarea y su remuneración correspondiente abarcando diez niveles, cuyo nivel más bajo es de 269 dólares y el más alto es de 3.167 dólares. Por último, se ha avanzado en la aplicación progresiva desde el año 2005 de la Tabla Salarial de Referencia (TSR) en dieciocho instituciones incorporadas al SNF, sin incluir Educación y Salud, cuyos reajustes salariales son negociados directamente con la Asamblea Nacional (DIGEFUP, 2008). Existe la percepción general de que no se recibe de la organización compensaciones acordes con la contribución. Este aspecto es de seguimiento y análisis constante por el área de salarios de la DIGEFUP que, en su último estudio de retribuciones en veintidós instituciones incluidas en el SNF[23], señalaba que no existe una política retributiva homogénea y que no se sigue el principio de equidad interna; en la mayoría de los niveles de complejidad, se mantiene la inequidad de las retribuciones y, en general, la administración de las instituciones del Estado no tienen políticas retributivas definidas ni sistemas de retribución que establezcan las retribuciones a partir de la complejidad de los puestos y objetivos de responsabilidad, eficacia y resultados obtenidos. La existencia de tres modalidades de regulación salarial[24] no genera una política de remunera-

[23] El estudio abarcó doce Ministerios, seis Institutos, un Poder del Estado (Asamblea Nacional) y tres órganos especiales (Presidencia, Contraloría General de la República y Procuraduría General de Justicia). Abarca un análisis individual de la práctica salarial respecto a la Tabla Salarial de Referencia del 2008 en las instituciones que tienen implantado el Sistema de Clasificación de Puestos y hace un especial hincapié en el análisis del comportamiento de las políticas salariales de las dos instituciones que concentran el mayor número de puestos (MINSA y MINED).

[24] Las tres modalidades son: a) el Decreto 19/2007 que regula a los funcionarios principales; 2) la tabla de referencia que señala la ley y que emite la DIGEFUP; y 3) la tabla que regula los salarios pagados con la cooperación externa o por consultaría.

ción integral y existe una heterogeneidad en la retribución variable, diferida o especie (DIGEFUP, 2008a).

Equidad interna y externa (51-57)

Existe también una gran dispersión salarial para cargos de igual nivel de complejidad, introduciendo altos grados de inequidad retributiva interna, producto de los elevados niveles de discrecionalidad actualmente aplicables, pese a los intentos por parte de la política salarial definida de reducir las brechas. Hay diferencias sustanciales para un mismo tipo de responsabilidad entre los sueldos pagados por el SNF y los aplicados por modalidad de proyecto, pudiendo en este último caso duplicar el monto retribuido a un tipo de responsabilidad semejante. Se mantiene, con modificaciones leves, la brecha entre el salario promedio entre los sectores privado y público, que pasó de 0,83 en el 2003 a 0,94 en el 2008. Existe una diferencia significativa entre los salarios pagados por el sector privado y los de la administración pública para los cargos de mayor jerarquía, que se acercan y sobrepasan en algunos casos a la mediana retributiva del sector privado, mientras se reproduce una marcada tendencia a una retribución menor para cargos técnicos y mandos intermedios[25]. La compresión salarial es de un 11,4.

Eficiencia (58)

Los sueldos no son atractivos para algunas franjas de puestos y se reportan dificultades para captar determinadas profesiones de acuerdo con los salarios que tiene la institución, por ejemplo el caso del Ministerio de Trabajo y su baja capacidad de atraer y/o retener a profesionales del derecho. Entre las profesiones para las cuales hay obstáculos de atracción, pueden mencionarse: demógrafos, estadísticos, ingenieros industriales, ingenieros civiles, y las especialidades de medicina legal y forense, veterinaria y de distintas ramas del derecho.

Administración (59-61)

La DIGEFUP ha desarrollado un área específica a efectos de cumplir parte de sus funciones relacionadas con la administración de la política salarial, la formulación de propuestas de ordenamiento salarial y la evaluación del comportamiento de la ocupación. A la par, mantiene actualizados los estudios de la Práctica Retributiva de la Administración Pública, haciendo énfasis en las instituciones pagadas a través del SNF.

Otras compensaciones (62-64)

Al igual que se señaló en el informe diagnóstico realizado en el 2004 (Iacoviello y Zuvanic, 2005), los beneficios extrasalariales que se aplican no son homogéneos. Hay beneficios de acuerdo con lo que en cada caso establezca el Convenio de Trabajo para determinadas instituciones; su gama es variada. Estos pueden comprender, en algunos casos, guardería (como en el caso del Ministerio Agropecuario y Forestal), subsidio de alimentación, bonos navideños, canastas navideñas y útiles

[25] Por ejemplo, el salario de un abogado es de 250 dólares en el Ministerio de Trabajo mientras que una secretaría puede llegar a ganar 300 dólares o hasta 900 dólares de acuerdo con la institución (Entrevista a Funcionarios, 2009).

escolares, entre otros[26]. En relación con el sistema de pensiones, se mantiene la crisis del sistema si bien se ha creado una Comisión a efectos de buscar alternativas. Se reporta que existen escasos incentivos para la jubilación y que la misma no ofrece condiciones adecuadas. Entre ellas, la bonificación recibida por un empleado público que se pensiona es del 60% del salario, lo que puede significar para el promedio de pensionados, acceder sólo al 30% de la canasta básica, la pérdida de prestaciones en salud y la disminución mensual del poder adquisitivo por el factor inflación.

3.6 GESTIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de la carrera (65-70)

Previo a la Ley, no existía marco legal general ni específico relativo a la carrera y en los últimos años se ha reglado e implementado su acceso[27] a través del formato de "acreditación". Sin embargo, sigue sin existir una percepción sobre la utilidad de estar "acreditados" en la carrera por parte de los funcionarios (Entrevistas a Funcionarios, 2009). Existe un modelo conceptual del sistema de carrera que comprende los Perfiles de los Puestos y las Rutas Profesionales, sin implementar actualmente y sin integrar alternativas de crecimiento horizontal.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71-76)

No hay institucionalizada un área que cubra las necesidades de capacitación del funcionario en forma integral[28]. El 2% del gasto en nómina se dedica a capacitación si bien a las instituciones les llega sólo el 1% ya que el porcentaje restante es derivado al Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)[29], que ofrece capacitación al sector público, pero su oferta es parcial en relación con las necesidades específicas y generales que detectan las IRH (Taller de Relevamiento con IRH, 2009). Mayormente, hay capacitación diseñada e implementada por los mismos organismos, tal como por ejemplo el MHCP y el MAGFOR, pero esto está centralmente vinculado a sus posibilidades presupuestarias[30]. La DIGEFUP tiene competencias para la capacitación de la IRH en lo relativo a la gestión de RH y ha implementado una serie de acciones de capacitación con una clara orientación estratégica. Del 2004 al 2008, se han realizado tres ediciones del Postgrado en Gerencia de Recursos Humanos para Personal Dirigente y Técnico de las IRH en conjunto con la Universidad de Ciencias Comerciales y la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI), abarcando a un total de 89 participantes. Asimismo, también se han desarrollado 21 eventos de capacitación sobre la Ley 476 y su Reglamento, integrando a funcionarios y representantes de organizaciones sindicales; 211 eventos sobre los Sistemas de

26 La antigüedad está incorporada al salario.

27 Además del marco establecido por ley, artículo 2, y su reglamento, la DIGEFUP ha emitido normativa técnica relativa al tema. Ver DIGEFUP, 2006.

28 Desde la perspectiva de los funcionarios, la función cubierta por el INAP décadas atrás no ha sido reemplazada actualmente.

29 Por normativa del INATEC, el aporte disponible de las empresas e instituciones será acumulativo por período de un año, iniciando en el mes de noviembre y venciendo en el mes de octubre del siguiente año. El saldo positivo disponible será utilizado como fondo de becas que se brindarán a nivel nacional para el estudio de carreras técnicas en los centros propios de INATEC.

30 El detalle de capacitación realizado puede verse en Figueroa (2006).

Clasificación de Puestos y Gestión de Recursos Humanos, con la participación de 6.092 funcionarios y organizaciones sindicales.

3.7 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Gestión del clima (77-78)

No existen prácticas destinadas a conocer el clima laboral. No se tiene registro de la existencia de evaluaciones del clima organizativo.

Eficacia de la comunicación (79-81)

Son parciales los mecanismos formalizados establecidos para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados. Existen murales y tablones que permiten acceder al empleado a la información. También hay un canal televisivo estatal que reporta actos oficiales o normativa de alto impacto como por ejemplo el Decreto de restricción de gasto de 2009. Está activa la Intranet de gobierno, a través de la cual se produce intercambio de información al interior y entre las áreas. Existen canales de comunicación fluidos y actividades regulares de información entre las IRH y la DIGEFUP.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

Se mantiene la práctica ya desarrollada de negociación entre las partes. Los Convenios Colectivos de Trabajo están estructurados por institución, no existiendo un Convenio Marco que agrupe a las organizaciones del Poder Ejecutivo (PE). La mayor parte de Ministerios e Instituciones del PE reporta el funcionamiento activo de estos marcos laborales, con la excepción a la fecha, del Ministerio MIFAMILIA[31], que se encontraba en desarrollo al momento del relevamiento. En ese sentido, los diversos convenios contienen cláusulas homogéneas[32] y sus principales diferencias están dadas por el abanico de beneficios que integran (Entrevista a Sindicatos, 2009). La mayor representatividad en términos de afiliación está dada por la Confederación General Unión Nacional de Empleados, que integra a varios sindicatos y tiene 20 mil afiliados, excluyendo a los empleados del sector salud y educación que tienen sus propias confederaciones (Entrevista a Sindicatos, 2009).

Gestión del conflicto laboral (86-87)

Se mantiene la disminución del número de huelgas prolongadas o conflicto. El diálogo gobierno-sindicato es previo a la implementación de la Ley 476. Igualmente, la ley en-

31 De acuerdo con información de DIGEFUP. Con Convenio Colectivo vigente e informado al año 2008 se encontraban: Ministerio Agropecuario Forestal (MAGFOR); Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI); Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC); Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente (MARENA); Ministerio de Salud (MINSA); Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); Corte Suprema de Justicia (CSJ); Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL); Instituto Nacional Forestal (INAFOR); Instituto Nacional Tecnológico (INATEC); Empresa Portuaria Nacional A.P.S. (Puerto Sandino); Lotería Nacional; Radio Nicaragua.

32 Hay mesas cada dos años que negocian el Convenio. Si no se mejora, el convenio automáticamente se prorroga.

marca las relaciones laborales bajo el Código de Trabajo y señala la posibilidad de asociación sindical, la instrumentación de Convenio Colectivo Marco y el derecho a huelga. Los sindicatos han participado activamente en el diseño de la Ley del SC[33] y actualmente han apoyado y formado cuadros para su implementación, destacándose su participación en las capacitaciones que sobre la temática ha brindando la DIGEFUP. Asimismo, los representantes sindicales tienen participación en los Comités de Selección para la provisión de cargos y la Comisión de Apelación integra entre sus miembros a militantes destacados por su trayectoria dentro del campo sindical (Entrevistas, 2009).

Gestión de las políticas sociales (88-89)

Las políticas sociales no son homogéneas y dependen de lo establecido en los Convenios de Trabajo y la capacidad presupuestaria de la organización. Se reporta la disminución de prestaciones en el ámbito de salud, derivado de la reducción del estado en los ´90. Existe cobertura médica que abarca las prestaciones básicas para el empleado y que por Convenio Colectivo, en algunos casos, puede ampliar el rango de beneficiarios a la familia o incluir beneficios adicionales como odontología, anteojos o cobertura ginecológica preventiva para el miembro femenino del grupo familiar, entre otros aspectos.

3.8 ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN RECURSOS HUMANOS

Nicaragua estuvo por más de cincuenta años bajo el Código de Trabajo y, antes de la entrada en vigencia de la Ley 476, existía un alto grado de autonomía de decisión a nivel institucional y diversidad en relación con las prácticas y capacidades instaladas al interior de las IRH. La DIGEFUP es el Órgano Rector del SC y tiene competencias sobre los marcos establecidos por la Ley N° 290, la Ley N° 476 y la Ley N° 550.

Podemos afirmar que en estos últimos años se ha institucionalizado la función de Recursos Humanos bajo la responsabilidad de la DIGEFUP y los equipos técnicos que la integran, con continuidad en la gestión y con la instalación de modalidades de trabajo en algunos subsistemas clave.

El proceso de generación de una institucionalidad para el SC, a través de la DIGEFUP, ha atravesado diversas etapas, que abarcaron desde el desarrollo del marco conceptual del modelo de RH a la formulación del Anteproyecto de Ley de SC y su Reglamento, entre otros. Actualmente, se encuentra ya ante una nueva etapa cuyo eje es la implantación efectiva de un sistema de mérito en la Función Pública Nicaragüense. En términos de acciones concretas, esto implica fortalecer el marco institucional, continuar la implementación de los Sistemas de GRH y seguir desarrollando capacidades en las IRH. Ciertamente, el hecho de que la DIGEFUP dependa y reporte al MHPC le permitió avanzar en este rol, aún en contextos altamente politizados y de cambio de gobierno, que podrían haber detenido lo realizado desde la década de 1990. Entre las funciones que ha consolidado, se encuentra su supervisión operativa en el cumplimiento de la ley, estableciendo criterios en aquellos aspectos que pueden buscar ser evadidos, la aplicación técnica de su competencia en la definición de la estructura de cargos en el proceso de acreditación y provisión, y los lineamientos y estudios relativos a compensación.

[33] Es necesario aclarar que luego de aprobada, se formularon algunas diferencias, en especial en lo referido al rol rector del MHCP (Entrevistas, 2009).

En cada institución, a partir de la Ley, ya se ha implementado una instancia administrativa responsable de la aplicación de las políticas, sistemas de clasificación de puestos y gestión de RH en coordinación con la DIGEFUP. Estas funciones están siendo progresivamente asumidas por las IRH que son independientes desde el punto de vista orgánico y jerárquico del área rectora del SC, reportando a la máxima autoridad de la institución a la que pertenecen.

Las IRH se encuentran en un proceso de construcción y desarrollo, observándose tres aspectos centrales a señalar. El primero se vincula con la necesidad de mantener y fortalecer lo ya hecho, entre otros: a) la existencia de una definición clara de funciones de estas áreas, los cargos y perfiles de quienes las integran, dado a través del sistema de clasificación de puestos[34], así como su mayor jerarquía; b) el proceso en marcha de desarrollo de capacidades de estas instancias, conducido por la DIGEFUP, y que ha abarcado desde la sensibilización sobre el modelo conceptual de gestión, los temas centrales de la ley hasta la formación de posgrado en gestión de RH con su participación y la de universidades; c) la presencia de mecanismos de coordinación fluidos entre la DIGEFUP y las IRH[35]. El segundo se refiere a temas que están en la agenda futura para su implementación, como el caso de la gestión del desempeño, los sistemas de información integrados, o que claramente deben ser atendidos como los derivados de un mayor conocimiento al interior de las instituciones de la ley y sus procesos, como es el caso disciplinario. El último, pero no por ello menos importante, está claramente interrelacionado con la cultura política predominante y el rol de estas áreas. La ley es joven y todavía hay limitada capacidad de las IRH de evitar la discrecionalidad política en algunas decisiones en el campo de la gestión de RH. Estos tres aspectos confluyen para volver a puntualizar que las IRH requieren de mayor capacidad técnica y que en este proceso no sólo deben incluirse a sus miembros sino también a los directivos de las instituciones.

La ley también establece otros órganos: a) la CASC, integrada por tres miembros que son electos por cuatro años y cuyo rol fundamental es resolver, en segunda instancia, los recursos administrativos presentados contra resoluciones emitidas por las Comisiones Tripartitas de las Instituciones[36], en procesos disciplinarios, de provisión y de desempeño; y b) la CNSC, que es un órgano colegiado de carácter consultivo, integrado por delegados de los distintos Poderes del Estado, Asociaciones de Municipios, Regiones Autónomas y Organizaciones Sindicales del Sector Público, sobre el cual, recientemente, se ha procedido a la designación de sus miembros.

En relación con el primer órgano, la CASC fue puesta en marcha en marzo de 2007, decisión gubernamental relevante ya que es interpretada

34 Dirigir, coordinar y supervisar las actividades relacionadas con los Sistemas de gestión de RH, provisión, gestión del desempeño, inducción del personal, elaboración y registro de los movimientos altas, bajas y cambios en nómina fiscal, beneficios sociales, Convenio Colectivo, capacitación, de acuerdo con la Ley de SC y de la Carrera Administrativa, legislación laboral vigente, reglamentos, políticas, normas, procedimientos establecidos e instrucciones del Inmediato Superior a fin de garantizar la gestión eficiente de los RH Institucionales.

35 Fortalecimiento técnico al Ente Rector e IRH, asignando 145 equipos informáticos conforme a sus requerimientos.

36 Previo a la intervención de la Comisión, debe entender en el tema la Comisión Tripartita que está integrada por el responsable de RH de la institución, un delegado de la inspección de trabajo del Ministerio de Trabajo, y el empleado, que se puede hacer representar por sí mismo, por el sindicato o por otros de acuerdo a su conveniencia.

como un gesto político de apoyo al proceso de implementación de una ley aprobada en otro gobierno. Entre los años 2007 y 2008, la Comisión ha trabajado sobre un total de 156 casos, mayormente vinculados a procesos disciplinarios relativos a faltas graves o muy graves. Ha establecido jurisprudencia a través de sus resoluciones en una cultura pública que mayormente ha buscado evitar o transgredir la ley (Entrevistas, 2009). Estos criterios legales, que en algunos casos han resuelto en contra de intereses políticos, han abarcado desde aspectos formales relativos a los procedimientos o la tipificación de la falta, hasta la interpretación de aspectos nucleares de la ley, tal como la ruptura del vínculo laboral en forma unilateral por parte del Estado, a través del uso incorrecto del artículo 111 de la ley o de la aplicación del art. 45 del Código de Trabajo, que no aplicaría en el presente marco. En suma, estamos todavía frente a un órgano que está construyendo su legitimidad y buscando fortalecer el respeto por el marco legal existente.

FIGURA 1

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

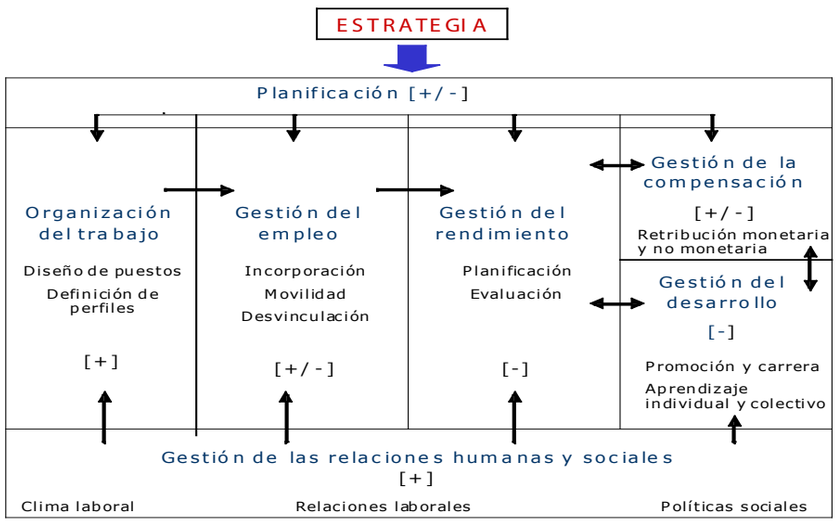


FIGURA 2

TABLA COMPARATIVA DE PROMEDIOS POR SUBSISTEMA 2004 Y 2008

Subsistema	Promedio – año 2004		Promedio – año 2008	
	Escala 0 a 5	%	Escala 0 a 5	%
Planificación	1,00	0,20	1,82	0,36
Organización del Trabajo	1,42	0,28	2,08	0,42
Gestión del Empleo	0,83	0,17	1,56	0,31
Gestión del Rendimiento	0,13	0,03	0,63	0,13
Gestión de la Compensación	1,00	0,20	1,40	0,28
Gestión del Desarrollo	0,58	0,12	1,33	0,27
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	1,46	0,29	1,46	0,29
Organización de la Función Recursos Humanos	1,50	0,30	2,00	0,40

INDICADORES
Indicadores 4.

4.1 INDICADORES CUANTITATIVOS
(en dólares)[37]

1. Tasa de designaciones políticas

Tasa de designaciones políticas	**Nd**	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina Salarial del gobierno central (millones)	448	2008 Presupuesto General de la República-Servicios Personales
II. PBI (millones)	6,627	2008 Banco Central de Nicaragua
I. / II. Nómina Salarial del gobierno central/ PBI	**6,76**	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios (*)

I. Salario promedio del nivel más alto de la escala salarial principal	1064	2008 - Salarios promedio Director. Fuente: Dirección General de Función Pública, área de salarios.
II. Salario promedio del nivel más bajo de la escala salarial principal	93	2008 - Salario Mínimo Vigente. Dirección General de Función Pública, área de salarios.
I. / II. Compresión vertical de los salarios	**11,4**	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. PBI per cápita mensualizado	97,42	2008 - PBI/Población /12
II. Salario promedio del gobierno central	273	2008 - Dirección General de Función Pública.
I. / II. Sueldo gubernamental promedio/ PBI per cápita	2,94	

[37] (en dólares) 1] Tipo de cambio promedio 2008: 19.37 córdobas por cada Usd. Fuente: OAFE-MHCP.

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio del gobierno central	273	2008. Fuente: Información brindada por la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP), 2009
II. Sueldo promedio del sector privado	291	2008. Fuente: Información brindada por la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP), 2009
I. / II. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	0,94	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	98247	2008. Fuente: Información brindada por Dirección General de Función Pública (DIGEFUP), 2009
II. Población total	5.668.876	2008. Fuente: Información brindada por Dirección General de Función Pública (DIGEFUP), 2009
I. / II. Número total de empleados públicos en el gobierno central / Población total	1,7	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	1498	2008. Presupuesto General de la República
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	98247	2008. DIGEFUP - Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central
I. / II. Gasto público / número de empleados en el gobierno nacional	0,015	

4.2 ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

FIGURA 3
TABLA DE ÍNDICES

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	6,67	33			
(M) MÉRITO	6,77	34			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	7,36	37			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	3,86	39
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	3,57	36
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	3,58	36
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	5,7	28			
			(COM) COMPETENCIA	3	30
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	1,62	16
			(FL) FLEXIBILIDAD	3,73	37
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	5,88	29			

En el Anexo II, se incluye el análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades que plantea el SC bajo estudio para los cinco índices y los seis subíndices construidos a partir del presente diagnóstico.

Conclusiones

5. CONCLUSIONES

5.1 ANÁLISIS DE ÁREAS CAUSALES

Como áreas causales, encontramos un empleo público con marco normativo reciente desarrollado en un contexto de alta politización y polarización partidaria. Estamos frente a una situación de cambio que todavía tiene resistencias por parte de los actores políticos. El subsistema de planificación ha nacido bajo parámetros de contención del gasto y con esfuerzos avanza hacia la construcción de sistemas de información que den cuenta de la cantidad de empleados e integre otros aspectos relativos a los RH en la función pública; sin embargo, el blanqueo de las plantas transitorias vuelve a poner en juego intereses particulares. El subsistema de empleo recién se inicia como práctica homogénea y sigue siendo necesario el seguimiento de su implementación ya que el acceso discrecional ha sido su característica central. El mismo problema enfrenta compensaciones que buscan ordenar una realidad salarial con desigualdades.

En suma, el contexto de polarización política, debilidad institucional y desafíos sociales de magnitud impactan en el ritmo de implementación de la agenda y de los tiempos de implementación del SC. El mismo no es una prioridad frente a otros problemas tales como hambre cero, salud o los giros pendulares que pueden darse en la arena gubernamental. A esos factores se suman los ya señalados en el diagnóstico anterior, derivados de un proceso de democratización reciente. Entre ellos: a) el bajo interés por parte de los actores políticos de dar mayor impulso a la implantación; b) el bajo desarrollo de las capacidades gerenciales en las instituciones, agudizado por los cambios políticos; c) la cultura administrativa instalada, que baja la credibilidad de los servidores públicos en general sobre el modelo de SC dado que puede no ser congruente con las vivencias y las experiencias diarias de la Administración del Estado; y d) las limitaciones presupuestarias que se instalan casi ya como un rasgo estructural de la economía nicaragüense.

Los pasos dados en estos últimos años, cuyo origen se encuentra desde mediados de la década de 1990, muestran el esfuerzo persistente para instalar un SC con base en el mérito. Este esfuerzo empieza a mostrar algunos signos concretos de cambio, si bien es necesario recordar que estamos frente a un proceso que intenta revertir la persistencia histórica de la vulneración al principio del mérito, como consecuencia de una fuerte polarización política y debilidad institucional.

Podemos sintetizar que lo realizado en los últimos años ha construido institucionalidad para el SC, en gran parte como resultado del rol cumplido por la DIGEFUP. Estos aspectos han girado en torno a: a) la implementación pau-

latina de la ley en términos de los subsistemas que lo integran y de los órganos que establece, en especial de la CASC; b) el desarrollo de capacidad institucional de las IRH; c) el establecimiento de políticas, dictámenes y procesos de supervisión cuyo objetivo central ha sido evitar la no observancia de la ley; d) la existencia de un modelo conceptual tras el modelo real implementado, vinculado a la gestión de RH, que busca integrar los distintos subsistemas. Quedan todavía aspectos pendientes de implementación y construcción plena, tales como la gestión de la planificación, del desarrollo, del rendimiento y de la generación efectiva de una política integral de las remuneraciones que reduzca la inequidad salarial.

En relación con los subsistemas, todos muestran una mejora; en algunos casos, es leve y en otra más pronunciada, con la excepción de Relaciones Laborales que ha mantenido su desempeño sin registrar cambios significativos. Organización del Trabajo presenta el puntaje más alto ya que se ha seguido desarrollando el sistema de clasificación y valoración de puestos, integrando perfiles, realizando actualizaciones y flexibilizando la herramienta a través del esquema de roles. En Planificación, se observa el desarrollo paulatino de prácticas con orientación, siendo central ordenar la nómina fiscal, con la implementación piloto de un sistema integrado de información relativo a la gestión de RH. El mayor cambio lo evidencia el subsistema de Gestión del Empleo que es el que más ha mejorado, dada la implementación de prácticas a efectos de preservar el principio de mérito. Compensación tiene una leve mejora que evidencia los avances del ordenamiento concreto de políticas, tal como es el caso de la modalidad de regulación de contratación salarial por proyectos, si bien persiste la inequidad. Los subsistemas que muestran los puntajes más bajos son desarrollo y rendimiento que, con la excepción de acciones de capacitación, registran posibilidades y desafíos futuros, estando estos subsistemas todavía en estado de diseño o experiencia piloto.

El promedio de los índices ha subido encontrándose entre un 37% y 29%. Consistencia Estructural y Mérito muestran los índices más altos: por encima del 30%, y los más bajos son Capacidad Funcional y Capacidad Integradora por debajo del 30%.

En suma, podríamos estar presentes en el inicio de cierto aprendizaje institucional y político que muestra un horizonte de viabilidad para construir en el largo plazo un empleo público profesional.

5.2 RECOMENDACIONES

a. El marco de reformas requiere un alto apoyo político por varios años más. Necesidad de renuncia gradual al ejercicio de la discrecionalidad en materia de SC y a la evitación de la ley o su violación.

b. Fortalecer a la CASC. Diseñar mecanismos que incentiven el cumplimiento por las instituciones de las resoluciones de la CASC.

c. Abordar en detalle el modelo que tendrá la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC). Recién se ha designado a sus miembros, queda pendiente definir con mayor claridad su rol y su ámbito de competencia.

d. No abordar en el corto plazo modificaciones del marco legal, en términos de generar una reforma legislativa del marco existente. Los procesos de reforma insumen tiempo, abren debate sobre temas ya debatidos y podrían deslegitimar el marco actual perdiendo fuerza su proceso todavía incipiente de implementación.

e. Hay consenso entre la mayor parte de los actores de que debe continuarse y profundizarse el proceso de fortalecimiento hacia las IRH ya encaminado y gestionado por la DIGEFUP. En especial, en la medida en que se plantean dos grandes desafíos como la implementación del SISEC y de la gestión del rendimiento.

f. La carrera todavía es un diseño conceptual que ha avanzado en términos de la acreditación. La implementación efectiva de planes de desarrollo y carrera horizontal todavía es un punto pendiente que se recomienda retomar, más en un contexto de expresa inequidad salarial. Este punto refiere a brindar capacidad de flexibilidad funcional al sistema implementado.

g. La función directiva y el desarrollo gerencial es todavía un aspecto pendiente y que ha sido señalado como necesidad por las IRH a la par que constituye un núcleo central de apuntalamiento para un efectivo sistema de mérito.

h. Mantener los procesos de sensibilización relativos al cumplimiento y conocimiento de la ley.

i. En relación con la política salarial, las recomendaciones se encuadran en lo ya señalado por el área de salarios de la DIGEFUP en torno a profundizar el proceso de ordenamiento de las remuneraciones, como una primera etapa; establecer un horizonte salarial; articular los beneficios otorgados vía convención colectiva con los objetivos globales de la política retributiva; establecer una política retributiva integral; establecer estructuras salariales homogéneas que reduzcan la complejidad de la estructura salarial y eliminen las inequidades y distorsiones vigentes (DIGEFUP, 2008a). Estos aspectos podrían llevar a la elaboración y consenso a nivel institucional de un Anteproyecto de Ley de Salarios de la Administración Pública (DIGEFUP, 2008).

j. La elaboración de instrumentos para apuntalar procesos o asegurar su supervisión, tales como el Manual de Procedimientos Disciplinario; la compilación de toda la normativa técnica de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos y elaboración de normativa técnica de auditoría en el campo de la Clasificación de Puestos y Retribución.

Síntesis 6.

TABLA DE SÍNTESIS

CATEGORÍAS	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Antecedentes	Programas de Reforma desde 1994, con el apoyo de diversos organismos internacionales. Avance significativo en Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGFA) e implementación de Servicio Civil. Cambio de gobierno mantuvo el marco de las reformas en el Servicio Civil.
Análisis del marco legal	Por más de cincuenta años, el marco legal ha sido el Código de Trabajo. A fines del 2003, fue aprobada la Nueva Ley del Servicio Civil Nº 476 y en agosto del 2004 su reglamento. En forma persistente, se ha avanzado en la implementación de los principales capítulos de la ley. La ley es un instrumento nuevo y existe resistencia al cambio por parte de los funcionarios políticos que pueden aducir desconocimiento o directamente no cumplirla. Implementación en 2007 de la CASC, con acciones concretas realizadas y marcando criterio orientado al cumplimiento de la ley.
Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Rol central de la DIGEFUP en la construcción de capacidades de las IRH y en evitar violación de la ley. Se ha construido equipo técnico con continuidad. Trabajo coordinado entre DIGEFUP y CASC.
Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Luego de la tendencia de la década de 1990, de reducir el tamaño de la dotación de empleados públicos, se mantienen los valores de principios del 2001. El empleo público registrado es actualmente 1.75%. La nómina salarial del Gobierno Central es 32% en relación con el gasto público para el 2008. Compresión vertical se encuentra en un 11%.
Planificación	Se mantiene la restricción del gasto como contexto central de planificación de los RH, con excepciones de crecimiento en los planes y/o programas vinculados a la agenda de lucha contra la pobreza. Hay un desarrollo paulatino de prácticas de planificación. La orientación del mismo es centralmente ordenar la nómina fiscal, en la cual no se encuentra todo el personal que trabaja en el Estado. Se encuentra en implementación piloto un sistema integrado de información relativo a la gestión de RH. Las IRH han iniciado un proceso incipiente de construcción de capacidades en torno a planificación de sus recursos. La DIGEFUP juega un rol técnico y de coordinación significativo en este subsistema, dada su dependencia de MHCP.

Organización del Trabajo	Existe un sistema establecido de clasificación y valoración de puestos que ha avanzado en un 67% en su implementación, ha integrado perfiles y realizado actualizaciones. Sistema que requiere capacidad técnica en las IRH.
Gestión del Empleo	Prácticas incipientes sistematizadas. Se ha avanzado mayormente en el proceso de acreditación y en menor medida en el proceso de provisión. Órganos que buscan asegurar garantías de proceso (CASC, DIGEFUP). Ley que todavía requiere mayor conciencia de actores políticos en términos de aplicarla y no violarla.
Gestión del Rendimiento	No se ha implementado el sistema de gestión del rendimiento. Existen casos aislados. El sistema está conceptualmente diseñado y se prevé el entrenamiento a las IRH a efectos de su instalación futura.
Gestión de la Compensación	Existe una política con el objetivo de ordenar e integrar distintas modalidades de regulación salarial. Persiste la inequidad interna. Ausencia de integración de política salarial por existencia de tres modalidades de regulación.
Gestión del Desarrollo	Existencia de diseño conceptual de carrera. Sin implementación todavía de promociones e incentivos que diferencien las ventajas de estar en la misma. Capacitación sin cubrir necesidades en forma integral. Interacción positiva realizada por DIGEFUP entre proceso de cambio (implementación de ley) y desarrollo de capacidades vía entrenamiento a las IRH.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Existen procesos de negociación y concertación entre las partes. Los sindicatos mantienen una fuerte presencia, en especial los vinculados a las áreas de salud y educación. Los conflictos han decrecido en los últimos años y la política de beneficios no presenta características homogéneas dependiendo del organismo o de las acciones de los sindicatos involucrados.
Índices del sistema de servicio civil	El promedio de los índices ha subido, encontrándose entre un 37% y 29%. Consistencia Estructural y Mérito muestran los índices más altos: por encima de 30%, y los más bajos son Capacidad Funcional y Capacidad Integradora por debajo del 30%.

ANEXOS

Anexos 7.

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

Niveles de evaluación:

5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Se dan coincidencias en casos excepcionales.

0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

Se señalan en negrita los puntos críticos de nivel A (ponderación 3).

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Se puede constatar un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	2
Coherencia estratégica	**2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.**	2
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	2

Información de base	**4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.**	2
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	2
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	2
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	1
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	2
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	1
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.		
Existencia e integridad	12. Se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	3
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	**13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.**	3
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	2
	15. La precisión en la descripción de las tareas no es tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	2
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).	1
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	2
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	2
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	2
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	3
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles en la parte que les afecta.	1

GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.

Igualdad y mérito en el acceso	**24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.**	2
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	2
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	2
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	1
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	1
Calidad de la selección	**29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.**	1
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	2
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	1
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	2
Calidad de la recepción	33. Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, en sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	1
	34. Existen, y se aplican procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	1
Movilidad	**35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.**	2
Ausentismo	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	2
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios, efectivamente aplicados, permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	1
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	2
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	1
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	2

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible.

Planificación y seguimiento del rendimiento	**42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.**	1
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	1
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	1
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	1
Evaluación	**46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.**	0
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	0
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	0
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	1

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.

Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	2
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	1
	52. Las personas perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	1
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y al aprendizaje.	1
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	1
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	1
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.	2
Eficiencia	**58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.**	1

Administración	**59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.**	2
	60. No se pueden constatar, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	2
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	2
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	1
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	1
	64. En la organización, existen políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	1
GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.		
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas sus expectativas razonables de promoción en la organización.	2
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	1
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	1
	68. No se pueden constatar, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	1
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	1
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0
Calidad de la formación y gestión de la formación	71. De la organización, las personas reciben la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	2
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	1
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	2
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	2
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2
	76. La formación es objeto de evaluación que se extiende a la satisfacción producida en los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	1

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).

Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	0
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos cuya utilización frecuente se puede constatar para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	1
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	1
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	1
Equilibrio y calidad de las Relaciones laborales	**82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.**	2
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Normalmente, las transacciones entre las partes reflejan dicho equilibrio.	2
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	2
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	2
Gestión del conflicto laboral	**86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.**	2
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	3
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	2
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden a los que son propios del entorno en el cual opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	1

Organización de la función de recursos humanos - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	2
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	1
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	3

ANEXO II. Análisis de los resultados por índice

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICIENCIA – Valor obtenido: 33 % Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.			
Planificación Empleo Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	5. 6. 7. 8 36. 41 56. 57. 62. 63 75. 76 89	• Se mantiene una fuerte contención del gasto en personal en la presente gestión. • Los costos salariales son razonables en relación con el mercado de referencia.	• Existe todavía inequidad entre puestos similares y, si bien se ha buscado ordenar este aspecto, todavía persisten estas desigualdades. • El proceso de planificación es incipiente. Los recursos no suelen movilizarse entre instituciones. • La formación es limitada. Se detectan necesidades no cubiertas y recursos financieros escasos. • Los beneficios extrasalariales son dispares entre instituciones, dependiendo del Convenio Colectivo. No todos los empleados gozan de los mismos beneficios. • El régimen de pensiones tiene una fuerte carga fiscal y no es percibido como adecuado por los empleados.
MÉRITO – Valor obtenido: 34 % Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.			
Empleo Remuneración Desarrollo	24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38 60 68	• Incorporación masiva de funcionarios a la carrera administrativa a través del proceso de acreditación. • Inicio de proceso de provisión de cargos por concursos abiertos y externos con procedimiento y supervisión activa de la DIGEFUP. • No se registra con el cambio de gestión la tendencia histórica de cancelaciones masivas en el empleo público. • Implementación relativamente efectiva del Tribunal de Apelaciones. • Se han reglado y ordenado tipificaciones contractuales de empleo público que daban espacio para el uso político y clientelar de los mismos.	• Falta implementar la promoción basada en el mérito. • La calidad de los órganos de selección es variable de acuerdo con cada institución. • La no discriminación no está establecida por ningún tipo de mecanismo, si bien se encuentra el Tribunal de Apelación puesto recientemente en funcionamiento.
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL – Valor obtenido: 37% Evalúa la solidez e integración sistémica del SC. Se divide en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.			

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
COHERENCIA ESTRATÉGICA – Valor obtenido: 39% Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.			
Planificación Rendimiento Remuneración Desarrollo	1. 2. 3. 11 42 50 75	• En lo relativo a la planificación, la DIGEFUP tiene un rol técnico activo previo para todas las decisiones de cambio o creación de puestos que ingresan al sistema de nómina, si bien este aspecto todavía se da en un marco de planificación de contención del gasto y no con visión a mediano y largo plazo. • Hay necesidades detectadas, si bien la inversión en formación está fuertemente limitada por la restricción del gasto. • Hay una política salarial diseñada tendiente a reducir la inequidad existente con implementación progresiva y con estudios técnicos de la DIGEFUP tendientes a sustentarla.	• Está en proceso piloto la implementación de la gestión del rendimiento.
CONSISTENCIA DIRECTIVA – Valor obtenido: 36% Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva que se puede constatar en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Organización RH	10 23 45. 49 90. 91. 92. 93	• La DIGEFUP, luego de más de catorce años de trabajo sistemático, ha generado una base mínima de capacidades en las IRH y es referente en el tema de la aplicación de la ley y sus diferentes subsistemas. • Se fortaleció formal y técnicamente a la figura de los responsables de personal.	• El grado de involucramiento de los directivos en la gestión del personal es bajo y el conocimiento pleno de la ley es todavía un proceso en construcción.
CONSISTENCIA PROCESOS - Valor obtenido: 36% Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	1. 4. 12. 14. 17. 47 56. 59. 61 66. 74. 76 80. 82	• Desarrollo consistente de la organización del trabajo, con descripciones de puestos con base en criterios técnicos y con un proceso en marcha de generación de capacidades técnicas para su implementación en las ORH. • Los sistemas de información ofrecen data cuantitativa confiable dentro del sistema de nómina. • En lo relativo a la planificación, la DIGEFUP tiene un rol técnico activo previo para todas las decisiones de cambio o creación de puestos que ingresan al sistema de nómina, si bien este aspecto todavía se da en un marco de planificación de contención del gasto y no con visión a mediano y largo plazo. • Hay un diálogo fluido y espacios de concertación con las asociaciones de trabajadores. • Se han desarrollado sistemas de información que permiten gestionar el sistema de compensación dentro del campo de las instituciones que figuran en nómina.	• Falta implementar la carrera y por lo tanto su articulación con las demás funciones de recursos humanos. • Está en proceso piloto la implementación de la gestión del rendimiento. • Son limitados los mecanismos de comunicación al interior de las instituciones. • Existe todavía inequidad entre puestos similares y si bien se ha buscado ordenar este aspecto, todavía persisten estas desigualdades.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CAPACIDAD FUNCIONAL - Valor obtenido: 28% Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se divide en tres subíndices: Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad.			
COMPETENCIA - Valor obtenido: 30% Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Remuneración Desarrollo	9 18. 19. 20. 21 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34. 54 71. 72	• El proceso de acreditación favorece la tecnificación de las plantillas. • Hay perfiles de puestos que son técnicamente definidos y sobre los mismos se asienta el proceso de acreditación y de provisión de puestos. • Si bien existen necesidades no cubiertas dada la contención del gasto, se han desarrollado procesos de capacitación que buscan bajar los déficits existentes.	• La calidad de los órganos de selección es variable de acuerdo con cada institución. • Los medios para el reclutamiento no están plenamente desarrollados. • La implementación del proceso de provisión de cargos es incipiente. • Los perfiles desarrollan experiencia y habilidades si bien no están definidos en términos de competencias. • La estructura de compensaciones ha buscado reducir la inequidad con avance en progreso. No contiene componentes que estimulen la atracción o retención. • En casos donde se cuenta con financiamiento internacional, la formación apoyó procesos de cambio y/o aprendizajes institucionales.
EFICACIA INCENTIVADORA - Valor obtenido: 16% Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Organización del Trabajo Empleo Rendimiento Competencia Desarrollo	16 37. 39 42. 43. 44. 45. 46 51. 55. 58. 64 67		• Falta incorporar criterios de enriquecimiento de los puestos de trabajo. • No está implementada la gestión del rendimiento. • Todavía resta implementar la carrera y sus procesos de promoción.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
FLEXIBILIDAD - Valor obtenido: 37% Mide el grado en el cual las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Desarrollo	3 13.15. 16. 22 35. 39. 40 53. 69. 70. 73	• Hay mecanismos que permiten la adaptación al entorno. • El diseño de puestos obedece a criterios de gestión y son actualizados en forma permanente. • Las normas permiten ajustes de la planta por motivos técnicos y económicos, que se han hecho efectivos, la limitación central de las mismas es su uso político para realizar rescisiones de empleo sin causa.	• No se ha desarrollado la carrera ni jerárquica ni horizontalmente. • El sistema de gestión del rendimiento no está desarrollado y mayormente las razones de recisión de empleo han obedecido hasta el momento a causas de tipo político-partidario.

ANEXO III. Ficha técnica del informe

Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior (BID, DRP, 2006): Noviembre 2004
Fecha de cierre del actual diagnóstico: Marzo 2009

Fuentes de obtención de la información

Documentos

Banco Mundial (2008). "Reseña sobre Nicaragua". *Web site* del Banco Mundial. Consulta Febrero de 2009.

BID–DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

BID-DRP (2008). "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Washington, D.C.

CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre.

DIGEFUP (2006). "Guía de usuario. Módulo de personas. Sistema de Información del Servicio Civil (SISEC)". Dirección General de la Función Pública. PREFMO-IDS-GU1000-SISEC-001V3. Managua. Nicaragua. Enero.

DIGEFUP (2006a). "Normativa Técnica para el ingreso de los servidores públicos en servicio activo a la carrera administrativa"; Dirección General de la Función Pública. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Managua. Nicaragua. Julio.

DIGEFUP (2006b). "Reforma del servicio civil de Nicaragua. Informe Nacional de Nicaragua". Dirección General de la Función Pública. Presidencia de la República de Nicaragua. Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de septiembre de 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

DIGEFUP (2007). "Tabla Salarial de Referencia y banda Ancha 2007". Dirección General de la Función Pública. DJSG. CIRCULAR, -0230-02-07. Managua. Nicaragua.

DIGEFUP (2008). "Evaluación POA – PSTAC 2004 – 2008". Dirección General de la Función Pública. Managua. Nicaragua. Diciembre.

DIGEFUP (2008a). "Informe Diagnóstico sobre 22 instituciones". Dirección General de la Función Pública. Managua. Nicaragua.

DIGEFUP (2009). "Informe de cobertura de clasificación de puestos. Tabla de cobertura". Dirección General de la Función Pública. Managua. Nicaragua. Enero.

DIGEFUP (2009a). "Dirección de Organización, Gráfico de Organismos clasificados". Dirección General de la Función Pública. Managua. Nicaragua.

Figueroa de Jain, Rethelny (2006). "Estadísticas sobre servidores públicos". Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 147-240, 2006.

Gobierno de Nicaragua (2007). "Programa Económico Financiero 2007-2010". Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. Managua. Nicaragua. Agosto.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005). "Síntesis del Diagnóstico: caso Nicaragua". Publicado en BID – DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Capítulo 13. Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

Jané, Elisabet (2008). "Apropiación, alineamiento y armonización en el nuevo contexto de Nicaragua". Fundación Carolina. Managua. Febrero.

Longo, Francisco (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D.C., Noviembre 14-15. Web BID.

MHCP (2007). "Normativa para la regulación de remuneraciones del Personal contratado bajo la modalidad de consultores". Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marzo. Managua. Nicaragua.

Parrado Díez, Salvador y otros (2007). "Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España.

Presupuesto (2008). "Presupuesto General de la República 2008". Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. República de Nicaragua.

Normativa

Ley N° 476-2003. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Ley N° 290-1998. Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo.

Ley Nº 185-1996. Código del Trabajo.

Decreto Poder Ejecutivo N° 02-2009.

Decreto Poder Ejecutivo N° 19-2007.

Decreto Poder Ejecutivo N° 14-2007.

Decreto Poder Ejecutivo N° 87-2004. Reglamento a la Ley N° 476.

Decreto Poder Ejecutivo N° 71-1998. Reglamento a la Ley N° 290.

Acuerdo Ministerial N° 13-1994. Ministerio de Finanzas.

Entrevistas realizadas

Área DIGEFUP	Nombre de la persona a entrevistar	Cargo
Dirección General	Consejo de Dirección	Personal Directivo
Dirección General	Alba Luz Torrez Briones	Directora General
Planificación y Seguimiento	Octavio López Martínez	Coordinador
Dirección de Desarrollo Organizacional	Wilda Ugarte Reyes	Directora
Asesoría Legal	Ileana Barrios Mercado Mayela Delgado Sándigo Lenin Cabezas Elizondo	Asesora Legal Asesora Legal Asesor Legal
Dirección de Análisis y Estudios Retributivos	José Daniel Pérez Aguilar	Director
Dirección de Administración de Nómina	Ruth Murray Montalván	Directora
Dirección de Gestión y Des. de RRHH	Hermida Soto Vásquez	Directora
Coordinación de Sistemas Informáticos	David Téllez Sequeiro	Coordinador
Comisión de Apelación de Servicio Civil	Luciano Torrez Gámez Víctor Mayorga Castañeda Miriam Ibarra Rojas	Presidente Miembro Miembro
Sector Académico	Adrián Meza Soza Mario Garache René Cruz Quintanilla	Rector Universidad Paulo Freire Docente Universitario UCC Docente Universitario UPOLI
Dirección Desarrollo Organizacional	Lidia María Díaz Pérez Gamaliel López Blas Medardo Mercado Fonseca	Resp. Dpto. de Clasificación Oficial de Clasificación Resp. Dpto. Diseño Organizacional

Área DIGEFUP	Nombre de la persona a entrevistar	Cargo
Dirección Gestión y Desarrollo de Recursos Humanos	Reina Picado Vásquez	Resp. Dpto. Provisión de Puestos
	Sheila Morales García	Resp. Dpto. de Acreditación
	Salvador Alemán Fonseca	Oficial de Carrera Administrativa
	Nilda González González	Resp. Dpto. Capacitación y Desarrollo
Dirección Análisis y Estudios Retributivos	Javier López Hislop	Resp. Dpto. de Estudios Retributivos
Dirección Administración de Nómina	Mayra Espinoza Monterrey	Resp. Dpto. Control de Nóminas Organismos Descentralizados
	Frank Abarca Áreas	Resp. Dpto. Control de Nóminas Organismos Centralizados
Administración	Jeannette Rodríguez Quiroz	Responsable Administrativa
Administración proyecto Servicio Civil	María Auxiliadora Rosales Sánchez	Oficial Administrativa y de Adquisiciones PRSC

Taller con expertos

Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Guadalupe Martínez Martínez	Directora de Recursos Humanos
Ministerio de Energía y Minas	Martha Elizabeth López Álvarez	Directora de Recursos Humanos
Ministerio Agropecuario y Forestal	Maria Elena Sequeira Rivas	Directora de Recursos Humanos
Ministerio del Trabajo	Jahaira Hernández Vado	Directora de Recursos Humanos
Instituto de Información para el Desarrollo	Carolina Patricia Pérez Casco	Directora de Recursos Humanos
Instituto Nicaragüense de Cultura	Humberto A. Corrales Mayorga	Director de Recursos Humanos
Instituto Nicaragüense de Deportes	Karla Guadamuz	Directora de Recursos Humanos
Corte Suprema de Justicia	Clara Eugenia Estrada Alejo	Directora de Recursos Humanos
Procuraduría General de la República	Thania Guerrero Bravo	Procuradora Específica Laboral
Contraloría General de la República	Lizet López González	Directora de Recursos Humanos
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Adela Rosales Solís	Directora de Recursos Humanos

Taller con sindicatos

Confederación General Unión Nacional de Empleados	Domingo Pérez	Secretario Permanente de la Organización
Secretaría de la mujer de la UNE y del movimiento sindical FNT	Miriam Reyes	
INETER. Instituto de Estudios Territoriales	María Antonieta	Secretaria Dirigente Sindical
MAGFOR	Ignacio Vivas	Secretario Sindical

Sitios web consultados

Banco Mundial	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
AECID	http://www.aecid.es/
FLACSO	http://www.flacso.org/
ICAP - Instituto Centroamericano de Administración Pública	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx
SICA – Sistema de la Integración Centroamericana	http://www.sica.int/sgsica/
OIT – Leyes	http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home
Gobierno de Nicaragua	http://www.presidencia.gob.ni/
Asamblea Nacional de Nicaragua – leyes	http://legislacion.asamblea.gob.ni/
MHCP	http://www.hacienda.gob.ni/
Superintendencia de Seguros	http://www.sip.org.ni
Ministerio de Trabajo	http://www.mitrab.gob.ni/eventos.html
Instituto Nacional Tecnológico (INATEC)	http://www.inatec.edu.ni
La Prensa	http://www.laprensa.com.ni/

Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CASC	Comisión de Apelación del Servicio Civil
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración Pública
CNSC	Comisión Nacional de Servicio Civil
DIGEFUP	Dirección General de la Función Pública
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GRH	Gestión Recursos Humanos
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IRH	Instancias de Recursos Humanos
MHPC	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINSA	Ministerio de Salud
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCO	Plan de Conversión Ocupacional
PE	Poder Ejecutivo
PIB	Producto Bruto Interno
PML	Plan de Movilidad Laboral
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera
SISEC	Sistema de Información del Servicio Civil
SNF	Sistema de Nómina Fiscal
TSC	Tribunal de Servicio Civil

4. INFORME DE HONDURAS

Mónica Iturburu

contenido/página

1. RESUMEN EJECUTIVO **126**

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO **127**
   - 2.1 Contexto Institucional
   - 2.1 Antecedentes del Servicio Civil

3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS **131**
   - 3.1 Planificación de Recursos Humanos
   - 3.2 Organización del Trabajo
   - 3.3 Gestión del Empleo
   - 3.4 Gestión del Rendimiento
   - 3.5 Gestión de la Compensación
   - 3.6 Gestión del Desarrollo Profesional
   - 3.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
   - 3.8 Organización de la Función de Recursos Humanos

4. INDICADORES **148**
   - 4.1 Indicadores cuantitativos
   - 4.2 Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

5. CONCLUSIONES **151**
   - 5.1 Análisis de áreas causales
   - 5.2 Recomendaciones

6. TABLA DE SÍNTESIS **154**

7. ANEXOS **156**
   - ANEXO I. Valoración de los puntos críticos
   - ANEXO II. Análisis de los resultados por índice
   - ANEXO III. Ficha técnica del informe

1. RESUMEN EJECUTIVO

Ejecutivo

Este informe de diagnóstico se basa en el marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo, el cual fue aplicado a la evaluación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID entre los años 2002 y 2005 (BID-DRP, 2006 y 2008). En el marco de dicho proyecto, se realizó un informe de situación del servicio civil de El Salvador (Iacoviello y otros, 2005) que constituye la línea de base con la cual se comparan, a lo largo del presente diagnóstico, los avances y los desafíos todavía pendientes en términos de profesionalización.

Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

El objeto de este informe es el personal del poder ejecutivo del gobierno central de Honduras. Además de la carrera administrativa que define la Ley de Servicio Civil (LSC), el empleo público hondureño cuenta con varios estatutos para diferentes gremios profesionales. En este informe, se centrará la atención sobre la carrera administrativa; sin embargo, se señalarán características distintivas de las restantes.

El diagnóstico realizado a fines de 2004 encontró al Presidente Ricardo Maduro (Partido Nacionalista) transitando el último tercio de su gobierno iniciado en 2002; el alto impacto de las medidas de fuerza adoptadas por los gremios estatales lo habían forzado a renunciar transitoriamente a sus aspiraciones de modificar la LSC y a flexibilizar e incluso retroceder en los avances por la reducción del gasto salarial que le exigía el FMI. En las elecciones del 2006, se impuso el candidato del principal partido de la oposición, Manuel Zelaya, quien decidió dejar en suspenso los intentos de reforma de la LSC y buscar otras alternativas para mejorar el funcionamiento de los recursos humanos (RH), tales como la actualización del Reglamento de la LSC y el desarrollo de programas de profesionalización en instituciones piloto.

En los dos años transcurridos de la actual gestión, se ha avanzado muy poco en el logro de los objetivos planteados para mejorar la situación del servicio civil (SC), salvo en lo atinente a la implementación del Sistema Integrado para la Administración de los Recursos Humanos (SIARH). En lo relativo a la contención del gasto público, se produjeron retrocesos en relación con la situación previa, por la anulación legislativa en 2006 de algunos aspectos acordados en 2004, y por la reciente decisión de aumentar los salarios mínimos a aproximadamente 7 mil trabajadores públicos.

Todos los subsistemas de RH presentan serias debilidades, y en algunos casos muestran retrocesos respecto de la lectura del año 2004. Los subsistemas de Planificación y de Organización del Trabajo resultaron relativamente mejor valorados debido a los avances en la implementación del SIARH y a que se concluyeron las auditorías de puestos para establecer deberes y responsabilidades.

En promedio, los índices representan alrededor de un 10% de la escala prevista. El índice de Mérito (8%) presenta el nivel más bajo, que corresponde con la inexistencia de procedimientos para evitar la arbitrariedad y la preeminencia de intereses personales o partidarios por sobre los organizacionales. El índice de Capacidad Integradora (10%) refleja la conflictividad que origina la arbitrariedad en las designaciones y las presiones gremiales. Apenas por encima se ubican los índices de Eficiencia y Consistencia Estructural (11% para ambos): el primero responde a la falta de una política de optimización del tamaño y costo de los planteles, y el segundo a las deficiencias del sistema de planificación que, a pesar de los esfuerzos por generar información de base para la toma de decisiones, no logra articular las decisiones y los recursos en función de las prioridades estratégicas del gobierno. Por último, el índice de Capacidad Funcional (12%) refleja la debilidad del sistema de mérito en el servicio civil hondureño -que impide que se reclute a los RH con las competencias adecuadas- así como la falta de un sistema de medición del desempeño.

Información

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Después de 22 años de gobierno militar, en 1985 fue restablecida la democracia en Honduras. Desde entonces, han prevalecido los candidatos del partido Liberal por sobre el Nacionalista que estuvo a cargo del ejecutivo sólo en los períodos de 1990-1994 y de 2002-2006. Manuel Zelaya, el actual presidente, del Partido Liberal, asumió la presidencia en enero de 2006, habiéndose impuesto en las reñidas elecciones del año anterior al candidato del Partido Nacional (49% vs. 46%). La propuesta de gobierno, bautizada como "Poder Ciudadano", proponía una mayor participación ciudadana para enfrentar los principales retos del gobierno: paliar la pobreza, disminuir la elevada tasa de desempleo (cercana al 30% y que empuja a miles de personas a emigrar a los Estados Unidos de Norteamérica), y reducir la violencia y la criminalidad (cuya responsabilidad se atribuye a las pandillas o 'maras', para lo cual el presidente Zelaya se mostró partidario de establecer políticas de prevención y de aplicar la cadena perpetua[1]).

Uno de los problemas estructurales de Honduras ha sido históricamente la baja tasa de crecimiento, lo que explica que se ubique entre los países más pobres y con los más bajos indicadores sociales de la región. Durante los últimos seis años, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) ha dominado el proceso político y el discurso de desarrollo en Honduras, pero su efectividad ha sido cuestionada por la falta de relación entre el alto gasto aplicado (pasó del 7.5% del PIB en el año 2002 al 8.9% en el 2005), y los escasos resultados en la disminución de la pobreza (BM, 2007; INE, 2008). No puede soslayarse que el crecimien-

1 Fuente: http://www.el-universal.com.mx/notas/327723.html.

to general del comercio internacional y la economía de los Estados Unidos de Norteamérica, después de 2001, impactó en el crecimiento de las remesas de los trabajadores emigrados, las cuales crecieron del 13% del PBI en 2001 al 26% en el año 2006. Al entorno económico benigno, se sumó la reducción de la deuda externa pública del país, derivada de la ayuda internacional; disminuyó del 70% del PBI, a comienzos de la década, al 50% en 2005 y al 29% en el año 2006. Si bien todo ello impactó en la reducción de la pobreza (que pasó de casi el 64% en 2001 al 59% en el año 2008), aún se ubica por debajo de las metas de la ERP que ya para el año 2006 esperaba reducir este guarismo al 57%[2]. Como aspecto positivo, se destaca, que si bien la pobreza total no se redujo como se esperaba, hubo una disminución importante en la pobreza extrema que para el mismo período bajó ocho puntos. El aspecto negativo es que, luego de la baja pronunciada en el lapso 2005-2007, la pobreza volvió a subir un punto durante el año 2008 (INE, 2008; BM, 2007).

La principal barrera al crecimiento parece ser el alto nivel de salarios del sector público. Temporalmente, fue posible detener su aumento relativo con la promulgación de la Ley de Salarios Públicos a finales del año 2003, pero estas reformas fueron eliminadas en el año 2006 y el ahorro fiscal generado por la reducción de los pagos de intereses de la deuda se compensó por nuevos incrementos salariales otorgados principalmente a los trabajadores de los sectores sociales.

Desde 2007, el gobierno debió afrontar desafíos de magnitud: disminución de la construcción en los Estados Unidos, lo cual generó disminución de remesas; crecientes pérdidas operativas de empresas públicas; crecientes salarios; presiones para aumentar subsidios al transporte, combustible y electricidad; disminución de ingresos arancelarios (a medida que entra en vigencia el CAFTA); imposibilidad de cumplir con las metas estructurales del FMI[3]. En este contexto, la perspectiva de aumento del gasto público es preocupante: el presupuesto aprobado para el año 2008 se ubicó un 17% por encima del ejecutado del año anterior[4].

El Presidente Zelaya carece de mayoría en el Congreso, con lo cual enfrenta un clima político muy desafiante cuando los cambios requieren una definición legislativa. Por su parte, el poder de los sindicatos sigue siendo altísimo: en septiembre de 2008, producto de una huelga y de la enorme presión de los empleados públicos, el gobierno elevó el salario mínimo de 2.600 a 5.500 lempiras, medida que fue aplaudida por los sindicatos, pero complicó el escenario nacional; en diciembre, luego de que no llegara a un acuerdo la Comisión Tripartita (gobierno, empresa privada y sector laboral) para acordar el salario mínimo del sector privado, el Presidente sancionó el Decreto 347/08 estableciéndolo en 5.500 lempiras para los trabajadores de las zonas urbanas, y 4.055 para el sector rural. Los empresarios sostienen que no pueden soportar ese aumento, por lo cual han presentado amparos -que debe resolver la Corte Suprema de Justicia- y anunciaron una ola de despidos preventivos; en tanto, las centrales obreras han organizado manifestaciones y huelgas para oponerse al *lock out*. Algunos sectores sostienen que "en su último año de gobierno, Zelaya intenta ganar base social para su proyecto político de convocar a una Asamblea Constituyente que permita la reelección presidencial y la continuidad de su corriente en el poder"[5].

2 http://www.sierp.hn/sierp.web/Site/Indicador.aspx?id=4

3 Informe sobre el Gasto Público de Honduras, Banco Mundial, 19-11-07.

4 Fuente: Presentación (Machinea) sobre Balance Preliminar de América Latina y el Caribe 2008.

5 http://www.elsoca.org/index.php?option=com_content&view=article&id=412:honduras-por-la-defensa-del-salario-minimo-y-el-empleo-las-centrales-sindicales-y-la-cnrp-deben-convocar-a-un-paro-general-de-24-horas&catid=16&Itemid=11

2.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

El objeto de este informe es el personal del poder ejecutivo del gobierno central de Honduras[6], que comprende dieciséis secretarías de Estado[7] cuyos titulares son denominados 'ministros', catorce entes desconcentrados[8] y cinco comisiones o consejos[9].

Además de la carrera administrativa que define la Ley de Servicio Civil (LSC), el empleo público hondureño cuenta con seis estatutos para diferentes gremios profesionales (en los que predomina el área de salud: médicos, odontólogos, enfermeras profesionales, microbiólogos, químicos-farmacéuticos y trabajadoras sociales[10]) más la carrera docente y el servicio exterior. En este informe, se centrará la atención sobre la carrera administrativa; sin embargo, se señalarán características distintivas del resto de las carreras.

La LSC[11] fue aprobada en 1967 y ha sido reformada cuatro veces, la última de las cuales data de 1997. Si bien en 1976 se aprobó su reglamento, con el advenimiento de la democracia en 1982 se despidió a la mayor parte del personal del antiguo régimen. Para el ingreso de nuevos empleados, no se respetaron los procesos de reclutamiento y se desecharon las prácticas de ingreso por selección y los sistemas de evaluación y promoción. El sistema de clasificación de puestos se volvió obsoleto. Durante la década de 1980, se comenzó a fracturar el SC, con la separación de los médicos, a los que paulatinamente siguieron los otros estatutos (Iacoviello y otros, 2005; DGSC, 2006). Estas escisiones, y los significativos aumentos que consiguieron los maestros y el sector salud, provocaron el crecimiento del gasto salarial del sector público a partir de 1996; de hecho, el rubro remuneraciones creció 4,1 puntos del PBI durante la última década, muy por encima del total del gasto público, que subió 2,7 puntos (BM, 2007).

Durante el mandato presidencial de Ricardo Maduro (Partido Nacionalista, 2002-2006), cinco partidos políticos y treinta asociaciones civiles concertaron el "Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI", uno de cuyos compromisos fue establecer un SC moderno basado en el mérito que debía constituirse en la piedra angular de la administración pública. En este contexto, debía abordarse la Ley del Régimen del SC, implantar la carrera del empleado y funcionario público, emitir una ley de responsabilidad y un código de ética del funcionario público, garantizar la equidad salarial de los empleados públicos y, al mismo tiempo, reestructu-

6 http://www.gob.hn/

7 Las secretarías de Estado, también denominadas ministerios, son: Agricultura y Ganadería; Cultura, Artes y Deportes; Defensa; Educación; Finanzas; Gobernación y Justicia; Industria y Comercio; Obras Públicas, Transporte y Vivienda; de la Presidencia; Recursos Naturales y Ambiente; Salud; Relaciones Exteriores; Seguridad, Trabajo y Seguridad Social; Turismo; Técnica; y Cooperación Internacional.

8 Los entes desconcentrados son la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y la Dirección General de la Marina Mercante; las comisiones nacionales de Bancos y Seguros (CNBS) y Telecomunicaciones (CONATEL), y la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO); los fondos Social de la Vivienda (FOSOVI) y el Hondureño de Inversión Social (FHIS); la Empresa Nacional de Artes Gráficas (ENAG); el Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS); los institutos de la Propiedad (IP) y el Nacional Agrario (INA); el Cuerpo de Bomberos y el Programa de Asignación Familiar (PRAF).

9 Comprende a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, a las comisiones nacionales de Bancos y Seguros, y Telecomunicaciones; y de Contingencias; y el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología.

10 Decretos Nº 167/85, Nº 136/97, Nº 178/97, Nº 218/97 y Nº 90/99.

11 Decreto Nº 126, emitido el 28/10/1967 y publicado el 06/03/1968.

rar la DGSC (Parrado Diez y otros, 2007). En 2003, el gobierno comunicó que estaba listo el proyecto de la nueva LSC mediante el cual se proponía adaptar el sistema de remuneración de la administración pública a la capacidad del Estado. Si bien el presidente Maduro señaló que la nueva LSC involucraba sólo al personal del gobierno central y que no se afectarían los contratos colectivos vigentes, hubo manifestaciones en contra del anteproyecto y el Congreso informó que no lo aprobaría sino hasta contar con el consenso de todos los actores sociales afectados por la reforma. La conflictividad de los gremios y su gran capacidad de movilización, así como la disminución de los condicionamientos del FMI, hicieron demorar las iniciativas de reformas. Como resultado de la presión internacional, en 2003 se emitió un decreto para reordenar de manera más equitativa las retribuciones del sector público e instruir a la Secretaría de Finanzas para que vigilara su evolución de modo que éstas no sobrepasaran un determinado umbral. En 2004, se presentó la Ley del Régimen del Servidor Público ante el Congreso, pero no fue aprobada. Si bien ese mismo año el gobierno y los maestros firmaron un acuerdo que puso fin a cinco semanas de paro, con arreglos salariales pautados hasta el año 2006, el candidato opositor prometió en campaña aplicar en su totalidad el Estatuto Docente y pagar la deuda acumulada desde su sanción en 1988. Al ganar la presidencia, Manuel Zelaya (Partido Liberal, 2006-2012) acordó el pago de más de 400 millones de dólares en cuatro años. El cambio de presidente, como en otras ocasiones, supuso una movilidad altísima de los cargos de la Administración (Iacoviello y otros, 2005; Cáceres Cano, 2003; Entrevista, 2008; Parrado Diez y otros, 2007).

En la actualidad, la DGSC plantea reformar jurídicamente el Reglamento de la LSC con apoyo del Banco Mundial (BM), para lo cual ha terminado el anteproyecto de reformas (DGSC, 2008). Sin embargo, los dirigentes de las centrales gremiales no participaron de su discusión, no tienen copia del contenido y no fueron oficialmente notificados, lo cual parecería indicar que el proyecto sólo procura cumplir con los productos exigidos por los organismos cooperantes. En relación con el Programa de Profesionalización del Servidor Público (PPSP), consistente en mejorar el SC en un puñado de instituciones a modo de experiencia piloto, tampoco muestra resultados que vayan más allá de la definición de instrumentos que aún no fueron aprobados[12], salvo los avances en la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) que fue destacada por el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) por su sistema de reclutamiento y selección junto con el Banco Central de Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas y la Secretaría de Finan-

[12] En una presentación oficial del gobierno de Honduras en el año 2006 durante el XIII Foro de la Función Pública, se informó que la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, con financiamiento del Banco Mundial, seleccionó a un grupo de tres instituciones con el propósito de que se constituyeran en experiencias piloto de acciones de profesionalización de los RH y que sirvieran de base al resto de las instituciones. Estas instituciones eran la DEI, el Instituto de la Propiedad (IP) y la Dirección General de Migración. En el año 2008, en ocasión del XIV Foro, informó que las unidades piloto serían cuatro, agregando a la propia DGSC. Respecto de los avances, se informó: a) Dirección General de Migración y Extranjería: los resultados alcanzados fueron la contratación de una consultoría que entregó el primer producto, denominado "Manual de Procedimientos de Reclutamiento, Selección, Contratación e Integración del Recurso Humano" el que está siendo analizado previo a su aprobación; b) DGSC: se definieron los términos de referencia para la contratación de una consultoría. Nada se dice sobre los avances en la IP y en la DEI. No obstante, sobre esta última, se obtuvieron testimonios de avances, tanto de algunas entrevistas como del informe del CNA, a la que se destacó la implementación de la "buena práctica de la gestión de los RH basada en competencias, desarrollando un novedoso sistema de reclutamiento y selección para 134 puestos de trabajo en el sector aduanero del país".

zas[13] (Proceso Digital, 2008). Los únicos avances concretos están referidos a la implantación del SIARH y su integración al Sistema de Administración Financiera (SIAFI): ya se ha relevado la información de la mayor parte del personal de las secretarías estando prevista su puesta en marcha para principios del año 2009.

No ha cambiado el marco jurídico del SC hondureño descrito por Cáceres Cano en 2003. Se rige por tres figuras jurídicas: a) la LSC, que regula las relaciones entre los empleados públicos y el Estado; b) el Código del Trabajo (Decreto Nº 189/59), que se aplica a las relaciones entre los trabajadores del Estado y las instituciones descentralizadas; y c) los estatutos profesionales, que regulan las relaciones entre ciertos empleados públicos organizados en gremios profesionales y el Estado. La DGSC no tiene autoridad ni competencia sobre los empleados de los entes desconcentrados y descentralizados, quienes cuentan con autonomía para administrar sus RH (Cáceres Cano, 2003; Iacoviello y otros, 2005).

3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS[14]

Subsistemas

3.1 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existencia e integridad del sistema (1)

El Decreto 83/2004, denominado Ley Orgánica del Presupuesto, regula todo lo concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto de todo el Estado hondureño. Establece una serie de instrumentos que deben reflejar las prioridades y metas del gobierno, con lo cual se pretende otorgar integridad al sistema.

Estos instrumentos son: a) Plan Nacional de Desarrollo (formulado por el Presidente, discutido con el Consejo de Ministros y aprobado por el Congreso Nacional, refleja objetivos estratégicos y estrategias de acción para la administración general del sector público durante un período mínimo de cinco años); b) Programa Financiero de Mediano Plazo y Presupuesto Plurianual (para un período mínimo de tres años, actualizable anualmente);

13 La CNA destacó al Banco Central de Honduras por "haber mantenido, a lo largo de su historia, una filosofía de inculcar en sus empleados una cultura con alto sentido ético, de responsabilidad y lealtad a la institución". El Tribunal de Cuentas fue destacado por haber impulsado junto a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, la creación de una carrera que forma profesionalmente a los auditores, y la Secretaría de Finanzas, por capacitar a las áreas técnicas de su personal (Proceso Digital, 2008).

14 El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado, se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

c) Marco Macroeconómico (estimaciones que sustentan las proyecciones del plan); d) Planes Operativos Anuales (que expresan, para un ejercicio fiscal, la planificación estratégica de las entidades públicas); y e) Presupuestos Anuales (que traducen el plan operativo en término de ingresos, gastos y financiamiento). Con base en el Marco Macroeconómico y el Programa Financiero de Mediano Plazo, el Presidente de la República aprueba anualmente la política presupuestaria, con la que luego se formula el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Las unidades de planeamiento y evaluación de gestión de cada jurisdicción evalúan el cumplimiento de los planes y las políticas de desarrollo a cargo del organismo, y elaboran una propuesta de prioridades presupuestarias y de los programas y actividades a desarrollar en el ejercicio. La Secretaría de Finanzas (SF) es el órgano coordinador del proceso presupuestario, monitorea todo el proceso y prepara el Proyecto de Presupuesto, que luego presenta al Congreso Nacional. Desde la implantación de la nueva modalidad presupuestaria, la confección del presupuesto plurianual "ha consistido básicamente en una proyección de los datos del año base para el año fiscal y tres años más, asumiendo ciertos supuestos sobre las tendencias de categorías particulares de gasto, que no expresa compromisos rígidos y de cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades gubernamentales, sino un marco de referencia fiscal de mediano plazo". A pesar de ello, es destacable el avance relativo en modernizar la gestión del gasto y el procesamiento de adquisiciones, y en mejorar los controles internos (Sitio Web SF, 2009; Acevedo, 2007; BM, 2007).

La Ley Orgánica del Presupuesto establece restricciones a los poderes legislativo y ejecutivo, con el propósito de mantener el equilibrio presupuestario: no pueden crear nuevas asignaciones de gastos ni incrementar las existentes sin que se determine la fuente de recursos que financiará la modificación y, en todo caso, se requiere la opinión de la SF. Esta dependencia también hace una evaluación de la ejecución y la comunica al Presidente.

El actual gobierno, en 2006, modificó nuevamente el proceso de formulación presupuestaria[15] al implantar el sistema de gerencia basado en gestión de resultados y la descentralización de la programación de gastos en cada una de las instituciones del sector público. Con el propósito de darle seguimiento a la ERP, el gobierno estableció el Sistema de Información de la ERP (SIERP), diseñado como un instrumento de coordinación y desarrollo de las actividades de recolección y monitoreo de datos e indicadores que permitiera evaluar el progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos. La última información pública disponible data del II trimestre de 2008 y da cuenta de la evaluación que hizo la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) del Ministerio de la Presidencia, de la calidad y el rendimiento de las dieciséis secretarías de Estado, de dieciséis instituciones de servicio público y de 35 entes que manejan presupuestos entre 500 y 20 millones de lempiras[16].

La paulatina integración de los desarrollos informáticos SIARH y SIAFI, proceso liderado por la SF y la DGSC, ha resultado la más concreta instancia de integración del sistema[17].

15 Decreto Ejecutivo Nº PCM-22-2006.

16 Presentación Presidencia de la República "Sistema de Gerencia Basado en la Gestión por Resultados" del 11/5/07 y web Casa Presidencial http://oas.poderciudadano.gob.hn:7778/portal/page/portal/Presidencial_Group/Pagina_prinicipal/MEJORA%20CALIDAD%20Y%20RENDIMIENTO%20DEL%20GOBIERNO%20EN%20SEGUNDO%20INFORM1;)

17 República de Honduras. Secretaría de Finanzas. Secretaría del Despacho Presidencial. Dirección General de Servicio Civil. Presentación de Power Point del Sistema Integrado para la Administración de los Recursos Humanos. Sin fecha.

El proceso se propone sustituir el actual Sistema de Pagos (SIP), cuyo diseño es meramente operacional y desintegrado, y descentralizar la generación de la nómina de pago a las secretarías de Estado. El SIARH se constituye en un módulo del SIAFI y está integrado a los de presupuesto, contabilidad y tesorería. En los aspectos financieros es monitoreado por la SF, en tanto la DGSC conserva la responsabilidad de administrar, monitorear y proporcionar soporte técnico a las secretarias de Estado (Entrevistas, 2008; DGSC, 2006; SF y DGSC, 2008).

Coherencia estratégica (2-3)

La situación ha cambiado respecto del año 2004 cuando el objetivo prioritario del gobierno parecía ser la reducción del gasto público (Acevedo, 2007)[18]. En diciembre de 2003, el gobierno había firmado una ley marco de salarios que ayudó temporalmente a detener el crecimiento del gasto público en salarios (había pasado del 6,1% del PBI en el año 1997 al 10,7% en el año 2002). A partir de ello, se produjo una disminución relativa hasta el año 2005 (pasó de 10,5% en 2003 al 9,6% en 2005), y luego comenzó a subir nuevamente. Esto debe leerse, además, en un contexto de crecimiento del PBI. En agosto de 2006, el Congreso derogó algunas secciones de la ley marco de salarios, y el gobierno negoció un nuevo acuerdo con el Colegio Magisterial para duplicar los salarios de los maestros en términos nominales en los siguientes tres años. El reciente aumento a un salario mínimo de 5.500 lempiras para todos los trabajadores públicos también genera un aumento del gasto en salarios de aproximadamente 26 millones de lempiras (BM, 2007; Entrevistas, 2008).

Los mayores aumentos se han producido en las áreas de educación y salud, lo que ha sido alentado por la cooperación externa después del Huracán Mitch, bajo la Iniciativa HIPC, que vinculó la provisión de alivio de la deuda a un incremento en el gasto público en programas para reducir la pobreza. No obstante, gran parte del incremento del gasto social derivó de mayores salarios reales a los maestros sin evidencias de mejora del servicio. De hecho, Honduras ocupa el lugar 18 de 20 países de la región en el *ranking* de eficiencia del gasto público medido en términos de resultados educativos. El lento avance de la reducción de la pobreza en Honduras no yace en el nivel de gasto total bajo la ERP, sino en su falta de alineamiento con las metas de la misma estrategia; el gasto ha sido desviado prioritariamente hacia la educación y la salud, en tanto lo destinado a crecimiento económico y desarrollo rural ha sido limitado; el resultado final es que el gasto en pobreza favorece a los moderadamente pobres y a los no pobres, en tanto sólo un cuarto del gasto es asignado al quintil más pobre. Sin embargo, las controversias respecto de la eficiencia del gasto, la legitimidad y las urgencias de metas de la ERP no son cuestionadas y sigue siendo el instrumento clave de la planificación capaz de orientar la política pública a nivel nacional, regional y local; la ERP ha tenido el mérito de movilizar el apoyo de los partidos políticos, las agencias gubernamentales, la sociedad civil y los socios externos de Honduras, razón por la cual se torna necesario afianzarla en los procesos presupuestario y de planificación que dirigen el trabajo del sector público (BM, 2007).

Parrado Díez y otros (2007) relevaron testimonios sobre las actividades que estaría realizando la Unidad Nacional de Asistencia Técnica de la Secretaría del Despacho Presidencial, en relación con un diagnóstico del diseño organizativo de la administración cuyo propósito sería que las unidades operativas correspondieran con la misión principal del departamento para evitar superposiciones, pero no se obtu-

[18] Honduras tiene el gasto del gobierno central más alto de Centroamérica: 24,1% sobre el PIB (promedio 2004-2006). El promedio de la región es de 20,4%. Fuente: ILPEX-CEPAL, citado por Acevedo, C. (2007).

vieron testimonios que hicieran referencia a este trabajo.

Información de base (4)

Se encuentra muy avanzado el desarrollo y la implementación del SIARH y su integración al SIAFI (módulos Presupuesto, Contabilidad y Tesorería), cuya coordinación estuvo a cargo de la SF y la DGSC, y contó con el financiamiento del BM. El proyecto tuvo por finalidad trasladar la gestión de los RH y la generación de la nómina de pago a las secretarías de Estado con el monitoreo de la DGSC y la SF, eliminar tareas operativas actualmente a cargo de la DGSC para que retomara el rol de institución normativa con autoridad técnica, sustituir el actual Sistema de Pagos (SIP) de la SF cuyo diseño es totalmente operacional y desintegrado, y establecer un marco de transparencia, eficacia y eficiencia en el área de RH. La DGSC asumió la responsabilidad de la administración, seguimiento y monitoreo, y de proporcionar soporte técnico a las secretarías de Estado.

El SIARH constituye una base de datos con información integral de los RH del gobierno que brinda información oportuna para la toma de decisiones, permite consultas múltiples, controles de auditoría, estricto control del presupuesto asignado al pago de salarios e integra el pago a servidores públicos bajo distintas modalidades de contratación (excluido, permanente, interino, de emergencia, a jornal, contratación con fondos nacionales, contratación con fondos externos), así como diferentes regímenes de empleo (LSC, excluidos y los estatutos de los médicos, microbiólogos, trabajadores sociales, enfermeras profesionales, químicos farmacéuticos y odontólogos, y el cuerpo diplomático acreditado en el exterior) y tipos de planilla (mensual, complementaria, anual, retroactiva de reversión y de regularización). Incluye los procesos de generación y pago de la nómina, nombramientos, modificaciones (ascensos, traslados, permutas, licencias, traslados) y cancelaciones en las distintas modalidades de contratación. También, calcula automáticamente todos los conceptos salariales y conceptos relacionados (impuesto sobre la renta, impuesto municipal, cotizaciones a instituciones de previsión social, aportes patronales, vacaciones, deducciones y retenciones tales como multas o embargos); registra y actualiza el expediente de personal.

Al terminar el año 2008, se habían capacitado y certificado más de setenta usuarios de las áreas de RH, estaba en funcionamiento la interfaz con el sistema bancario e institutos de previsión y de seguridad social públicos, y el SIRH liquidaba y depositaba el sueldo en la cuenta individual de 36.804 personas, lo que representaba casi la totalidad de la administración central en todas sus modalidades de contratación. Si bien aún estaba excluido el servicio exterior, se preveía incorporar en breve al personal con destino en embajadas fuera del país. Aún se encontraban en etapa de desarrollo los procesos de nombramiento, modificaciones y cancelaciones. Durante el año 2009, está prevista la capacitación a usuarios de la DGSC y de las secretarías de Estado para procesar las novedades de personal, la implantación de los procesos de nombramiento, las modificaciones y las cancelaciones tanto en las secretarías de Estado como en la DGSC, el desarrollo e ingreso a producción de los módulos, evaluación de desempeño y control de asistencia, la consolidación de todos los procesos y la definición del personal de planta que administrará el sistema en la DGSC y en la SF (DGSC, 2008c; SF, 2008[19]).

[19] http://www.gob.hn/portal/poder_ejecutivo/secretarias/finanzas/mensaje/ Web Secretaría de Finanzas. Mensaje de la Ministra. Acceso 18-11-08

Eficacia (5-9)

La falta de planificación, así como la influencia del nepotismo y del clientelismo, impiden la correcta distribución de los recursos y el mejoramiento del sistema de RH. La carga de trabajo entre unidades o entre jurisdicciones no responde a una lógica de administración de los recursos humanos (ARH) sino a la influencia de otros factores. A título de ejemplo, cuando una persona con recomendación política no reúne los requisitos del puesto exigidos para una vacante presupuestaria, se la designa otro puesto sin importar que no exista la vacante o que el sector tenga personal en exceso, y lo mismo sucede con los ascensos o los traslados. Las cesantías realizadas bajo el argumento de la reestructuración son utilizadas para desvincular a empleados que pertenecen a otros partidos, y la vacante es inmediatamente ocupada por un nuevo empleado afín al gobierno; en ocasiones, las cesantías son solicitadas por los propios empleados porque generan el pago de indemnización, y luego son nombrados en un puesto de otra jurisdicción. Existe mucha diferencia entre los salarios y beneficios del personal bajo estatutos que muchas veces comparte el lugar de trabajo con empleados encuadrados en la LSC, lo que genera una distribución no equitativa y deficiente de los recursos entre dependencias. En general, se observa un excedente de mano de obra en las áreas de apoyo y un déficit de personal técnico.

Luego de un efímero éxito en contener las presiones salariales, el peso relativo del gasto salarial se ha disparado con un aumento del 30,4% considerando el devengado durante el año 2008 contra el devengado durante el año 2007[20]. El monto final superó lo presupuestado, lo que requirió una ampliación de partida para abonar remuneraciones extras a los maestros y el aumento salarial a unos 7 mil empleados que cobraban menos de 5.500 lempiras. En relación con el peso relativo en el gasto público total, las remuneraciones pasaron del 40% en el año 2004 al 43% en el año 2008.

En cuanto al encuadre funcional de las dotaciones, el 62% de los empleados son administrativos o cumplen funciones operativas, el 13% es técnico y el 25% restante se identifica como 'excluidos' de la LSC. Respecto del nivel de educación formal, el 26% posee sólo educación primaria, el 50% completó sus estudios secundarios, el 22% posee título universitario y el 2% posee estudios de posgrado (DGSC, 2008a); estos guarismos muestran un deterioro en la tecnificación respecto del diagnóstico 2004 ya que por entonces los profesionales y posgraduados representaban el 44% del universo.

Administración (10-11)

La inexistencia de planificación de los RH desdibuja los aportes que podrían hacer los directivos de línea. El elemento político permea todo el proceso y les resta autoridad real.

3.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Existencia e integridad del sistema (12)

El sistema de organización del trabajo se muestra todavía desarticulado, a pesar de contarse con algunos elementos básicos para su conformación. La DGSC y cada secretaría de Estado cuentan con manuales y, a partir de 2004, se comenzaron a hacer auditorías para constatar que los empleados desempeñaran efectivamente las funciones para las que fueron contratados. Sin embargo, las prácticas organizacionales desbordan lo normado y, en

[20] http://www.elheraldo.hn/Econom%C3%ADa/Ediciones/2009/02/19/Noticias/Gasto-del-gobierno-subio-en-10-009.7-millones

las designaciones sigue prevaleciendo el ingrediente político. Aproximadamente el 25% de los empleados públicos está excluido de la LSC por tratarse de personal que se rige por estatutos u ocupa puestos de confianza; esto debería estar restringido a la alta gerencia, pero su uso se ha desvirtuado debido a que se recurre a esta modalidad para eludir la norma. Casi el 19% del personal es contratado, figura que debería estar restringida a tiempos limitados y funciones muy específicas; no obstante, se ha empleado sin que se cumplieran los requisitos establecidos ya que se aplica a funciones redundantes y por períodos largos. La DGSC no tiene participación en la administración de los empleados contratados; una vez que la SF autoriza la contratación, cada ministerio se hace cargo de gestionar su ingreso, rendimiento y demás aspectos. La DGSC carece de información sobre la forma como se organiza el trabajo en las instituciones desconcentradas y descentralizadas debido a que las mismas se manejan en forma autónoma.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13-17)

En toda dependencia, existe personal bajo distintos regímenes: a) LSC; b) estatutos especiales, que incluye al trabajador permanente y al contratado (el contrato implica garantía de trabajo por un año y no incluye todas las prestaciones que tiene un trabajador de planta); c) de confianza, también con las variantes por planilla o por contrato; y d) jornales, que se utiliza para las contrataciones por períodos muy cortos. El personal de estatutos y los puestos de confianza son identificados como puestos 'excluidos' de la ley.

El diseño de puestos vigente fue desarrollado por el Consorcio HAY una década atrás. La descripción de los puestos es clara ya que describe exhaustivamente la misión y las funciones de los puestos específicos y comunes de los empleados bajo la LSC, el lugar que ocupan esos puestos en la estructura organizacional y los requisitos que debe cubrir el ocupante del puesto. La DGSC cuenta con un Departamento de Clasificación de Puestos que se ocupa de las reasignaciones, clasificaciones, modificaciones, incrementos, reclasificaciones y todo lo concerniente a la modificación del puesto de trabajo, pero su estructura es minúscula en relación con el ámbito de actuación. De hecho, pocos años atrás, contaba con veinte técnicos permanentes y capacitados, y ahora sólo tiene el 10% de ese plantel.

En la mayoría de los casos, la descripción del puesto es sólo una formalidad ya que su ocupante no fue convocado para esa tarea o no conoce cómo hacerla o no la asume como responsabilidad personal porque su designación responde a la influencia política y no a la necesidad organizacional. También, contribuye a ello que la asignación salarial vigente asociada a cada nivel de clasificación no se haya actualizado desde el año 2000.

La figura de los 'puestos excluidos' de la LSC fue originalmente prevista para cargos superiores y sus empleados de confianza[21]; sin embargo, en la actualidad se lo utiliza para evadir el nivel de ingreso base que determina la clasificación de puestos, cuyos valores fueron establecidos en el año 2000[22]. Por otra parte, cada uno de los organismos descentralizados y desconcentra-

21 Se hizo referencia a un máximo de cinco por cada Secretaría de Estado (Entrevista, 2008), pero no se localizó el instrumento legal que lo regulaba.

22 Por ejemplo, un auxiliar administrativo que ingresó por el nivel III hace varios años con un nivel salarial de base de 3.300 lempiras, en la actualidad puede estar percibiendo 6 mil lempiras por la aplicación de varios incrementos generales; si se discontinúa su relación laboral, la vacante presupuestaria estará fijada por 6 mil, pero como la base sigue siendo 3.300 lempiras, quien disponga de esa vacante tratará de utilizar el monto presupuestado, para lo cual solicitará la designación de un 'puesto excluido' de la ley (Entrevista, 2008).

dos cuenta con su propia estructura de puestos sobre los que la DGSC no tiene competencia.

Calidad de la definición de perfiles (18-21) y administración (22-23)

Los perfiles de idoneidad de los puestos únicamente incluyen requisitos de titulación o especialización técnica, sin hacer referencia a competencias ni siquiera en cargos directivos. En las intervenciones que realiza el Departamento de Clasificación de Puestos, se trata de dar participación a los directivos de las distintas dependencias, pero es excepcional que éstos se comprometan con estas definiciones.

3.3 GESTIÓN DEL EMPLEO

Igualdad y mérito en el acceso (24-27)

Aunque existen leyes que establecen los distintos sistemas de carrera, están influidos por la generalizada cultura clientelar. Esto es así a pesar de que en "muchos casos, el diseño e instalación de los sistemas de carrera en base a méritos, en los distintos ámbitos del sector público, se ha realizado a partir de onerosos préstamos internacionales, endeudando a varias generaciones de hondureños/as". Los sindicatos, si bien critican esta situación, también ejercen presión para el nombramiento de personal (Transparency International, 2006[23]; Entrevista, 2008).

La LSC establece que se deben ofrecer iguales oportunidades a todos los hondureños sin distinguir sexo, etnia, cultura, filiación política o clase social en el ingreso y progresión. No se respeta esta disposición en lo atinente a la afiliación política; en las entrevistas, no se hizo referencia a discriminación por etnia, cultura o sexo, aunque no hay mediciones objetivas de estas variables. El único dato al que se pudo acceder da cuenta de que el 66% del personal de las secretarías de Estado es de sexo femenino (Entrevista, 2008; DGSC, 2008).

Calidad del reclutamiento (28)

La LSC (art. 24) establece que la DGSC debe hacer una convocatoria abierta para llenar una vacante, pero este procedimiento es muy excepcional. Honduras, en contraposición con otros países de la región, no ha podido disminuir el índice de desempleo en los últimos años, el que se ubicó en el 27,8% durante el 2008, varias veces superior al de los restantes[24]. Este alto índice de desempleo, la notoria superioridad del promedio salarial del sector público por sobre el privado y las ventajas originadas en la menor carga horaria y mayores beneficios, genera una gran oferta de candidatos; no obstante, como no se aplica la selección meritocrática, esta oferta genera una presión negativa sobre el sistema.

Calidad de la selección (29-32)

La LSC establece que para ingresar se requiere cumplir con las condiciones especiales exigidas para el cargo y aprobar los exámenes de competencia, salvo en los puestos de libre nombramiento y remoción (art. 18). Luego, establece (art. 28 y 29) que, entre los candidatos a ocupar un puesto, el titular de la DGSC seleccionará de acuerdo al siguiente orden: a) candidatos con derecho a ascenso dentro de la dependencia; b) candidatos con derecho a

23 Fuente: http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/estudios/sistema_politico/sp_honduras

24 http://www.indexmundi.com/es/honduras/tasa_de_desempleo.html, que a su vez, cita como fuente a CIA World Factbook.

ascenso en otras dependencias; c) los antiguos empleados públicos que hayan dejado su trabajo por causas distintas a una falta grave; y d) los aspirantes a ingresar al servicio civil. Luego agrega, como causal de preferencia ante iguales condiciones de idoneidad, ser "padre de familia pobre con cinco o más hijos menores". En la práctica, el proceso de selección es sólo formal. Si los candidatos acompañan una nota de recomendación de un partido o padrino político, la DGSC es presionada para desplegar un proceso que intenta darle un viso de legalidad a la designación[25]. En los casos en que estos métodos no son suficientes, la entidad nominadora propone su encuadre en otra vacante presupuestaria o solicita que se lo designe en un puesto excluido, haciendo prevalecer los intereses personales por sobre las necesidades organizacionales. La nota de recomendación del protector político, que queda en el expediente, también genera el efecto inverso cuando cambia el partido gobernante, generando 'barridas' masivas, que es menor entre el personal protegido por estatutos especiales. Estas prácticas prevalecen en las carreras administrativa y diplomática, y parcialmente, en las carreras docente universitaria y enfermeras profesionales, siendo más meritocráticas la carrera judicial y la carrera aduanera. La percepción de las organizaciones gremiales e instituciones públicas es que todos los procesos de nombramiento se prestan para actos de corrupción (Transparency International, 2006; Entrevista, 2008). Como caso excepcional, cabe destacar la mención que recibió la DEI por la aplicación de un novedoso sistema de reclutamiento y selección para 134 puestos de trabajo en el sector aduanero del país.

El PPSP (DGSC, 2008c) prevé cambiar esta situación para todos los servidores públicos ubicados en las cuatro instituciones piloto seleccionadas y de aquéllos que están a cargo de las funciones transversales[26] en las secretarías de Estado y que revistan en las categorías de técnicos (V a IX), bajo la concepción de que las tareas que tendrán a cargo requieren estabilidad laboral a los efectos de garantizar el sistema de mérito. Si los empleados actualmente a cargo de esas tareas no sortearan el proceso de evaluación y acreditación, serán reemplazados por nuevos empleados seleccionados mediante concursos con procedimientos de selección transparentes y equitativos.

Calidad de la recepción (33-34)

No se imparten cursos de inducción. La LSC (art. 31) establece un período de prueba de 30 a 90 días, pero no hay evidencias de que se realicen evaluaciones de desempeño al cabo del mismo.

Movilidad (35)

La LSC establece que el traslado o la permuta requiere la aprobación previa de los jefes de las unidades involucradas (LSC, art. 36). También operan como restricciones la necesidad de disponibilidad de una plaza del mismo tipo y la existencia de salarios diferentes en las distintas oficinas o dependencias, aunque se trate de cargos equivalentes. No obstante, las recomendaciones políticas subsanan estas restricciones porque está bastante extendi-

25 Algunas de las prácticas habituales son utilizar la máxima puntuación cuando se establece un rango de puntaje (p.e. otorgar la máxima calificación a la entrevista) o conceder un período de gracia para que cumpla los requisitos (p.e. se le otorgan hasta seis meses de plazo para demostrar que posee conocimientos de inglés).

26 Incluye las funciones de planificación (UPEGs), gestión financiera, contrataciones públicas, gestión de recursos humanos y auditorias internas.

da la solicitud por parte del interesado de la discontinuidad laboral en un destino –ya que cobra una indemnización- y la designación en un nuevo puesto (Entrevista, 2008).

Ausentismo (36)

No se pudo acceder a información sobre los niveles de ausentismo de los empleados públicos. Las gerencias de RH y sus oficinas regionales son las responsables del control, pero no hay capacidad operativa del área rectora para supervisar el proceso y consolidar la información. En algunas dependencias, se han implementado sistemas digitales para controlar el ausentismo y también se informó de la existencia de sanciones pecuniarias (Entrevista, 2008).

Disciplina (37)

La LSC (art. 42) establece las actividades que están prohibidas para los empleados públicos, entre las que se encuentran la aceptación de obsequios, hacer mal uso de los recursos y del material público y utilizar contactos políticos para conservar su puesto u obtener un ascenso. Las medidas que la LSC (art. 44) establece para sancionar los casos de indisciplina consisten en amonestaciones (verbales o escritas), suspensión sin sueldo y descenso a un cargo inferior, dependiendo de la gravedad de la falta, pudiendo llegarse incluso al despido. La LSC (art. 8) instituye el Consejo del Servicio Civil (CSC) con la función primordial de auxiliar al Presidente de la República en la orientación de la política de ARH e intervenir en los conflictos que se presentan como resultado de la aplicación de la propia LSC y sus reglamentos. El CSC está integrado por tres miembros licenciados en derecho o administración pública nombrados directamente por el Presidente de la República, quienes duran cuatro años en su cargo. Funciona desde 1971 como un tribunal administrativo que conoce sobre medidas disciplinarias, traslados, promociones, cálculos del monto de la indemnización, cesantías o despido del personal de todas las secretarías de Estado del Poder Ejecutivo (LSC y estatutos); los trabajadores que se consideran afectados presentan una demanda con patrocinio legal con lo cual se inicia un proceso administrativo que incluye la notificación a la entidad nominadora, y la presentación y evaluación de pruebas. Desde la creación del fuero contencioso administrativo, se han reducido las causas en las que interviene; simultáneamente a dicha creación, se disolvió el tribunal de alzada del CSC de modo que en la actualidad, ante las resoluciones negativas del CSC, el trabajador sólo puede presentar un recurso de reposición. Sin embargo, la mayor parte de estos procesos resultan favorables a los empleados, aunque sean culpables a causa de los errores procesales cometidos por la entidad nominadora. Los abogados que defienden a los trabajadores están muy avezados en tanto los que representan a las secretarías no se acercan al CSC para ser capacitados o para hacer revisar la legalidad de los reglamentos que aplican y luego son impugnados por no ajustarse a la LSC. La reposición en el cargo de un trabajador culpable de una falta, pero que salió victorioso por errores procesales de la autoridad que lo sancionó, se constituye en un factor desmotivante para los jefes directos y para los restantes empleados. Los trabajadores de las instituciones desconcentradas tienen una instancia administrativa similar, pero independiente ya que a ellos los rige el Código de Trabajo (Entrevista, 2008).

Desvinculación (38-41)

Algunas de las causales de despido, según la LSC (art. 47), son el incumplimiento de obligaciones, inhabilidad o ineficiencia en el cargo y actos de violencia e injuria. En tanto las gerencias de RH carecen de sistemas para conocer el rendimiento y la capacidad de los empleados, los despidos difícilmente pueden justificarse objetivamente por fallas en estos aspectos.

La LSC (art. 53 a 55) establece también la figura de la cesantía por "reducción forzosa de servicios o de personal por razones de orden presupuestario" o para "obtener una más eficaz y económica organización administrativa" y, en estos casos, corresponde el pago de una indemnización equivalente a un mes de sueldo por año trabajado más dos por preaviso. Si bien la ley establece un tope de seis años, se reconocía hasta un máximo de quince años, recientemente prorrogado hasta veinticinco. Esta herramienta es habitualmente utilizada para renovar al personal ante cambios de gobierno[27] y para generar beneficios a los empleados[28], y debe contar con el consentimiento del empleado, cuyo legajo queda limpio y puede ingresar a otro organismo del Estado en forma inmediata. Según los testimonios recogidos, si bien las 'barridas' ante cambios de gobierno aún afectan a un porcentaje importante de los planteles (entre un 20 y un 50%), han disminuido respecto de las prácticas vigentes una década atrás en el Estado central y en relación con lo que acontece en los municipios, donde suele renovarse a la totalidad del personal. Los trabajadores sindicalizados tienen mayores garantías para conservar sus trabajos ante cambios de color político o ante conflictos con el empleador (Entrevista, 2008).

Cuando un empleado es separado de su cargo, puede apelar en primer término a la DGSC, luego al CSC y, por último, al Tribunal Contencioso Administrativo, aunque puede recurrir a éste último en forma directa. En la actualidad, muchos fallos ordenan la restitución en el cargo, de modo que se generan situaciones de círculo vicioso ya que el nuevo ocupante también ha generado derechos sobre el puesto. El consejo jurídico que está dando la DGSC es cumplir la orden judicial de restitución en el cargo al anterior ocupante, pero hacer un contrato para el desplazado, con lo cual se resuelve el aspecto jurídico, pero se duplica el gasto (Entrevista, 2008).

El PPSP (DGSC, 2008c) tiene previsto dictar la cesantía de los servidores públicos de las instituciones piloto y funciones seleccionadas que no sortearan el proceso de evaluación y acreditación. Como alternativa paliativa, plantea la opción de un programa de retiro voluntario que otorgaría una bonificación especial que sería adicionada a la liquidación por cesantía; bajo esta opción, el trabajador tendría restringido su ingreso a otra institución pública por un período de cinco años.

3.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

La LSC (Art. 33) establece que cada dependencia o unidad administrativa debe prever un sistema para evaluar periódicamente el desempeño del personal de carrera. Sin embargo, no se reportan prácticas relativas al cumplimiento de la evaluación del rendi-

27 Cuando se apela a esta figura, el cargo disponible no debería ser utilizado para un nuevo nombramiento, lo que no es controlado por la DGSC. Lo habitual es que el mismo día sea ocupado por un recomendado político de la nueva autoridad. Está previsto que el SIARH congele la vacante cuando la desvinculación obedece a reestructuraciones (Entrevista, 2008).

28 Hasta la vigencia del plazo máximo de quince años para el cálculo de la indemnización por cesantía, era muy habitual que un empleado con antigüedad y contactos políticos solicitara su cesantía para cobrar la indemnización en un puesto, en tanto era nombrado en otro de la misma o de otra dependencia. Es probable que esto ahora suceda con los que cumplan veinticinco años (Entrevista, 2008).

miento[29]. La DGSC ha disminuido su actuación en esta área, desde la disolución en el año 2002 del Departamento de Evaluación y Adiestramiento. Los aumentos de sueldo selectivos que se realizan no están relacionados con el buen desempeño. En algunos casos, y para tareas más técnicas, el reconocimiento puede consistir en asignar responsabilidades de conducción, aunque sin el nivel salarial que corresponde con esa tarea. Si bien pueden aplicarse sanciones frente al desempeño deficiente, muchas veces son revertidas por los errores cometidos en el proceso (Entrevista, 2008).

Evaluación (46-48)

No se encontraron evidencias de cambio respecto de lo descrito por Cáceres Cano (2003), quien informaba respecto de la falta de evaluación del desempeño de los empleados.

Administración (49)

Algunos directivos reportan problemas en el rendimiento de sus empleados, pero no es una práctica recurrente.

3.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Existencia de una estrategia salarial (50)

La estructura salarial y las políticas de retribución del empleo público en Honduras están desvinculadas de la estrategia organizacional y han sido resultado de presiones externas (FMI), reivindicaciones sectoriales y resolución de conflictos laborales. La DGSC reconoce que no se aplica ni cumple la LSC, particularmente en materia de salarios, y que no existe una política salarial integrada y armónica. Se sigue utilizando la escala salarial elaborada por el Consorcio HAY en el año 2000, compuesta por quince niveles agrupados en cuatro categorías[30] a los cuales se les asigna un salario base, pero como dicha escala no incluye los aumentos generales, ha quedado desactualizada. A esto se suma el reciente aumento del salario mínimo dispuesto por el Presidente, que iguala los salarios de unos 7 mil empleados públicos que pertenecen a los primeros cinco niveles. La escala tampoco incluye aumentos selectivos ni otros beneficios como las compensaciones por antigüedad. Esta estructura no es utilizada en los órganos descentralizados y desconcentrados, que tienen salarios muy superiores. La SF ha flexibilizado la fusión o reconversión de puestos, pero también esto ha sido utilizado para generar plazas con un monto presupuestado mayor, que generalmente son utilizadas para 'puestos excluidos' (Iacoviello y otros, 2005; Entrevista, 2008).

Equidad interna y externa (51-57)

Persiste una gran disparidad en las remuneraciones entre puestos similares según se trate de dependencias centralizadas, descentralizadas, desconcentradas o del sector privado. También existe disparidad dentro de una

[29] Fue ubicado un formulario de evaluación de los empleados de la Secretaría de Seguridad, pero que fue diseñado con el propósito de distinguir a las personas que desempeñan las funciones para las cuales fueron nombradas, de aquéllas que ejercen funciones distintas a las de su nombramiento. De hecho, se asemeja más a un censo de personal que a una grilla de evaluación, salvo por la inclusión de algunos ítems tales como responsabilidad en el desempeño de sus funciones, toma de decisiones, ejercicio del criterio propio, interés que muestra al realizar su trabajo, asistencia y puntualidad, orden y presentación.

[30] La primera categoría es "Apoyo técnico administrativo", cuenta con cuatro niveles e incluye a conserjes, secretarias, choferes, vigilantes y auxiliares, entre otros; la segunda categoría es "Técnico", contiene cuatro niveles y comprende a los técnicos de laboratorio, algunos ingenieros y economistas; la tercera categoría es "Ejecutivo", cuenta con dos niveles e incluye a asesores y asistentes especiales; la cuarta categoría es "Directivo", contiene cuatro niveles y en ella se ubica a los altos mandos de los ministerios.

misma dependencia ya que los empleados encuadrados en estatutos especiales perciben compensaciones, prestaciones y aumentos salariales considerablemente superiores a los que están bajo el régimen de la LSC, que a su vez cobran más que los contratados; a esto se agrega el salario superior que se aplica a los 'puestos excluidos'. Las recomendaciones políticas pueden ser fuente de mejoras salariales discrecionales.

Se mantiene la situación descrita por Cáceres Cano (2003) respecto al esquema de compensaciones: su conformación responde al grado de presión que puede ejercer un grupo, el respaldo que obtiene de las federaciones gremiales, y la respuesta que logran generar en el decisor político, que a su vez puede ser del Poder Ejecutivo o del Legislativo. No existe relación entre el aporte de un empleado a la administración y la remuneración que recibe, lo que genera un uso ineficiente de los recursos destinados a sueldos y salarios.

En relación con el entorno, la inequidad es aún mayor: el salario promedio del sector público duplica al privado, y las jornadas y condiciones de trabajo son mucho más benévolas[31]. En ese contexto, y considerando que la tasa de desempleo trepa al 28%, los salarios resultan muy atractivos, en particular para los sectores operativos.

Eficiencia (58)

Las conquistas salariales derivan del poder de convocatoria del sector sindical y no de una relación entre rendimiento y salario. Aunque no existen evidencias de mejora en los servicios, desde 1998 la mayor parte del crecimiento del gasto en los sectores de salud y educación consistió en aumento de salarios; esto obedece a que ambos sectores están bien organizados y son poderosos políticamente. De hecho, la eficiencia del gasto público en término de indicadores de desempeño de desarrollo global se ubica muy por debajo del promedio regional[32] lo que no se relaciona con los primeros lugares que ocupa Honduras respecto a las conquistas laborales (BM, 2007). La única excepción detectada corresponde a la DEI (Entrevista, 2008).

Administración (59-61)

La relación de fuerzas parece haberse modificado desde el 2004, cuando las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptaban con la participación de varios actores. Se ha acentuado la incidencia de los gremios y su presión sobre el Presidente y el Congreso, y ha disminuido el rol rector que asumía la SF. Los salarios se ajustan por acuerdos salariales generales y selectivos. Si bien estos últimos están teóricamente ligados a desempeño, los empleados públicos perciben que se asigna a los que tienen algún padrino político o sindical. En relación con los sistemas de información sobre retribuciones que percibe el personal, a la fecha del relevamiento se estaba terminando de implantar este módulo del SIARH en toda la administración, para cuya alimentación se optó por un nuevo relevamiento de datos.

[31] Estudio Socioeconómico del Mercado Laboral de Honduras 2008-2009. Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. Tegucigalpa, 2008.

[32] Honduras clasifica cerca del final en términos de eficiencia del gasto en Educación (lugar 17 de 20 usando la medida de eficiencia del gasto público orientada a insumos en Educación, y 18 de 20, usando la medida orientada a resultados). En eficiencia del gasto en salud, Honduras clasifica cerca de la media. Otra investigación del BID extendió este estudio para medir la eficiencia del gasto público en términos de indicadores de desempeño de desarrollo global y encontró que Honduras clasifica muy por debajo del promedio regional (Banco Mundial, 2007).

Otras compensaciones (62-64)

Los trabajadores sujetos a la LSC tienen derecho a un aguinaldo proporcional a su salario, un mes adicional de pago a mitad del año, vacaciones (además del salario se concede un bono para gastos de vacaciones[33]), seguro social y una indemnización en caso de desvinculación, equivalente a un sueldo por año de antigüedad. Algunos sectores consiguieron reconocimientos salariales adicionales a un conjunto importante de variables (p.e. el sector salud cuenta con adicionales por trabajo durante la noche, riesgo laboral, turno, zona, bono para compra de uniformes y zapatos, etc.). Entre los beneficios extrasalariales, es valorada la posibilidad de acceso a créditos para la vivienda. Los empleados de confianza, los contratados y los 'puestos excluidos' obtienen las mismas prestaciones, excepto el pago de vacaciones y la indemnización ante cesantía. Todos estos beneficios representan una pesada carga económica para el gobierno (Iacoviello y otros, 2005; Entrevistas, 2008).

El beneficio de la pensión es especialmente valorado por los trabajadores que desean ingresar al Estado. El sistema de pensiones de Honduras se compone de cinco institutos públicos de seguridad social con variados sistemas de retenciones: empleados del sector privado (IHSS), maestros (INPREMA), universidad nacional (INPREUNAH), fuerzas armadas y de seguridad (IPM) y el resto de servidores públicos (INJUPEMP). Juntos cubren menos del 20% de la fuerza laboral activa. Los empleados pueden retirar los aportes realizados cuando son despedidos; si posteriormente quieren obtener su jubilación, deben reintegrar los montos retirados más sus intereses. En ocasiones, las personas no reintegran sus aportes, de modo que en la vejez se jubilan por el Seguro Social, de montos muy bajos. Desde el punto de vista de las obligaciones contingentes que deberá asumir el gobierno central, y a los efectos de que los sistemas de seguridad social estén balanceados, no se necesitarán modificaciones para IPM y sólo pequeños ajustes en los casos de INPREUNAH e INJUPEMP; por el contrario, se requerirán ajustes importantes de parámetros en los otros dos institutos. En el caso de IMPREMA (maestros), si bien ya cuenta con una tasa de contribución alta, sus beneficios de pensiones son tan generosos que requerirían un aumento importantísimo para mantener el equilibrio financiero; de hecho, ya estaría operando con déficit, problema que debería ser abordado antes de que se convierta en una seria carga fiscal. No obstante esta evolución, todos los institutos cuentan con suficientes reservas de capital para evitar la bancarrota en los próximos 10 a 15 años (BM, 2007, Entrevista, 2008).

3.6 GESTIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65-70)

Existen muy pocas oportunidades de promoción. No existen planes de carrera y no se efectúa el seguimiento del rendimiento o el desarrollo de competencias, los que adicionalmente están desvinculados de la promoción. Los empleados que no están afiliados al partido gobernante o carecen de un familiar o padrino con peso político están en la situación

[33] A partir del sexto año de antigüedad, los empleados públicos bajo LSC gozan del plazo máximo de vacaciones (treinta días hábiles). El bono que se recibe para vacaciones es equivalente al mismo monto de salario, vale decir que si un funcionario goza de treinta días de vacaciones recibe quince salarios al año, todo lo cual es considerado para calcular el salario promedio de los últimos seis, monto que se utiliza como base para la determinación de las indemnizaciones por cesantía.

de mayor debilidad. En ocasiones, se reconoce su competencia, formación universitaria y experiencia, haciéndolos responsables de jefaturas, pero no reciben más salario por esa situación; esto genera gratitud y lealtad hacia el superior porque permite conservar el empleo y aumentar el estatus dentro de la organización, en particular frente a los empleados sin formación y competencia que hacen ostentación del respaldo político y se arrogan la facultad de ejercer un poder no formal sobre el resto del plantel (Entrevista, 2008).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71-76)

La DGSC ha perdido su rol rector en la capacitación de los empleados públicos. Hasta el año 2002, contaba con un departamento dedicado al adiestramiento y disponía de infraestructura para dictar cursos de capacitación en la propia DGSC y en el interior del país. Desde entonces, sólo se dan charlas sobre la LSC para mejorar la calidad del proceso de los despidos y evitar los juicios laborales (Entrevista, 2008). También, ha perdido relevancia el rol que ocupaba el Instituto Nacional de Formación Profesional en la capacitación de los empleados públicos, ahora más dedicado a formar recursos humanos para actividades productivas, aunque algunos gerentes de RH lo citan como un referente al que recurren ante la falta de otras ofertas (Iacoviello y otros, 2005; Entrevista, 2008). Como casos aislados, la CNA ha destacado los esfuerzos de la SF en capacitar las áreas técnicas a su personal y del TSC que, junto con la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, ha impulsado la creación de la carrera "Técnico Universitario en Auditoría" para formar profesionalmente a sus auditores[34] (Proceso Digital, 2008). La DGSC (2008c) informó que, en el marco del PPSP, tiene prevista la realización de talleres en la capital y diferentes regiones del país, para capacitar a los funcionarios de las áreas de recursos humanos sobre los alcances del PPSP y del Nuevo Reglamento de la LSC.

3.7 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Gestión del clima (77-78)

No se realizan prácticas de evaluación y gestión del clima laboral.

Eficacia de la comunicación (79-81)

No se reporta la existencia de canales de comunicación institucionales para que los empleados expresen sus opiniones o ideas, o sean informados sobre las decisiones que los afectan. En general, este vacío es ocupado por los gremios o por el CSC, pero ello implica que el conflicto llegó a estadios importantes que resienten las relaciones laborales (Entrevista, 2008).

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

Las consultas o pedidos de intervención que recibe la DGSC denotan la falta de equilibrio en las relaciones laborales: los funcionarios no respetan adecuadamente a sus subordinados, los empleados incluidos en escalafones mejor remunerados se consideran jerárquicamente superiores a los incluidos en la LSC y los recomendados políticos hacen alarde de

[34] http://www.proceso.hn/2008/09/25/Econom%C3%ADa/Destaca.buenas.pr/8590.html. 25, septiembre 2008. Proceso Digital.

esta conexión frente a los que no la tienen. Los sindicatos se constituyen en el único espacio que permite a los empleados ser escuchados, aunque su intervención no siempre es equilibrada y se generan abusos de poder (Entrevista, 2008).

Gestión del conflicto laboral (86-88)

En Honduras, existen tres centrales obreras; cada una de ellas agrupa tanto a sindicatos del sector público como del privado. La de mayor representación y cobertura en el país es la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH) y abarca a todo el personal comprendido por la LSC, la mayor parte de los maestros, trabajadores del sector privado (maquilas y rurales) y distintos grupos sociales (campesinos, pescadores artesanales, etnias)[35]. Las tres centrales trabajan articuladamente, en especial para negociar con el sector patronal y generar alianzas estratégicas para proyectos específicos. Tienen mucha convocatoria para manifestaciones y medidas de fuerza que paralizan las ciudades, en especial cuando las demandas provienen de empleados públicos, y ante esto, el gobierno tiene muy poco margen de negociación; en reiteradas oportunidades la presión sindical ha logrado la remoción de funcionarios y el retroceso de decisiones de gobierno[36]. Desde diciembre de 2003 hasta mediados del 2006, el gobierno había tenido éxito en contener las presiones salariales con la promulgación de una legislación marco de pagos en el sector público, hasta que el Congreso revocó algunas de esas disposiciones; finalmente, en agosto de 2006, el gobierno negoció un nuevo acuerdo con el Colegio Magisterial que consiguió duplicar los salarios de los maestros en términos nominales durante los siguientes tres años (BM, 2007; Entrevistas, 2008).

Además de la lucha sindical, la CUTH busca objetivos políticos más amplios: educación y salud gratuita, comunicaciones, agua y energía, nueva reforma agraria; de hecho, han constituido una instancia menos formal y más política en asociación con otros sectores, denominada Bloque Popular. En septiembre de 2008, producto de una huelga y de la enorme presión de los empleados públicos, el gobierno elevó el salario mínimo de 2.600 a 5.500 lempiras, medida que fue aplaudida por los sindicatos, pero complicó el escenario nacional. Por otra parte, en muchas ocasiones el gobierno no puede cumplir con todas las conquistas obtenidas bajo presión, lo cual genera un espiral de más violencia[37] (Entrevistas, 2008).

35 Las otras dos federaciones son la Central General de Trabajadores (CGT) que comprende a los maestros no incluidos en la CUTH y la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH) (Entrevista, 2008).

36 A título de ejemplo, la Ministra de Trabajo emitió un acuerdo ministerial que dejaba acéfalas a las organizaciones sindicales y éstas organizaron un escándalo en los medios de comunicación; el Presidente ordenó dejar atrás la medida. También, se produjeron renuncias/destituciones de ministros de salud y educación (Entrevista, 2008).

37 A título de ejemplo, vale citar el más reciente caso de la designación de 2.500 maestros por encima de la pauta presupuestaria, que luego de no cobrar sus salarios por cerca de un año, tomaron las escuelas para impedir que se desarrollaran los comicios municipales del 30 de noviembre de 2008. En ocasiones, estos conflictos se mantienen por años, como es el caso de una deuda generada por la aprobación de un estatuto para los docentes que incluso para las centrales obreras es oneroso y contiene conquistas exageradas: fue aprobado por el Congreso en 1988, generó situaciones de tensión y huelgas por casi una década hasta que el actual presidente, cumpliendo un compromiso de la campaña electoral, acordó su pago en cuatro años (Entrevista, 2008).

Gestión de las políticas sociales (88-89)

Los beneficios colectivos que se otorgan a los trabajadores resultan mayormente de la presión de los sindicatos; se conceden al personal bajo régimen de estatutos y luego, parcialmente, se derraman al resto del personal. A tal efecto, las centrales obreras apoyarían una reforma de la LSC que extendiera a todos los empleados públicos las conquistas logradas para sectores específicos (p.e. el sector salud cuenta con más adicionales salariales, bono para compra de uniformes y zapatos, etc.). En relación con el entorno, los beneficios que recibe el empleado público son excepcionales; de hecho, oficialmente se reconoce que la carrera administrativa hondureña es de las que mayores conquistas ha logrado en Centroamérica (Entrevista, 2008).

3.8 ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La DGSC depende de la Secretaría del Despacho Presidencial, está integrada por cinco departamentos sustantivos y cinco áreas de apoyo[38]. En documentos oficiales, la propia DGSC reconoce que en los últimos períodos de gobierno ha perdido su liderazgo así como el respeto para poder imponer su autoridad, y en esto coinciden autoridades anteriores y actuales. Esto se acentuó desde el año 2002, cuando la oficina fue trasladada a un edificio más pequeño, a lo cual se sumó que en 2003 se asignó a una consultora privada local la elaboración de un Plan de Reingeniería para la Administración Pública, lo que relegó a la DGSC a una simple gestora de los nombramientos de personal del gobierno central, según la interpretación que hizo de estos hechos la prensa hondureña. En el año 2004, mediante la sanción de la Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central, se confirió a la SF la potestad de dictar las políticas en materia de retribuciones de las instituciones del gobierno central e instituciones desconcentradas, con lo cual la DGSC perdió la potestad de establecer los salarios de los servidores públicos. En 2006, la DGSC reconocía que el gobierno anterior había sometido al Congreso una nueva LSC que, entre otros objetivos importantes, se proponía fortalecer el SC y "convertir a la institución de una oficina operativa, tramitadora y reactiva en un ente normativo, diligente y proactivo, dejando las funciones operativas a las gerencias de RH de las secretarías de Estado y demás instituciones". En el mismo documento, se le asignaba a la DGSC el rol de revisión y validación de los instrumentos elaborados por las tres unidades piloto que serían incluidas en el PPSP financiado por el BM. En 2008 (DGSC, 2008c), se volvió a plantear la necesidad del fortalecimiento institucional de la DGSC y se agregó a las otras tres unidades piloto en las que se aplicará el PPSP, mediante un doble rol de institución piloto y ente rector en materia de ARH en el ámbito público.

A pesar de estas intenciones, la DGSC parece haber perdido la capacidad de reacción porque la aquejan los mismos males de las instituciones a las que debería reformar. El único sector que está avanzando, incluso a pesar de algunas resistencias internas, es el encargado de la implementación del SIARH, tarea que se realiza en forma articulada con la SF. Si bien en el Informe de Honduras (DGSC, 2008b) se da cuenta de algunos avances logrados ta-

[38] Los departamentos sustantivos son Clasificación de Puestos y Salarios, Registro y Estadísticas, Reclutamiento y Selección, Auditoría e Inspectoría, y Normas y Procedimientos. Las áreas de apoyo son Informática, RH, Administración, Relaciones Públicas y la Secretaría Administrativa. Aunque sus miembros son nombrados por el Presidente, el CSC reconoce la dependencia de la DGSC. Fuente: Portal de Gobierno www.gob.hn. Estructura Organizacional al 26 de octubre 2008.

les como el Plan Estratégico del PPSP y de la DGSC, y Reglamento de la LSC, estos documentos no son conocidos por el personal, los jefes o los sindicatos. En la actualidad, las distintas instancias del sistema de gestión de RH de la DGSC no están debidamente articuladas, sus funciones se limitan a tareas operativas de simple trámite y carece de suficiente personal técnico capacitado para la gestión. Tampoco los directivos de las instituciones centralizadas tienen autonomía para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los RH bajo su dependencia y no cuentan con mecanismos para reducir las injerencias de tipo político en el ingreso y movilidad de los empleados; no obstante los esfuerzos aislados de algunos sectores, los directivos de línea tampoco reciben capacitación y no cuentan con incentivos para asumir su rol de responsables de personal (DGSC, 2008; Iacoviello y otros, 2005; Cáceres Cano, 2003).

FIGURA **1**

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

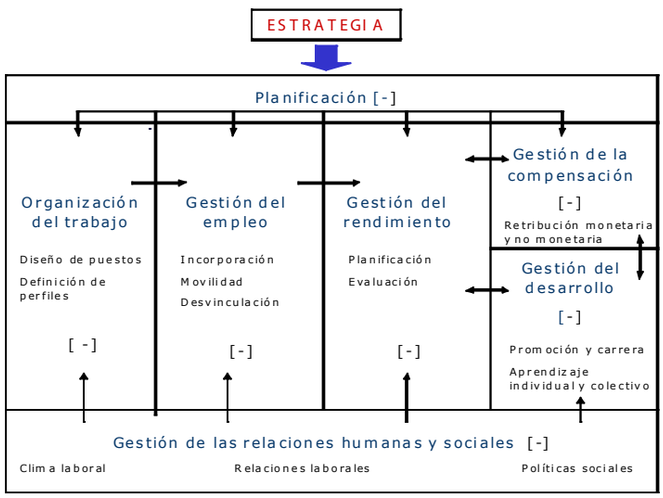


FIGURA **2**

TABLA COMPARATIVA DE PROMEDIOS POR SUBSISTEMA 2004 Y 2008

Subsistema	Promedio 2004		Promedio 2008	
	Escala 0 a 5	%	Escala 0 a 5	%
Planificación	0,62	12	0,64	13
Organización del Trabajo	1,00	20	1,00	20
Gestión del Empleo	0,75	15	0,72	14
Gestión del Rendimiento	0,42	8	0,38	8
Gestión de la Compensación	0,47	9	0,53	11
Gestión del Desarrollo	0,57	11	0,50	10
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	0,53	11	0,46	9
Organización de la Función Recursos Humanos	0,25	5	0,25	5
Promedio SC		**12**		**10**

INDICADORES
Indicadores 4.

4.1 INDICADORES CUANTITATIVOS[1]

1. Tasa de Designaciones Políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	No disponible	
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	36.804	Fuente: Encuesta de Hogares, Mayo 2008. Instituto Nacional de Estadística - Incluye todo el sector público.
I. / II. (en porcentaje)	**No disponible**	

Peso Fiscal del Empleo Público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (en millones)	1947,30	2008. Fuente: Dirección de Servicio Civil. Honduras.
II. PBI (en millones)	12.200	Fuente: Global Link. Indicadores económicos, sociales y políticos. Sitio Web BID. Consulta Diciembre 2008. http://www.iadb.org/gl/index_esp.html
I. / II. (en porcentaje)	**15,96%**	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría	2116,40	Fuente: 2008. Escala proporcionada por Dirección de Servicio Civil. Honduras. No incluye aumentos generales ni selectivos.
II. Asignación mensual de categoría mínima	291,01	Fuente: 2008. Dirección de Servicio Civil. Honduras.
I. / II.	**7,27**	

[39] Tipo de cambio 18.90 lempiras por dólar. Fuente: http://www.centralamericadata.com/es/static/home

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (anual)	6130,79	Fuente: Encuesta de Hogares, Mayo 2008. Instituto Nacional de Estadística - Salario promedio mensual de los empleados del sector público.
II. PBI per cápita (anual)	1635,08	Fuente: Global Link. Indicadores Económicos, sociales y políticos. Sitio Web BID. Consulta Diciembre 2008. http://www.iadb.org/gl/index_esp.html
I. / II.	**3,75**	

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual)	510,90	Fuente: Encuesta de Hogares, Mayo 2008. Instituto Nacional de Estadística - Salario promedio mensual de los empleados del sector público.
II. Sueldo promedio del sector privado (mensual)	238,62	Fuente: Encuesta de Hogares, Mayo 2008. Instituto Nacional de Estadística - Salario promedio mensual de los empleados del sector privado.
I. / II.	**2,14**	

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	36.804	Fuente: DGSC Noviembre 2008. No incluye a unos 40 mil maestros.
II. Población Total	7.100.000	WB 2007. Key Development Data & Statistics. Web Site World Bank.
I. / II.	**0,52%**	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (en millones)	3.231	Fuente: http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/data/2008/DGP/AnteproyectoPresupuesto2008/DOCUMENTO%20PRESUPUESTO%202008.pdf
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	36.804	Fuente: Encuesta de Hogares, Mayo 2008. Instituto Nacional de Estadística - Incluye todo el sector público.
I. / II.	**87.789**	

4.2 ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

FIGURA **3**
TABLA DE ÍNDICES

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	2,17	11			
(M) MÉRITO	1,69	8			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	2,26	11			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	1,14	11
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	0,43	4
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	1,83	18
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	2,43	12			
			(COM) COMPETENCIA	1,31	13
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	0,69	7
			(FL) FLEXIBILIDAD	1,64	16
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	2,00	10			

Los índices representan en promedio alrededor de un 11% de la escala prevista. El índice de Mérito (8%) presenta el nivel más bajo, que corresponde con la inexistencia de procedimientos para evitar la arbitrariedad y la preeminencia de intereses personales o partidarios por sobre los organizacionales. El índice de Capacidad Integradora (10%) refleja la conflictividad que origina la arbitrariedad y las presiones gremiales. Apenas por encima se ubican los índices de Eficiencia y Consistencia Estructural (11% para ambos); el primero responde a la falta de una política de optimización del tamaño y costo de los planteles, y el segundo a las deficiencias del sistema de planificación que, a pesar de los esfuerzos por generar información de base para la toma de decisiones, no logra articular las decisiones y los recursos en función de las prioridades estratégicas del gobierno. Por último, el índice de Capacidad Funcional (12%) refleja la debilidad del sistema de mérito en el servicio civil hondureño que garantice las competencias necesarias para la gestión, así como la falta de un sistema de medición del desempeño.

En el Anexo II, se incluye el análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades que plantea el SC bajo estudio para los cinco índices y los seis subíndices construidos a partir del presente diagnóstico.

Conclusiones

5. CONCLUSIONES

5.1 ANÁLISIS DE ÁREAS CAUSALES

La influencia y el poder de los partidos políticos tradicionales en la administración del Estado son históricas y se manifiestan en conductas clientelares que han condicionado el desarrollo del país en las últimas décadas. Esta tradición político institucional plantea una fuerte inercia que se manifiesta más descarnadamente en los gobiernos locales, luego en los empleados contratados o excluidos de la LSC, después en los incluidos y por último en los empleados pertenecientes a estatutos. Si bien cambia el peso relativo de las 'barridas', ninguno de estos estamentos queda inmune.

Esto no sólo ha minado el servicio civil sino que ha insumido recursos millonarios a un Estado que debe generar crecimiento y sacar de la pobreza al 60% de la población. El peso que tienen los gremios, en especial los maestros y los médicos, termina generando una distribución nacional del ingreso en el que se benefician más los sectores no pobres. En el año 2003, el gobierno sancionó la normativa necesaria para mantener acotado el gasto salarial, pero el nivel de conflictividad gremial hizo revertir los acuerdos en 2006. Hacia fines de 2008, una nueva arremetida de los sindicatos logró aumentar los salarios mínimos hasta un piso que duplica el promedio del sector privado.

El alto desempleo, los altos salarios del sector público y las condiciones de trabajo más benignas generan lealtad hacia el político que consiga la designación de un afiliado a su partido en un cargo público, razón por la cual existen fuertes intereses contrapuestos a cualquier programa de modernización. Muestra de ello fue el fracaso del compromiso asumido por los partidos políticos, el gobierno de la República y más de treinta organizaciones de la sociedad que en 2001 firmaron el "Acuerdo Nacional para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI" en el que, entre otros aspectos, acordaron el "establecimiento de un servicio civil moderno y centrado en un sistema de méritos". En la actualidad, no se vislumbra la voluntad política necesaria para hacer frente a tamaña maraña de intereses, más aún considerando que quien aspire a asumir la Presidencia no podrá hacerlo sin el visto bueno de actores tan poderosos como los sindicatos.

La trayectoria normativa del servicio civil hondureño ha sido compleja: la LSC fue aprobada en 1967, pero la DGSC recién se organizó en 1971. En términos generales, la LSC regula todos los subsistemas de gestión de RH, aunque algunos aspectos como la progresión en la carrera y la evaluación del desempeño no tienen un desarrollo exhaustivo. El gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006) intentó reformarla, pero la oposición de los gremios se lo impidió. Por su parte, el actual gobierno buscó mecanismos alternativos tales como profesionalizar algunas unidades piloto y reformar el Reglamento de la LSC. Este instrumento está terminado, pero no ha sido socializado.

Lo que es evidente es que el principal obstáculo del sistema de ARH en el sector público no es la desactualización de su marco normativo sino la falta de voluntad de aplicación de las leyes. El sistema de carrera está muy debilitado como consecuencia de la influencia y poder que ejercen los partidos políticos y de la fuerte presión que ejercen los sindicatos: la violencia de las medidas de fuerza han revertido los esfuerzos pasados por disminuir el gasto salarial e incluso han provocado la renuncia de las máximas autoridades de las secretarías de Estado. Ambos factores impactan en el sistema de valores del empleado público, limitando la eficiencia del sector público y el avance en la modernización administrativa.

El mayor logro desde 2004 fue el desarrollo del SIARH y el relevamiento de toda la información para su carga, lo que ha posibilitado que el módulo de liquidación de la nómina esté casi totalmente implantado. Ello genera una base de datos común entre la DGSC y la SF, lo que mejorará el cumplimiento de las previsiones presupuestarias y evitará algunas de las fuentes de conflicto con los gremios.

Fuera de este logro, el debilitamiento paulatino de la DGSC es notable y está en peores condiciones que en el último diagnóstico. Esto ha afectado el clima general de la organización que, salvo excepciones, se siente impotente ante la contundencia de los condicionamientos del entorno. Esta actitud se ve reforzada por factores objetivos de pérdida de poder: la reducción a la mitad del plantel que tenía hace una década, la renovación con el cambio de gobierno de casi el 50% del plantel, el reemplazo de las plazas por personal no técnico, la asignación de parte de sus funciones a otras dependencias, y el menor poder de las autoridades ante la injerencia política o sindical. La disminución de la capacidad técnica queda demostrada por el hecho de que el único logro comprobable de la DGSC está siendo coordinado por una ex funcionaria de la DGSC que fue recontratada hasta mediados del presente año.

La evaluación general del sistema está por debajo de la obtenida en 2004. La planificación estratégica que está implícita en la normativa presupuestaria se ha visto afectada por las presiones que ejercen los sindicatos y que generalmente derivan en concesiones que siguen elevando el altísimo gasto salarial; de hecho, este rubro del gasto público ha capitalizado la mayor parte de los ahorros que generó la reducción de la deuda externa, situación que no hubiera sido posible sin la ayuda internacional. La información disponible no es pública y es insuficiente, pero ha mejorado por la articulación entre la SF y la DGSC a partir de la implantación del SIARH. La distribución de recursos entre dependencias favorece a las secretarías de Estado de Salud y de Educación porque de ellas depende el personal encuadrado en estatutos especiales.

Respecto a la organización del trabajo, existe un diseño de puestos cuya elaboración estuvo a cargo de una consultora externa, en tanto su actualización es competencia de la DGSC; si bien en 2006 fueron concluidas las auditorías de puestos para determinar deberes y responsabilidades, en la actualidad se tiene conocimiento de que muchos trabajadores no fueron convocados para realizar la tarea descrita para ese puesto o no conocen cómo hacerla o no la asumen como responsabilidad personal porque su designación responde a la influencia política y no a la necesidad organizacional.

En cuanto a la gestión del empleo, las convocatorias no son abiertas y no hay mecanismos que eviten los ingresos por criterios políticos. La intervención de la DGSC en las designaciones se ha constituido en una mera formalidad que no frena la presión política para la designación de personas en puestos para los cuales no reúnen los requisitos. No existen prácticas de inducción generalizadas; la movilidad geográfica y funcional también está influenciada por la injerencia política. No se cuenta con recursos para controlar el adecuado seguimiento del ausentismo y las sanciones disciplinarias no sur-

ten un efecto ejemplificador debido al desconocimiento de las autoridades de los procesos administrativos necesarios para su aplicación.

La gestión del rendimiento en el servicio público es inexistente y el nivel técnico formal de los planteles se ha deteriorado sustantivamente en los últimos cuatro años.

La gestión de la compensación es sometida a cambios a lo largo del año por las presiones que ejercen los empleados bajo el régimen de estatutos especiales para conseguir más beneficios. Las mejoras no son equitativas y crean una enorme diferencia de remuneraciones, lo que genera malestar entre los empleados. La estructura salarial no se ajusta al diseño de los puestos y no contiene información sobre el resto de las compensaciones, las cuales no están vinculadas al rendimiento ni al aprendizaje. A ello se agrega que la reciente decisión del gobierno de aumentar el salario mínimo achata la escala salarial igualando la remuneración de las tareas operativas a las técnicas.

La gestión del desarrollo está poco desarrollada. No hay planes de carrera y los pocos ascensos o los aumentos selectivos generalmente no están vinculados al rendimiento ni a la capacitación. No hay disponibilidad presupuestaria para capacitar empleados; las experiencias de capacitación son muy aisladas.

La gestión de las relaciones humanas y sociales es muy limitada; los canales de comunicación están circunscritos a la gestión de los sindicatos que son conflictivos, a veces violentos y focalizados en la obtención de mejoras salariales. Las políticas sociales se aplican al personal bajo la LSC y al encuadrado en estatutos especiales y sólo parcialmente a los cargos de confianza y los contratados.

La organización de la función de RH ha disminuido su poder efectivo y está limitada a una función operativa y de mero trámite formal, y los gerentes de RH de las secretarías de Estado no siempre cuentan con los conocimientos y capacidades necesarias para el cargo.

5.2 RECOMENDACIONES

El fortalecimiento de la DGSC debería constituirse en el paso inicial para poder avanzar en el Programa de Profesionalización del Sector Público. Con base en el análisis de los éxitos y fracasos recientes, debería reforzarse el proceso de implementación del SIARH en todos sus módulos y dotar a la unidad responsable del mismo del respaldo político para ordenar su funcionamiento conforme a lo dispuesto por la LSC y a los lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y su expresión presupuestaria. El avance logrado ha sido posible por el estilo de liderazgo ejercido, basado más en el conocimiento técnico que en la autoridad formal.

No son pocos los desafíos que la implementación completa del SIARH traerá aparejados. La informatización permitirá detectar miles de situaciones que no se ajustan a lo establecido por la LSC y es posible que se toquen intereses sensibles. Con el respaldo político necesario, estas situaciones pueden constituirse en la oportunidad para lograr una mejora sustantiva del servicio civil.

En paralelo, debería revisarse el avance real del PPSP. Salvo los avances en la DEI, no se observan resultados que excedan la formulación o elaboración de documentos. Se informa que el Reglamento de la LSC está terminado y que se contratará a una consultora para realizar talleres de capacitación sobre su contenido, pero no se detectó a ningún actor que estuviera al tanto de su contenido, lo que incluye a los gremios; éstos ya advirtieron que sólo aceptarán un instrumento que haya sido previamente consensuado.

El PPSP debe avanzar en las metas fijadas para la propia DGSC, en el sentido de profesionali-

zar a su propio personal mediante la acreditación de conocimiento de la dotación actual, la realización de convocatorias públicas para los nuevos cargos y la implementación de un sistema de evaluación de desempeño. Sólo así la DGSC podrá ganar en credibilidad frente a las gerencias de RH y el respeto necesario para desempeñar el rol de ente rector del servicio civil. La experiencia piloto de la DEI, que repercutió positivamente en la recaudación impositiva, debería también ser implementada en la DGSC.

Respecto a las estrategias a seguir frente al peso de los gremios, es prioritario construir ciudadanía y que ésta tenga acceso a información sensible sobre los empleados públicos obligados a prestarle servicios: la publicación en internet de los salarios de los médicos que atienden a sus hijos o del maestro que les imparte clases, cuando ese ciudadano lo contrasta con sus propios ingresos puede establecer un *feedback* que genera capital social imprescindible para enfrentar las demandas injustificadas.

Se torna necesario sumar a la información disponible sobre los recursos humanos a todo el sector público, incluso de los organismos desconcentrados, por lo cual deberían apoyarse las acciones para compartir bases de datos entre estos organismos, la DGSC y la SF.

Síntesis 6.

TABLA DE SÍNTESIS

SECCIONES	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Antecedentes	En diciembre de 2003, poco antes de la realización del diagnóstico anterior, el gobierno promovió la sanción de una ley marco de salarios que ayudó temporalmente a detener el crecimiento del gasto público en salarios. En agosto de 2006, el Congreso derogó algunas secciones de la ley marco y el gobierno negoció un nuevo acuerdo con el Colegio Magisterial para duplicar los salarios de los maestros en términos nominales en los siguientes tres años. En septiembre de 2008, como resultado de la fuerte presión de los sindicatos del sector público, el Presidente dispuso el aumento del salario mínimo de 5.500 lempiras para todos los trabajadores públicos.
Análisis del Marco Legal	LSC de 1968 y Reglamento de 1976. Código de Trabajo. Estatutos profesionales (médicos, enfermeras, profesionales, trabajadoras sociales, odontólogos, microbiólogos, químico-farmacéuticos, docentes, servicio civil). El proyecto de nueva LSC fue presentado al Congreso en 2004, pero el Congreso no lo aprobó. A fines de 2008, la DGSC informó que estaba listo el proyecto de un nuevo Reglamento que no era conocido por los principales actores.

SECCIONES	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Análisis Organizativo de la Función Recursos Humanos	DGSC, ente rector de la LSC, muy debilitada. CSC, tribunal compuesto por tres miembros nombrados por el Presidente, interviene básicamente en sanciones disciplinarias, despidos y cesantías. Juzgado Contencioso Administrativo interviene en la resolución judicial de los despidos.
Indicadores Cuantitativos del Sistema de SC Analizado	Nivel razonable del número de empleados (0,52% sin incluir a los maestros). El gasto de la nómina representa el 16% del PBI, y ha aumentado durante la presente gestión. Amplio rango entre máxima y mínima remuneración de la escala. El sueldo promedio del gobierno duplica al del sector privado, a pesar de lo cual los trabajadores están muy disconformes por el alto grado de inequidad interna.
Planificación	La normativa exige alineamiento de Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto, pero las decisiones sobre salarios tomadas en los últimos meses no muestran correlación con lo planificado. Esfuerzos por consolidar, información sobre salarios entre la DGSC y la SF en un nuevo sistema (SIARH). Altas expectativas de los responsables del proceso respecto del efecto disciplinador que tendrá el SIARH, cuyo desarrollo está ajustado a la LSC.
Organización del Trabajo	Manuales de puestos desactualizados, sólo requisitos de titulación o especialización técnica. Se terminaron las auditorías de puesto, pero la realidad cotidiana muestra que el diseño de puestos no se respeta y que prevalece la necesidad política.
Gestión del Empleo	La selección no sigue los procedimientos LSC, las convocatorias no son abiertas, excesiva injerencia política. Existen mecanismos para evitar discriminación por género, etnia, etc., pero no política. No existen mecanismos para controlar ausentismo y disciplina. Desvinculaciones por cuestiones políticas generan indemnizaciones muy costosas.
Gestión del Rendimiento	Se delega en subgerencias de RH, pero no se controla. Salvo casos aislados, no hay evaluaciones de desempeño.
Gestión de la Compensación	La escala salarial sólo expresa valores base y sólo fijan los salarios para las nuevas designaciones, de modo que está desvirtuada la relación tarea con remuneración. Adicionalmente, a los efectos de usar el monto presupuestado, se producen designaciones de puestos excluidos. Inequidad pronunciada entre salarios de personal de estatutos y LSC. Carga económica excesiva para el Estado.
Gestión del Desarrollo	Pocas oportunidades de promoción, no existen planes de carrera. No hay mecanismos que eviten arbitrariedad y clientelismo político. Experiencias de capacitación muy aislados y a cargo de las gerencias de RH.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	No hay encuestas de clima. Los representantes sindicales son la única vía de presentar reclamos. Sindicatos fuertes, con alta capacidad de movilización y paro, y hechos de violencia. Beneficios sociales importantes, pero asignados en forma inequitativa.
Índices del sistema de Servicio Civil	Los índices representan en promedio alrededor de un 11% de la escala prevista, entre un mínimo de 8% para el índice de Mérito y un máximo de 12% para el de Capacidad Funcional.

Anexos 7.

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

Niveles de evaluación:

5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Se dan coincidencias en casos excepcionales.

0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

Se señalan en negrita los puntos críticos de nivel A (ponderación 3).

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Se puede constatar un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	1
Coherencia estratégica	**2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.**	1
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	1

Información de base	**4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.**	2
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	0
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	0
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	1
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	1
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	1
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	0
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	0
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.		
Existencia e integridad	12. Se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	1
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	**13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.**	1
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	1
	15. La precisión en la descripción de las tareas no es tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	1
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).	1
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	0
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	0
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	0
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	1
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	1
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles en la parte que les afecta.	0

GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.

Igualdad y mérito en el acceso	**24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.**	0
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	0
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	0
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	1
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	1
Calidad de la selección	**29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.**	0
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	1
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	1
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	
Calidad de la recepción	33. Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, en sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	1
	34. Existen, y se aplican procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	0
Movilidad	**35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.**	0
Ausentismo	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	1
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios, efectivamente aplicados, permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	1
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	0
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	0
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	1
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	1

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible.

Planificación y seguimiento del rendimiento	**42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.**	0
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	0
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	0
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	0
Evaluación	**46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.**	0
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	0
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	1
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	0

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.

Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	0
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	1
	52. Las personas perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	0
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y al aprendizaje.	1
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	1
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	0
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.	0
Eficiencia	**58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.**	0

Administración	**59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.**	1
	60. No se pueden constatar, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	0
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	1
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	1
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	1
	64. En la organización, existen políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	0
GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.		
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas sus expectativas razonables de promoción en la organización.	0
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	0
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	0
	68. No se pueden constatar, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	0
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	0
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0
Calidad de la formación y gestión de la formación	71. De la organización, las personas reciben la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	1
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	1
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	0
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	1
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	1
	76. La formación es objeto de evaluación que se extiende a la satisfacción producida en los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).		
Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	0
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos cuya utilización frecuente se puede constatar para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	1
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	0
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	0
Equilibrio y calidad de las Relaciones laborales	**82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.**	1
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Normalmente, las transacciones entre las partes reflejan dicho equilibrio.	0
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	1
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	0
Gestión del conflicto laboral	**86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.**	0
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	0
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	1
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden a los que son propios del entorno en el cual opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	2
Organización de la función de recursos humanos - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.		
	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	0
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	0
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	0
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	1

ANEXO II. Análisis de los resultados por índice

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICIENCIA – Valor obtenido: 11 % Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.			
Planificación Empleo Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	5. 6. 7. 8 36. 41 56. 57. 62. 63 75. 76 89	• El régimen de pensiones es especialmente valorado y cuenta con reservas suficientes para los próximos 10-15 años, aunque ya estaría funcionando con déficit el IMPREMA (maestros), problema que debería ser abordado antes de que constituya una pesada carga fiscal. • La tecnificación de las dotaciones está en línea con la situación promedio de la región, pero se redujo significativamente desde el anterior diagnóstico (profesionales y posgraduados pasaron del 44% al 24%).	• El gasto salarial representa el 43% del gasto público. Respecto del año anterior, en 2008 aumentó un 30%. • El nepotismo y clientelismo impiden la correcta distribución de los RH. • Las cesantías previstas para reducir estructuras son utilizadas para nombrar a los empleados afines políticamente. • La cesantía genera derecho al pago de indemnizaciones muy onerosas. Cuando tienen respaldo político, los empleados solicitan la cesantía en un destino para cobrar indemnización, que puede o no estar acompañado de su inmediato nombramiento en otra jurisdicción. • Excesiva diferencia salarial entre los incluidos en la LSC y estatutos. • Los beneficios salariales que reciben los empleados públicos se ubican entre los mayores de Centroamérica (en especial maestros).
MÉRITO – Valor obtenido: 8 % Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.			
Empleo Remuneración Desarrollo	24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38 60 68	• En 2006, fueron concluidas las auditorías de puestos para determinar deberes y responsabilidades y se cuenta con perfiles de puestos técnicamente desarrollados. • Aunque son habituales las cesantías masivas ante cambios de gobierno, pareciera que esta práctica está disminuyendo entre el personal bajo estatutos (maestros, médicos, etc.).	• Está establecido un proceso para la selección de acuerdo con los perfiles de puestos, pero en la realidad prevalece la influencia política. • No hay carrera ni promoción basadas en procesos que preserven el principio del mérito.
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL – Valor obtenido: 11% Evalúa la solidez e integración sistémica del SC. Se divide en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.			

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
COHERENCIA ESTRATÉGICA – Valor obtenido: 11% Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.			
Planificación Rendimiento Remuneración Desarrollo	1. 2. 3. 11 42 50 75	• Se han producido avances en la implantación del SIARH como un módulo del SIAFI: se relevó e ingresó toda la información relevante y se están liquidando salarios de la mayor parte de las instituciones de la administración central. Ello está permitiendo detectar irregularidades y situaciones de falta de apego a la LSC.	• El proceso de planificación de RH se ha deteriorado significativamente por: laxitud del control presupuestario a cargo del MH, inexistencia de controles que excedan la formalidad en la DGSC y fuerza de convocatoria de los sindicatos. • El aumento de gasto en salud y educación previsto por la iniciativa HIPC y la ERP se ha volcado principalmente a aumentar salarios de maestros y personal de salud, que ya estaban elevados. • No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo excepciones. • La política salarial es inequitativa, carece de orientación estratégica y está fuertemente influida por la presión sindical. • En 2002, se desarticuló el Departamento de Evaluación y Adiestramiento de la DGSC; desde entonces, a nivel central, no se organiza capacitación directa. El Instituto Nacional de Formación Profesional está más abocado en la actualidad a la formación para el ámbito privado.
CONSISTENCIA DIRECTIVA – Valor obtenido: 4% Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva que se puede constatar en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Relaciones Humanas	10 23 45. 49 90. 91. 92. 93		• El rol directivo es limitado para todos los subsistemas; está sometido a alta rotación debido a los cambios políticos. • La propia DGSC se reconoce como una “oficina operativa, tramitadora y reactiva” que perdió el rol normativo y proactivo, en especial en lo referente a planificación y gestión del desarrollo. • La oficina de RH no ha desarrollado capacidades en forma integral por la alta rotación de sus titulares.
CONSISTENCIA PROCESOS - Valor obtenido: 18% Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	1. 4. 12. 14. 17. 47 56. 59. 61 66. 74. 76 80. 82	• Se avanzó en modernizar la gestión del gasto. • En relación con el gasto en personal, la articulación del SIARH y el SIAFI se ha constituido en la más concreta instancia de integración del sistema.	• La DGSC y las secretarías de Estado cuentan con manuales de descripción de puestos, pero las prácticas organizacionales desbordan lo normado y prevalece el ingrediente político. • El 25% de los empleados está excluido de la LSC, eludiéndose en estos casos los controles formales de requisitos y pago de mayores salarios. • Un 19% del personal está contratado y puede disponerse de su puesto sin pago de indemnización; además, están fuera del control formal de la DGSC. • No se evalúa el desempeño y no está desarrollada la gestión del desarrollo de las personas. • Las relaciones laborales tienen un alto grado de conflictividad y virulencia, con abusos de autoridad e incumplimiento de acuerdos por parte de los empleadores, y desbordes reiterados de los sindicatos.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CAPACIDAD FUNCIONAL - Valor obtenido: 12% Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se divide en tres subíndices: Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad.			
COMPETENCIA - Valor obtenido: 13% Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Remuneración Desarrollo	9 18. 19. 20. 21 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34. 54 71. 72	• La distancia salarial y los beneficios que otorga el empleo en el sector público, así como el alto desempleo y la preferencia del sector privado por las personas jóvenes convierten a una designación en el Estado en el objetivo de grandes grupos de la población. • La tecnificación de plantillas es razonable en términos regionales, pero se ha deteriorado notablemente: los profesionales y posgraduados pasaron del 44% al 24% desde 2004.	• Los perfiles de puestos únicamente incluyen requisitos formales, sin referencia a competencias ni siquiera en cargos directivos. • La normativa que establece el sistema de carrera es soslayada por las prácticas clientelares. • Gran inequidad salarial entre puestos similares según se trate de administración central y descentralizada, y entre éstas y el sector privado. • La fijación del salario mínimo en 5.500 lempiras ha eliminado de hecho a todas las categorías de apoyo administrativo y de servicio de la escala salarial, equiparándolos a las remuneraciones de los técnicos. • La ventaja salarial y de beneficios del sector público por sobre el privado no es capitalizada para fomentar la competencia, por la falta de mérito en el ingreso y en las promociones, y la inequidad salarial interna. • El retroceso en capacitación y el excesivo recambio de funcionarios por cuestiones políticas han restado estímulos al sistema.
EFICACIA INCENTIVADORA - Valor obtenido: 7% Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Organización del Trabajo Empleo Rendimiento Competencia Desarrollo	16 37. 39 42. 43. 44. 45. 46 51. 55. 58. 64 67		• No se ha desarrollado la gestión del rendimiento ni el desarrollo de carrera, salvo algunas excepciones. • Se detectan largos, burocráticos y poco efectivos procesos de aplicación disciplinaria. • Los aumentos salariales responden a la presión sindical o a la de referentes políticos. • Los empleados sin apoyo político tienen escasas oportunidades de desarrollo, salvo que cuenten con formación universitaria y/o estén a cargo de tareas muy técnicas.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
FLEXIBILIDAD - Valor obtenido: 16% Mide el grado en el cual las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Desarrollo	3 13.15. 16. 22 35. 39. 40 53. 69. 70. 73	• Las auditorías de puestos finalizaron en una fecha relativamente reciente. • Se organizó y se encuentra avanzada la capacitación a todos los empleados vinculados a la aplicación del SIARH. • El SIARH, una vez que se encuentre plenamente operativo, permitirá detectar que los puestos indemnizados por reestructuración no sean nuevamente ocupados.	• No existe desarrollo de carrera. • Son excepcionales los despidos por bajo rendimiento y generalmente son revertidos por errores procesales. • Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones organizativas, pero en la práctica se desvirtúa porque se la usa intensivamente para la renovación de personal por cuestiones políticas. • Las cesantías por motivos de reestructuración son costosas, y se han dado casos de nombramientos posteriores en esos mismos cargos. • Las restricciones de la LSC a la movilidad se subsanan ante recomendaciones políticas.
CAPACIDAD INTEGRADORA - Valor obtenido: 10% Evalúa la eficacia con la que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.			
Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	27. 33 44. 48 51. 52 65 77. 78. 79. 81 82. 83. 84. 85 86. 87 88. 89	• Los empleados son conscientes de las grandes ventajas que depara el empleo público. • Los beneficios salariales muy superiores al sector privado y al promedio de la región.	• No existen mecanismos que eviten la discriminación ni procesos de inducción para el empleado. • No se ha desarrollado un sistema de gestión del rendimiento, salvo algunas contadas excepciones. • No se gestiona ni evalúa el clima organizacional ni se registran acciones y/o políticas de comunicación institucional. • Existen inequidades salariales internas. • Las relaciones laborales no están equilibradas: las tres centrales trabajan articuladamente entre sí, sus objetivos exceden la temática laboral y tienen fuerza de convocatoria suficiente para paralizar ciudades, ante lo cual el gobierno queda con poco margen de negociación.

ANEXO III. Ficha técnica del informe

Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior (BID, DRP, 2006): Noviembre 2004
Fecha de cierre del actual diagnóstico: Marzo 2009

Fuentes de obtención de la información

Agradecemos especialmente el apoyo y los cuidados brindados por la señora Myriam Martínez que hizo posible la organización de la misión de relevamiento en el país así como el desarrollo de la misma. También, agradecemos la excelente disposición de todo el personal de la DGSC, y en especial a la señora Georgina Orgeñal por la calidad de los datos suministrados.

Documentos

Acevedo, C. (2007). "Elaboración del presupuesto y rol del gasto social. Análisis comparativo en Centroamérica".

Banco Mundial (2007). "Honduras: Informe sobre el Gasto Público". Volumen I. Resumen Ejecutivo Informe Principal Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Departamento de América Central Región de Latinoamérica y el Caribe. Documento del Banco Mundial.

BID – DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

BID - DRP (2008). "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Washington, D.C.

CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre.

DGSC (2006). "Informe Nacional de Honduras". Documento presentado al XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana. "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), realizado del 27 al 29 de septiembre de 2006, Guatemala.

DGSC (2008). "Estadísticas de Honduras". Documento presentado al XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana. "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), realizado del 16 al 18 de julio de 2008, Santo Domingo, República Dominicana.

DGSC (2008b). "Informe de Honduras". Documento presentado al XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana. "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), realizado del 16 al 18 de julio de 2008, Santo Domingo, República Dominicana.

DGSC (2008c). "Programa de Profesionalización del Servidor Público. Ponencia Honduras y Anexo". Documento presentado al XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana. "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), realizado del 16 al 18 de julio de 2008, Santo Domingo, República Dominicana.

Iacoviello, M., Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz (2005). "Informe de situación del servicio civil en Honduras". Elaborado por Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz. Publicado en BID – DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

INE (2008). Instituto Nacional de Estadística (INE). XXXVI Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Mayo 2008.

Longo, Francisco (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D.C., Noviembre 14-15. Web BID.

Parrado Díez, Del Pino Matute, Álvarez de Cienfuegos y Cámara (2007). "Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública". INAP. Madrid, 2007.

Presidencia de la República de Honduras (2002). "Plan de Gobierno 2002-2006".

Proceso digital (2008). "Destaca buenas prácticas en cuatro instituciones públicas". Publicado 25-09-2008. http://www.proceso.hn/2008/09/25/ Econom%C3%ADa/Destaca.buenas.pr/8590.html

SF (2007). "Informe de Recursos Humanos Sector Público Descentralizado". Secretaría de Finanzas y Dirección General de Instituciones Descentralizadas. Diciembre 2006-diciembre 2007.

SF y DGSC (2008). "Sistema Integrado para la Administración de Recursos Humanos SIARH-SIAFI". Presentación de Power Point.

Normativa

- Código de Trabajo, Decreto N° 189/59, Publicado el 15/07/1959 http://www.congreso.gob.hn/PDF/CODIGOS/HN1905195901.PDF
- Ley del Estatuto de los Trabajadores Sociales, Decreto N° 218/97, publicado el 21/02/1998 http://www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/HN2102199808.PDF
- Ley del Estatuto del Docente Hondureño, Decreto N° 136/97. http://www.se.gob.hn/pdfs/leyes/estatuto.pdf

- Ley del Estatuto del Médico Empleado, Decreto N° 167/85, publicado el 06/12/1985 http://www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/HN0612198501.PDF
- Ley del Estatuto del Microbiólogo y Químico Clínico de Honduras, Decreto N° 178/97, publicado el 29/11/1997 http://www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/HN2911199701.PDF
- Ley del Estatuto del Personal Profesional de Enfermería de Honduras, Decreto N° 90/99, publicado el 21/07/1999. http://www.congreso.gob.hn/PDF/DECRELEY/HN2107199905.PDF
- Ley de Servicio Civil, Decreto Nº 126/67 (emitido el 28/10/1967, publicado el 06/03/1968 y con vigor a partir del 06/09/1968). http://www.honduraslegal.com/legislacion/legi141.htm
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Acuerdo N°175 (promulgado el 18/02/1976)

Entrevistas realizadas entre el 25 y el 27 de noviembre de 2008. Tegucigalpa.

Nombre	Organismo-Área	Cargo	Correo electrónico
Abogado Crescencio Muñoz	DGSC-Dirección General de Servicio Civil	Director	cmunoz_dgsc@sefin.gob.hn
César Roberto Funes Ulloa	DGSC	Jefe del Departamento Reclutamiento y Selección	Funescesar2006@yahoo.es
Nancy Hernández Escamilla	DGSC	Jefa del Departamento Clasificación de Puestos	
Bernardo Torres	DGSC	Jefe del Departamento Inspectoría	
María Antonieta Navarro Velázquez	DGSC	Consultora-Ex Directora de la DGSC	
Abogada María Dolores Pinto	DGSC	Secretaría Administrativa	
Georgina Orgeñal	DGSC	Coordinadora del SIARH	
Abogado Leonardo Soto Orellana	DGSC	Abogado del Departamento Normas y Procedimientos	
	CUTH	Miembro del Comité Ejecutivo-Área de Derechos Humanos	
Abogado José Luis Baquedano Hernández	Confederación Única de los Trabajadores de Honduras (CUTH)	Director de la Oficina Jurídica	baquedanojose@yahoo.es
Abogado Jaime Otoniel Vazquez	Consejo del Servicio Civil	Presidente	
Ernesto Rivera	Consejo del Servicio Civil	Integrante del Consejo	Erivera_70@hotmail.com
Mario Madrid	Consejo del Servicio Civil	Integrante del Consejo	
Juan Ferrara y Asesora	Consejo Nacional Anticorrupción	Presidente	
Lic. Florangel Lainez	Ministerio de Relaciones Exteriores	Subgerente de RH	Lainez06@yahoo.com
Lic. José Melchor Rodriguez Mendoza	Secretaría de Salud	Subgerente de RH	
Lic. Julio César Martínez	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	Director de Salarios	Jucem2003@yahoo.com
Francisco Rubén Altamirano	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	Subdirector de Salarios	fraltamirano@yahoo.com

Taller con expertos
DSC, 27 de noviembre de 2006 - Tegucigalpa, Honduras

Nombre	Organismo-Área	Cargo	Correo electrónico
Fredis Alonso Cerrato	Asociación Nacional de Empleados Públicos de Honduras	Representante suplente	Fredis-sre@yahoo.es
José Luis Baquedano Hernández	Confederación Única de los Trabajadores de Honduras (CUTH)	Director de la Oficina Jurídica	baquedanojose@yahoo.es
Ernesto Rivera	Consejo Superior del Servicio Civil		Erivera-70@hotmail.com
Leonardo Soto Orellana	CUTH	Miembro del Comité Ejecutivo-Área de Derechos Humanos	
	DGSC	Abogado	
César Roberto Funes Ulloa	DGSC	Jefe del Departamento Reclutamiento y Selección	Funesc-esar2006@yahoo.es
Amadeo Álvarez	DGSC	Jefe del Departamento Administrativo	Amadeoa2006@yahoo.com
Siomara Licet Orellana Vindel	DGSC		Siomara_orellana@yahoo.es
José Bernardo Torres	DGSC	Jefe de Departamento Inspectoría	josebern@hotmail.es
Nancy Yamileth Hernández Escamilla	DGSC	Departamento Clasificación de Puestos	nanheesca@yahoo.com
María Dolores Pinto	DGSC	Jefa del Departamento de Secretaría Administrativa	pintomaryloly@yahoo.com
Georgina Orgeñal	DGSC	Coordinadora del SIARH	

Sitios web consultados

Banco Mundial	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
AECID	http://www.aecid.es/
FLACSO	http://www.flacso.org/
ICAP - Instituto Centroamericano de Administración Pública	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx
SICA – Sistema de la Integración Centroamericana	http://www.sica.int/sgsica/
Associated Press	www.ap.org
Casa Presidencial	http://www.casapresidencial.hn/
CIA – Data de Honduras	http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ho.html
Congreso Nacional de Honduras	http://www.congreso.gob.hn
El Heraldo	http://www.elheraldo.hn
Elecciones en Latinoamérica	http://www.elecciones-en-latinoamerica.de
La Prensa	http://www.laprensahn.com
Leyes Virtuales	http://www.leyesvirtuales.com
Secretaría de Estado del Despacho Presidencial	http://www.sdp.gob.hn/
Secretaría de Finanzas	www.sefin.gob.hn
Vanguardia	http://www.vanguardia.com
Yahoo News	http://www.yahoo.com

Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CSC	Comisión Servicio Civil
CUTH	Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
EPNF	Empresas Públicas no Financieras
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LSC	Ley del Servicio Civil
MS	Ministerio de Salud
PIB	Producto Bruto Interno
PPSP	Programa de Profesionalización del Servidor Público
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SE	Secretaría de Educación
SF	Secretaría de Finanzas
SIAFI	Sistema de Administración Financiera
SIARH	Sistema Integrado para la Administración de los Recursos Humanos
SIERP	Sistema de Información de la ERP
SIP	Sistema de Pagos
SPC	Sistema Profesional de Carrera
TSC	Tribunal Servicio Civil

5. INFORME DE GUATEMALA

Laura Zuvanic

contenido/página

1. RESUMEN EJECUTIVO **174**

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO **176**
   - 2.1 Contexto Institucional
   - 2.1 Antecedentes del Servicio Civil

3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS **179**
   - 3.1 Planificación de Recursos Humanos
   - 3.2 Organización del Trabajo
   - 3.3 Gestión del Empleo
   - 3.4 Gestión del Rendimiento
   - 3.5 Gestión de la Compensación
   - 3.6 Gestión del Desarrollo Profesional
   - 3.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
   - 3.8 Organización de la Función de Recursos Humanos
   - 3.9 Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

4. INDICADORES **195**
   - 4.1 Indicadores cuantitativos
   - 4.2 Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

5. CONCLUSIONES **198**
   - 5.1 Análisis de áreas causales
   - 5.2 Recomendaciones

6. TABLA DE SÍNTESIS **201**

7. ANEXOS **203**
   - ANEXO I. Valoración de los puntos críticos
   - ANEXO II. Análisis de los resultados por índice
   - ANEXO III. Ficha técnica del informe

1. RESUMEN EJECUTIVO

Ejecutivo

Este informe de diagnóstico se basa en el marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo, el cual fue aplicado a la evaluación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID entre 2002 y 2005 (BID - DRP, 2006 y 2008). En el marco de dicho proyecto, se realizó un Informe de situación del servicio civil de Guatemala (Iacoviello y Zuvanic, 2005) que constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes- en términos de profesionalización.

Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) que fue aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

El Servicio Civil (SC) de Guatemala mantiene las principales características señaladas en el diagnóstico anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005) más allá de algunas medidas desarrolladas tendientes a generar mejoras. El proyecto de Ley presentado años atrás fue retirado y actualmente se está volviendo a generar un nuevo diseño para su propuesta legislativa. Si bien la normativa vigente establece los lineamientos de las políticas, las mismas se han implementado mayormente en su faz administrativa y esta situación ha generado, en lo sustantivo, la existencia de diferentes prácticas de administración y gestión de personal que no favorecen, o más bien dificultan, la mejora continua del personal al servicio de la administración.

En ese marco, la administración de personal en el Sector Público de Guatemala se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos niveles de desempleo y subempleo. El sistema de SC de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener recursos humanos (RH) de calidad adecuada a las necesidades institucionales. Se presenta una situación de empleo en el sector público con una virtual inamovilidad. La estructura de las compensaciones y su administración no presenta condiciones para promover la productividad laboral. Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos y desarrollo de personal actuales impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas clientelísticas para el acceso. Si bien se han realizado esfuerzos, las acciones de capacitación no logran desarrollarse en forma integrada con los otros subsistemas. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional. La debilidad de la planeación estratégica a nivel institucional y de asignación de metas y objetivos a unidades y empleados dificultan la evaluación del rendimiento que no se ha instalado como práctica.

Los promedios de los subsistemas se mantienen en bajos valores de desarrollo, que oscilan entre 29% y 0,8%. Las mejoras han impactado en forma leve en Empleo, Relaciones Sociales y Humanas, y en menor grado en Rendimiento y Desarrollo. Planificación, Organización del Trabajo y la Función de Recursos Humanos se mantienen estables, registrándose una moderada baja en la Gestión de la Compensación.

De esta manera, la práctica institucional no refleja aún los principios de un sistema que garantice el mérito y la integridad básica de cada uno de los componentes de la Gestión de Recursos Humanos, manteniéndose aún criterios subjetivos y no transparentes en dicha gestión. Esto se ve agravado ante cada nuevo gobierno, con el cual, si bien permanece una masa laboral, se producen de forma continua cambios en el personal administrativo y técnico que provoca la desaceleración del ritmo institucional y no permite la continuidad de los programas. Esta situación, además de formar parte de una cultura política, tiene parte de sus motivos en la ausencia de criterios integrados en la gestión del recurso humano y de un modelo de gestión que la sustente. La norma establece que la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) es la institución que debe proponer estos sistemas y es necesario señalar que desde mediados de la década, la misma ha venido realizando esfuerzos para recomponer una institucionalidad debilitada y atravesada por la escasa autonomía y autoridad. Entre los aspectos que se han desarrollado, se pueden mencionar algunas mejoras internas, tales como la instalación de sistemas de información, la revitalización de la administración de clases pasivas, la actualización de pruebas psicométricas y la desconcentración de la nómina de pago, entre otras. Sin embargo, estos avances no han logrado revertir la situación no solo del exacerbado rol administrativo que ha asumido la oficina históricamente, sino también la percepción por parte de la entidades gubernamentales de ser una entidad lenta en su respuesta a las solicitudes de servicio o de apoyo y que tiene asignadas funciones que no tienen la capacidad para cumplir en forma efectiva[1].

El subsistema de mayor promedio es Relaciones Humanas y Sociales con un 31% y expresa un leve incremento debido a la mesa de diálogo permanente y el rol activo en un clima de concertación que están teniendo los sindicatos a efectos del diseño de la nueva ley. El promedio más bajo se encuentra, al igual que en la evaluación anterior, en Gestión del Rendimiento con un 0,8% dada la inexistencia general de la práctica. Le sigue con un promedio de 18%, la Gestión del Desarrollo, el cual mantiene las características del pasado, si bien es necesario señalar como rasgo positivo la supervivencia del INAP, si bien es una institución progresivamente debilitada dado el impacto que tienen en su gestión y programas los cambios de gobierno. Planificación sostiene un 22%, ya que siguen sin dar frutos los intentos de generar una base de datos confiables sobre el personal y de contar con información cualitativa y cuantitativa de los RH para la toma de decisiones. Organización del Trabajo y Gestión del Empleo se encuentran en un 20%. En relación con el primero, no se han dado cambios si bien se encuentra como proyecto el rediseño de un sistema de clasificación de puestos. En cuanto a empleo, la mejora es leve y se focaliza centralmente en los esfuerzos realizados por ONSEC en lo relativo a la calidad de la selección. Finalmente, la Gestión de las Remuneraciones evidencia una levísima baja, dado que se sigue careciendo de una política salarial estratégica, las inequidades internas se mantienen y se fortalece la percepción por parte de los empleados de la injusticia salarial del sistema.

[1] Esta situación también fue detallada en el Informe ONSEC del 2006.

En suma, leves medidas con impacto reducido en algunos subsistemas y la perduración de los principales rasgos nos hablan de un SC que requiere una reforma profunda, que prevea a la gestión del cambio como eje y que diseñe mecanismos efectivos, de forma de extender a todo el sistema las capacidades que se planean construir más allá de las reformas legales, que seguramente podrán modernizarlo si bien no serán ellas suficientes para revertir una situación de deterioro progresivo.

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

Información

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

El país ha atravesado desde la segunda mitad del siglo XX recurrentes regímenes autoritarios, un modelo económico basado en la exportación de pocos productos, alto grado de pobreza, una administración pública desarticulada e ineficaz y un largo conflicto armado interno que terminó en 1996 con los Acuerdos de Paz, entre cuyos compromisos figura la modernización de la administración pública.

Transcurridos más de diez años desde la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin a 36 años de una debilitante guerra civil, Guatemala lucha para crear una sociedad más inclusiva y fortalecer las instituciones públicas. La pobreza mantiene su persistencia y el país sufre de una grave desigualdad en la distribución del ingreso, los recursos y las oportunidades. Afortunadamente, también tiene gran potencial para acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza a través del comercio, la integración regional y el turismo.

Algunos de los desafíos más importantes son la promoción de un entorno empresarial más propicio para atraer mayor inversión privada y el aseguramiento de los ingresos necesarios para financiar el gasto público en educación, salud e infraestructura rural.

En 2004, fue electo al cargo de Presidente el abogado Óscar Berger Perdomo, apoyado por la "Gran Alianza Nacional (GANA). Su gobierno ha sido cuestionado fuertemente por su ineficacia contra la delincuencia organizada, pandillas denominadas "maras", la consolidación del narcotráfico y la fuerte migración de su población. Las siguientes elecciones se han realizado en septiembre y octubre de 2007. En la primera ronda electoral realizada el 9 de septiembre de 2007, los partidos políticos Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), liderado por el ingeniero Álvaro Colom, y el Partido Patriota (PP), liderado por el General Retirado Otto Pérez Molina, ganaron los dos primeros lugares, pasando a segunda vuelta, en la cual fue elegido Colom quien asumió como Presidente de la República de Guatemala en enero de 2008.

El gobierno se ha propuesto como prioridades: a) mejorar la legitimidad, transparencia y eficiencia de las instituciones públicas; b) invertir en capital humano a través de la entrega de servicios sociales y económicos básicos; y c) promover un comercio más inclusivo y el crecimiento impulsado por el sector privado (Banco Mundial, 2008).

La Junta Monetaria, encargada de dirigir la política macroeconómica del país, fijó una meta de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para 2009 de entre 3 y 3,5 por ciento, pronosticando de este modo una desaceleración debido a los efectos de la crisis financiera internacional. Ello significa una disminución de cerca de 0,5 puntos de lo que se preveía de crecimiento para el año 2008 (4%), y una reducción sustancial de 2007, cuando cerró en 6,3 puntos. La política monetaria, cambiaria y crediticia de Guatemala, aprobada por la Junta Monetaria, también prevé una estabilización del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de entre 4 y 7 por ciento, a pesar de que la inflación interanual de 2008 cerrará entre el 9 y el 10,5 por ciento.

El gobierno ha puesto énfasis en mejorar la gobernabilidad y la credibilidad de las instituciones del sector público. Se han emprendido acciones importantes para mejorar la transparencia a través de la puesta en marcha de un portal de adquisiciones públicas y la expansión del sistema de gestión de las finanzas públicas, tanto a nivel nacional como municipal. Se deberán mantener los esfuerzos para reducir la delincuencia y la violencia, combatir la corrupción, mejorar el entorno normativo y modernizar el sistema judicial con el fin de fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y mejorar el clima para hacer negocios.

2.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

La Constitución Política de 1985 señala el acceso abierto a los cargos públicos fundados en razones de mérito y establece a la Ley de Servicio Civil (LSC) como el marco regulatorio de los trabajadores del Estado.

La LSC fue emitida en 1968 -Decreto No. 1748 del Congreso de la República- entrando en vigencia a principios de 1969. Esta Ley contempla los fundamentos y principios filosóficos del sistema, las normas básicas y estructura técnica-administrativa para su operación, designando a la ONSEC como ente responsable de velar por su adecuada aplicación, incluyendo dentro de sus funciones la administración del Régimen de Clases Pasivas. La reglamentación de la Ley se realiza treinta años después, en 1998, a través del Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República. El reglamento desarrolla los preceptos y precisa los procedimientos para la correcta aplicación de la Ley.

La LSC contempla aspectos comunes a otros marcos legales, tales como su cobertura a nivel nacional; la institución de órganos de estructuración del SC y el detalle de las funciones y atribuciones de los mismos; derechos y obligaciones de los servidores públicos; lo concerniente al ingreso al SC; la terminación de la relación laboral; y las sanciones y los medios de impugnación procedentes para hacer valer las inconformidades con lo resuelto por los órganos competentes en primera instancia. El Poder Legislativo, Judicial y la carrera docente, servicio exterior y fuerzas armadas poseen marcos normativos específicos a efectos de la gestión de su personal.

La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas, y la existencia de contradicciones y lagunas.

Existe, desde hace varios años, la intención de reformular el marco legal, aspecto que fue tomado en el gobierno anterior en el marco de las acciones emprendidas por la Oficina del Comisionado para la Reforma y Modernización del Estado (COPRE)[2]. En el 2004, se elaboró un proyecto de ley, que es presentado al Congreso[3] a fines del 2005, siendo retirado por la actual administración a poco de iniciado su mandato en el 2008. El proyecto contemplaba, entre otros temas, elevar a rango de Secretaría de Estado al órgano rector del sistema. Establecer unidades de ejecución en cada Ministerio, Secretaría y demás Dependencias del Organismo Ejecutivo y unidades de Conciliación Interna, a la par que definía un Órgano de Conciliación Nacional a efectos de dirimir conflictos en materia de SC[4].

Ese proyecto tuvo el dictamen desfavorable de la Comisión de Trabajo y un dictamen favorable emitido por la Comisión de Previsión y Seguridad Social del Congreso; también, desató críticas y oposición por parte de los sindicatos[5]. Entre los temas controversiales del proyecto, señalados por el dictamen negativo, se encontraban: 1) que la iniciativa contravenía los principios de "justicia social en el régimen laboral" contenido en la Constitución Política, dado que establecía que "los funcionarios y servidores públicos tienen derecho a percibir una remuneración de acuerdo con su calidad técnica o profesional, según su puesto de trabajo y de acuerdo a los establecimientos presupuestarios de cada institución"; 2) que en lo relativo a los órganos que definía se estaban trasladando funciones propias del PODER JURISDICCIONAL a un órgano administrativo, cuando constitucionalmente esta actividad le corresponde con exclusividad constitucional a los tribunales competentes; y 3) se reemplazaba a dos años el pago de vacaciones pendientes de goce, siendo esto ilegal ya que el artículo 136 del Código de Trabajo establece el derecho del trabajador a reclamar el pago de hasta cinco períodos[6].

La nueva gestión ha retomado la iniciativa de realizar reformas al marco legal y la discusión sobre este aspecto se ha establecido en el marco de la Mesa Permanente de Diálogo, integrada centralmente por los sindicatos y ONSEC a efectos de generar en forma consensuada el proyecto de reforma.

Además de sostener la intención de modificar el marco legal, a partir del gobierno actual, la ONSEC ha tomado iniciativa en una serie de medidas, entre ellas: a) la definición de los lineamientos centrales de la gestión de RH

2 La LSC era una iniciativa dentro de un conjunto de medidas orientadas a la reforma del Estado, cuyo inicio se remonta al 2002 y comprendía cuatro grandes proyectos de Nación: a) Desregulación o Deslegislación Institucional; b) Reingeniería o Redireccionamiento del Organismo Ejecutivo; c) Reforma al Sistema de Servicio Civil y Servicio Municipal; d) Reforma al Sistema de Adquisiciones Públicas (Chavarri, 2006).

3 Presentada ante el Legislativo como iniciativa de Ley N° 395.

4 Para ver un detalle de los aspectos que integraba el proyecto, ver Bustamante (2006), Romero (2006); INAP (2005), entre otros.

5 Parte de las críticas emitidas por los sindicatos puede encontrarse en: http://www.prensalibre.com/. Prensalibre.com Guatemala, miércoles 18 de abril de 2007.

6 Se puede acceder al dictamen en: www.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/467.pdf

expresados en el Acuerdo Gubernativo 185-2008 y en la primera fase de su plan de modernización[7]; b) el impulso y seguimiento al nuevo ordenamiento salarial para funciones de dirección y subdirección bajo formas de contratación reguladas por la oficina, a través del Acuerdo Gubernativo 628/2008 y del Acuerdo Gubernativo 419/2009; y c) el profundizar las acciones de desconcentración y descentralización ya iniciadas en años anteriores (Palomo, 2006). El mismo prevé diseñar y regir el proceso hacia las diferentes instituciones de la Administración Central y Entidades Descentralizadas. En este tema, se inició la desconcentración del trámite de solicitudes de pago de prestaciones laborales[8] y durante el 2008 se informó a todas las unidades y/o direcciones de recursos humanos los aspectos relativos al diseño y ámbitos que comprenderá la desconcentración.

ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS[9]

Subsistemas

3.1 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existencia e integridad (1)

Existe a nivel nacional la definición de programas y políticas estratégicas[10] y un marco de planificación del sistema presupuestario a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que han contribuido a racionalizar la utilización de los recursos públicos. Este marco presupuestario, desde el ejercicio fiscal 2006, ha generado un cambio de enfoque, pasando de una inicial proyección estadística de agregados fiscales a la proyección de un presupuesto multianual en base a resultados. Sin embargo, se mantiene la brecha significativa entre los lineamientos definidos a nivel general y su integración en el plano más concreto de la gestión de los RH. La planificación presenta mayormente rasgos reactivos y se realiza a nivel interno de cada institución, siendo una variable dependiente de los recursos presupuestarios que disponga y del grado de capacidades técnicas instaladas en sus equipos.

7 Para mayor detalle, ver Boletín Informativo ONSEC N° 10, 2008.

8 Resolución No. D-2008-1190; Desconcentración del Trámite de Solicitudes de Pago de Prestaciones Laborales en Ministerios, Secretarías, Dependencias e Instituciones del Organismo Ejecutivo y Entidades Descentralizadas del Estado que se rigen por la LSC.

9 El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado, se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

10 Los ejes centrales son: PROGRAMA DE SOLIDARIDAD, que está integrado por las políticas de desarrollo social y desarrollo municipal; PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD, con las políticas de seguridad y Estado de derecho; de desarrollo democrático y legislativa; de PRODUCTIVIDAD, que comprende la política de desarrollo económico, de gestión de riesgos, prevención y atención de desastres; PROGRAMA DE REGIONALIDAD, política de relaciones exteriores (ONSEC, 2008). En el marco de la política legislativa, se incluye la reforma al marco legal del SC. Para un mayor detalle, ver Plan Esperanza, 2008, Sitio Web SEGEPLAN.

Coherencia estratégica (2-3)

La ausencia de políticas sistemáticas e integradas orientadas a la planificación de RH resta coherencia estratégica al subsistema. Se mantienen las distintas categorías de empleados a partir de su clasificación presupuestaria. Entre las más relevantes en términos de empleo público se encuentran: los empleados permanentes (categoría 011); la categoría supernumeraria temporaria (021); los empleados por contrato (categoría 022)[11]; y la categoría de "otras remuneraciones de personal temporal" (029)[12]. Estos dos últimos mecanismos permiten flexibilizar la gestión de RH, si bien presentan aristas problemáticas, en especial la categoría 029[13] que originalmente fuera creada para facilitar la contratación de personal calificado, profesional y técnico para productos definidos y temporales sin las limitaciones impuestas por los reglamentos del SC y con salarios superiores. Este segmento de empleados es contratado por períodos hasta de un año con fondos presupuestarios de una partida global y ya desde el 2004 se había detectado un uso indiscriminado de esta forma de contratación para funciones de tipo directivo. Concretamente, la categoría 029 presentaba un descontrol en las remuneraciones con montos mensuales asignados que oscilaban entre 3 mil y 15 mil[14], con posibilidades de ser utilizada discrecionalmente por las autoridades nominadoras y sin controles de supervisión de la Contraloría General de Cuentas[15], que estableció que no podía cumplir funciones directivas ese segmento de contratos. Desde fines del 2007, a través del Acuerdo Gubernativo 628, se ha ordenado parte de esta situación, a través de una escala salarial directiva bajo modalidad de contrato anual (categoría 022)[16] que requiere autorización de la ONSEC a efectos de su renovación anual[17].

11 En relación a esta categoría, la Contraloría señaló que dado que las personas contratadas con cargo al renglón presupuestario 022, Personal por Contrato, ocupan un puesto o cargo en la administración pública y reciben un salario o sueldo por los servicios que prestan, tienen el carácter de servidores públicos de conformidad con lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 11-73 del Congreso de la República, por lo que gozan de los derechos y prestaciones de carácter laboral que la ley otorga, excepto el pago de indemnización por vencimiento del plazo del contrato y los salarios o sueldos que reciben están afectos a los descuentos y retenciones que la ley establece.

12 Existen también categoría de empleados "temporales" contratados por hora o jornaleros.

13 La situación que se presentaba en este segmento de contratos temporales era de acuerdo con la ONSEC y la Contraloría a través de sus dictámenes, los siguientes: Duplicidad de funciones; Nóminas paralelas; Descontrol de los salarios; Contratación de RH no calificados; No afectos al régimen de responsabilidades; Estructuras organizacionales improvisadas; Posibilidad de Incrementar la corrupción (ONSEC, 2008).

14 Los sueldos abarcaban entre 15, 12, 10, 8, 5 y 3 mil US$ mensuales (ONSEC, 2008).

15 La interpretación de la Contraloría General de Cuentas es que el personal contratado bajo el renglón presupuestario 029, carece de la calidad de servidor público y/o funcionario público, por lo que no les son aplicables las normas contenidas en el Decreto 89-2002 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos y su Reglamento y, en consecuencia, no están afectos ni obligados a la presentación de la Declaración Jurada Patrimonial Artículo 1 del Acuerdo Número A-77-06 de la Contraloría General de Cuentas, prohibiendo a dichos empleados el manejo de fondos públicos, autorizar pagos, ejercer funciones de dirección, decisión y ejecución que únicamente competen al personal que comprende los renglones presupuestarios 011, 021 y 022, norma que entró en vigencia con el Acuerdo Número A-17-2007 de la Contraloría General de Cuentas de fecha 30 de enero de 2007.

16 La franja ejecutiva abarca desde Director Ejecutivo I, con un salario desde U$ 1.600 hasta Director ejecutivo IV, con U$ 4.000 mensuales, y Subdirector Ejecutivo I, a un salario mensual de U$ 1.300, a su categoría más alta con un salario mensual de U$ 3.300.

17 Este aspecto fue nuevamente señalado en el Acuerdo Gubernativo 414 del 2009 del 7 de enero del 2009 en el cual se vuelve a señalar que los contratos categoría 022 no se prorrogarán hasta que no estén legalmente creados o haya vencido su período conforme a la disposición de la ONSEC.

Información de base (4)

Se han generado avances parciales y se mantienen algunos problemas estructurales relativos a la capacidad de las agencias con competencia en la materia de generar información relativa al personal comprendido en el SC. Actualmente, parte de la información la gerencia el Ministerio de Finanzas, asociada a un módulo del SIAF, que provee información cuantitativa, relativa a la cantidad de ocupantes y salarios a través del sistema de nómina "Guatenomina"[18]. Asimismo, la ONSEC y la Dirección Técnica de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas coordinan la aprobación de acciones de personal, a través del SIAF, a través de Internet y en el marco del proceso de desconcentración de la Nómina de Pago y Registro de Personal.

Esto es un avance ya que implica un mayor control actual y una mejora en los tiempos, dado que una vez aprobada la modificación presupuestaria respectiva, el organismo requiere para hacer efectiva la acción de personal –centralmente cambios de puesto o creación- la aprobación final de la ONSEC para el ingreso a nómina[19]. Este avance permite administrar en forma relativamente coordinada la nómina de pagos de los servidores públicos y su presupuesto, sin embargo no proporciona toda la información requerida a efectos de la planificación o un Registro Central del Personal que permita identificar duplicidades de puestos, reintegros a plazas, capacitación realizada y el perfil de las plazas ocupadas bajo las distintas modalidades existentes, entre otros aspectos.

Por otra parte, también se realizaron esfuerzos, si bien con resultados inciertos hasta el momento, vinculados a generar un Inventario de RH (Entrevista Funcionarios, 2008). Durante el gobierno anterior y a lo largo del 2006 y 2007, la COPRE[20] inició un Inventario de la Gestión Humana con la finalidad de conocer con exactitud el número de trabajadores que componen los RH del gobierno, incluyendo los contratados bajo el renglón 029[21], sin embargo esta información al momento del diagnóstico no había sido integrada en una base de datos y solo se contaba con la información en forma individual de 27 instituciones del Poder Ejecutivo en Excel[22] (Entrevista Funcionarios, 2008).

18 Si bien está señalado como principio "el acceso y transparencia de la información", tanto en el diseño del SIAF como en lo relativo a gobierno electrónico, la información del presupuesto 2008 disponible vía Web es parcial.

19 Está en diseño el desarrollo de interfaces de datos entre ambas entidades que permitan el traslado de grandes volúmenes de información con el objeto de alimentar un repositorio que sirva como fuente de datos estadísticos (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

20 La misma fue disuelta en el 2008, así como su página Web y documentos elaborados.

21 Este proceso reportaba, en el 2006, como principales logros, la recolección de datos de la administración centralizada del Organismo Ejecutivo en el departamento de Guatemala, recolectando aproximadamente 42 mil boletas, el diseño del proceso de digitación de datos del Inventario con el propósito de obtener nivel de precisión censal (superior al estadístico) y el diseño de la recopilación de información de campo para ser efectuada en puntos de atención en las cabeceras municipales de los 21 departamentos del interior. Para el 2007, se tenía como meta recopilar la información del inventario en 21 departamentos del interior del país; digitalizar la información recopilada en los 22 departamentos del país; homologar la información y elaborar la base de datos, y concluir la primera etapa del Inventario (Administración centralizada del OE) que permitirá en adelante a la entidad rectora, la automática actualización de la información.

22 La información fue entregada en CD, y existan dudas relativas a la información sobre los datos de Educación, que abarca uno de los mayores porcentajes de empleo público (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

En suma, al momento, la ONSEC no cuenta con información que permita no sólo la planificación sino también que evite el doble empleo, nombramientos ilegales y personas que están inhabilitadas para reingresar a la administración pública.

Eficacia (5-9)

A mediados de la década de 1990, el descenso del gasto estuvo vinculado a la reestructuración de tres ministerios: Finanzas, Comunicaciones y Agricultura con procesos de reducción de personal[23], manteniéndose constante el aumento en áreas sociales y en especial de Educación dada la ampliación de la cobertura escolar[24]. En la práctica, cuando se identifican necesidades de RH, se utilizan medidas no sistemáticas que resuelven de manera temporal el problema[25]. Entre los gastos corrientes, el rubro de Remuneraciones es el de mayor importancia, el mismo ha permanecido en promedio en alrededor del 3.5% del PIB durante todo el período de la década del 1990 y principios del 2000, y los gastos de personal (salarios y otros beneficios) han constituido en los últimos años entre un 27% y 29% del gasto total. No se encuentra disponible esta información para el 2007 y el 2008. El crecimiento de cargos para los años 2006, 2007 y 2008 se mantiene relativamente estable, con la excepción ya señalada de Educación (ONSEC, 2008)[26]. Para el Organismo Ejecutivo, la mayor parte de cargos están afectos al renglón permanente, seguido por el temporario (021) y finalmente el de contratos (022)[27]. No se encuentra disponible información sobre los indicadores cuantitativos para los años 2007 y 2008.

En relación con la tecnificación de plantillas, los datos proporcionados por la ONSEC señalan que, aproximadamente un 30% de los puestos cubiertos por el sistema de clasificación, tienen estudios universitarios, título universitario o cursos de nivel terciario (ONSEC, 2008). La información disponible sobre personal que tiene grado de maestría sigue siendo la proporcionada por Batres (1995), que en su trabajo detectó que el 1.5% de la fuerza laboral señalaba tener una maestría. Se detectan necesidades sin cubrir dada la existencia de problemas estructurales en el nivel terciario del campo educativo, ya sea por inexistencia de oferta o por degradación de la calidad de las carreras, como por ejemplo, el caso de la carrera de Perito Contador (Entrevistas a Sindicatos, 2008).

23 Finanzas trasladó la función de recolección de impuestos a una nueva entidad autónoma y descargó el personal correspondiente. De ahí que esta disminución en el empleo ministerial no represente una reducción neta en el total del sector público. El Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas era responsable del mantenimiento de caminos y empleaba a grandes cantidades de obreros por día. La concesión del trabajo de caminos a terceros, permitió al Ministerio reducir el empleo en forma significativa. La mayoría de la reducción en Agricultura es similarmente un reflejo de la reducción de los trabajadores por día en estaciones agrícolas del Ministerio, así como del reemplazo de empleados profesionales permanentes por un número menor de empleados por contrato.

24 En el 2008, se reporta el ingreso de 10 mil maestros aproximadamente debido a la construcción de nuevas escuelas.

25 Como se señaló en los hechos, el área que mayor incremento de personal muestra en los últimos años es Educación, y parte de ese aumento se da por el renglón de personal supernumerario (021).

26 Los datos del 2006 abarcan solamente el renglón presupuestario 011, 022 y 021: Renglón 011, "Personal Permanente"; Renglón 022, "Personal por Contrato"; y Renglón 021, "Personal Supernumerario: son trabajadores contratados para labores temporales de corta duración (hasta seis meses).

27 Para el 2007, se señalan 164.072 cargos por renglón 011; 26.510 cargos por renglón 021; y 8688 por 022 (entre los cuales 1565 son Directores Temporarios) (ONSEC, 2008a).

Administración (10-11)

Los procesos de planificación siguen la lógica de la planificación presupuestaria. La coordinación entre ONSEC y la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP), en especial en lo relativo a la información, está en proceso de desarrollo. No se detectan mecanismos de seguimiento a efectos de la planificación.

3.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Existencia e integridad del sistema (12)

Se mantiene el sistema de clasificación de puestos, que entró en vigencia en 1988, a través del cual se determinan los deberes y responsabilidades de todos los puestos comprendidos en los servicios. Todas las instituciones reguladas por la LSC deben acomodar sus puestos a esta clasificación. El sistema está diseñado[28] sobre la base de "Clase Ancha" o genérica, entendida como el conjunto de puestos que guardan semejanza en cuanto a sus deberes y responsabilidades, aunque en el interior de las instituciones a que pertenecen o los programas en que estén inmersos sean diferentes en las tareas específicas que tienen asignadas. Este esquema cuenta con 12 series, 74 clases de puestos y 433 especialidades. Las series incluyen trabajadores operativos, profesionales, técnicos, informáticos, paramédicos y de dirección técnica, entre otros. Los procedimientos formales que prevé incluyen aspectos relativos a su flexibilidad tales como reclasificación o reasignación de puestos, cambio de especialidad, traslado de puestos y supresión de puestos. Sin embargo, estos procesos siguen centralmente basados en una lógica administrativa. El sistema se encuentra desactualizado, se ha dispersado en cuanto a la generación de nuevas denominaciones o creación de cargos fuera del sistema, sus franjas salariales no se han modificado sustancialmente y no se han desarrollado capacidades para su revisión y/o actualización en las unidades de RH (Entrevistas a Funcionarios, 2008). Su rediseño está incluido dentro de los propósitos actuales de la ONSEC.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13-17)

Se mantienen, tal como se señaló en el diagnóstico anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005), las deficiencias del sistema. Los procedimientos formales vinculados a la flexibilidad encuentran trabas de tipo presupuestaria, administrativa o técnica. Se identifican organizaciones que han actualizado su estructura de puestos, como el caso del Ministerio de Finanzas, para lo cual han debido recurrir a especialistas externos para poder dar respuesta a la temática (Entrevistas a Funcionarios, 2008). El sistema de valoración por puntos no se ha aplicado desde 1989 ya que los constantes cambios al manual de clasificación -agregaciones y supresiones, las presiones salariales realizadas por los sindicatos y la falta de estudios técnicos posteriores a 1988-, han ocasionado que la escala de salarios no tenga consistencia entre los puestos que regula ni congruencia con los puestos del servicio exento, en donde las diferencias oscilan entre 100 y 200% dentro de una misma clase de puestos, dependiendo de la institución de que se trate.

[28] Acuerdo Gubernativo No. 1168-87 y en vigencia desde el 1 de enero de 1988 y sus modificaciones aprobadas por Acuerdos Gubernativos o Resolución de ONSEC 3 (Departamento de Racionalización Administrativa, 1991).

Calidad de la definición de perfiles (18-21)

El Sistema de Clasificación de Puestos del Servicio por Oposición establece los requisitos mínimos de los puestos por serie. El sistema no cuenta con mecanismos sistemáticos de actualización ni se han desarrollado manuales de perfiles.

Administración (22-23)

El sistema es administrado por la ONSEC y la DTP. Las unidades de RH no cuentan con capacidades a efectos de realizar estudios internos de clasificación. El flujo más relevante del proceso central de administración se vincula a la aprobación de creación de puestos, llevado adelante por ONSEC, que presenta variaciones relevantes, tales como 16.081 creaciones en el 2004 frente a las 58.086 realizadas en el 2007 (ONSEC, 2008).

3.3 GESTIÓN DEL EMPLEO

Igualdad y mérito en el acceso (24-27)

La Ley del SC establece tres tipos de Servicio: exento, sin oposición y por oposición. El *Servicio Exento:* son puestos no sujetos a las disposiciones de la ley y comprende los funcionarios nombrados por el presidente, cargos de confianza de las autoridades nominadoras y personas que desempeñen cargos ad honorem; el *Servicio Sin Oposición:* comprende los puestos de asesores técnicos, asesores jurídicos y directores de hospitales. Los miembros de este servicio están sujetos a la LSC, excluyendo las disposiciones de nombramiento y despido, y *Servicio por Oposición:* incluye a los puestos no comprendidos en los Servicios Exentos y sin Oposición. Tanto las estipulaciones relativas al mérito y a la igualdad en el acceso, están establecidas en la LSC[29], su Reglamento y modificatorios. La naturaleza del cargo por oposición o sin oposición puede ser modificada por la autoridad nominadora. La ONSEC es la encargada de diseñar el procedimiento de exámenes y el establecimiento de registros o "banco de elegibles". Los procesos de selección que se solicitan a la ONSEC pueden ser con comparencia o sin comparecencia[30] y, en general, las instituciones hacen poco uso del banco de elegibles, enviando para el proceso a candidatos ya preseleccionados. En la primera modalidad, con comparecencia, la ONSEC administra una serie de pruebas tendientes a evaluar el perfil del candidato. En la segunda modalidad, sin comparecencia, se revisan los requisitos y se evalúa la fidelidad del material documental, en especial la titulación. La elección de una u otra modalidad queda a criterio de la autoridad nominadora. Anualmente, se evalúa un promedio aproximado de 7 mil candidatos, aumentando esta cifra en los años de elecciones gubernamentales (Entrevistas a Funcionarios, 2008). El número de casos cubierto con uso de comparecencia es significativamente menor que los solicitados con no comparecencia. Mientras en el primer caso se reportan unos 1.600 casos anuales, en la segunda se señalan unos 6.500 a 7.500 casos de acuerdo al año (ONSEC, 2008). Se identifican instituciones que con mayor frecuencia solicitan la asistencia de la ONSEC a

29 Artículos del 42 al 48. Este procedimiento aplica para los puestos relacionados con el renglón presupuestario 011. Los puestos correspondientes a los renglones 012 –permanente en el exterior-, 022 –por contrato- y 041 –por planilla- no se evalúan. Su selección es responsabilidad exclusiva de las respectivas instituciones.

30 Los Artículos 43 y 44 de la LSC permiten la realización de exámenes con la presencia directa del candidato –con comparecencia- o bien de credenciales –sin comparecencia-, en donde solamente se evalúa la capacidad mediante la revisión de los documentos proporcionados.

efectos del proceso de selección, entre ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores para su segmento comprendido bajo el régimen del SC y el Ministerio de Finanzas. No existen mecanismos que establezcan garantías para evitar la arbitrariedad, el clientelismo o prácticas discriminatorias y la composición del sector público en términos de género comprende un 64.38% de hombres y un 35.62% de mujeres (ONSEC, 2008). No hay información disponible para los últimos años del número de cargos de confianza. Por Ley, este segmento de empleo público no debería superar los diez cargos por cada autoridad nominadora. La información recabada en el anterior diagnóstico (Iacoviello, Zuvanic, 2005) ubicaba la tasa de designaciones políticas en un 17% aproximadamente, siendo ésta la cifra más alta de América Latina.

Por último, existe una serie de puestos de carácter ejecutivo que son de libre nombramiento y remoción, sin perfil establecido, ni requisitos y que son autorizados directamente por el área de nombramientos de la ONSEC, por un año de duración[31]. Cabe destacar que este segmento (022) comprendía, a fines del 2007, un total de 8.688 cargos, mientras que en la carrera se registraban 43.462 servidores públicos, dentro del Plan de Clasificación administrado por ONSEC (ONSEC, 2008a).

Calidad de reclutamiento (28)

Existe un banco de elegibles en la ONSEC al cual se puede presentar todo ciudadano. De acuerdo con el marco legal, la convocatoria para la selección de servidores públicos bajo el "servicio por oposición" debe hacerse con quince días de anticipación a la fecha establecida por la ONSEC para la realización de los exámenes, y a través de los medios que se consideren más apropiados. En todo caso, el aviso se debe publicar en el Diario Oficial y en otro de los de mayor circulación del país. De acuerdo con el informe de seguimiento de transparencia y lucha contra la corrupción (Informe 2008), se registra un bajo uso del Diario Oficial (Diario de Centro América) y del diario de mayor circulación (Prensa Libre) a efectos de convocatorias de puestos.

Calidad de la selección (29-32)

En lo referente al nombramiento de personal, la LSC establece en su capítulo III (artículos 49-53) que, al ocurrir una vacante, la autoridad nominadora requerirá a ONSEC la lista de candidatos elegibles, y que de ésta, la autoridad nominadora debe seleccionar a la persona idónea dentro del período que establece el reglamento respectivo, comunicándose con el candidato y a ONSEC. Como se señaló en el informe anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005), en el uso de este procedimiento ha primado su faz administrativa, detectándose prácticas discrecionales. Actualmente, la ONSEC cuenta con mejoras a nivel informático que le permiten una mayor integridad de la información y la posibilidad de un seguimiento más ágil de legajos y procesos de certificación para las actuaciones recientes si bien todavía requiere contar con mayor soporte tecnológico. También se ha avanzado en lo relativo a incorporar una mayor diversidad de pruebas para evaluar las habilidades generales del candidato, entre ellas, la prueba DISC y el cuestionario 16 PF y de habilidades más específicas, como por ejemplo conocimientos estadísticos o contables (Entrevistas a Funcionarios, 2008). La calidad de la selección varía de acuerdo con el organismo que solicita la designación. Algunos organismos sólo instrumentan los requerimientos básicos para la designación,

31 Renglón presupuestario 022.

otros solicitan con frecuencia las pruebas y, en algunos casos, como el del Ministerio de Finanzas, incorpora al proceso pruebas adicionales a efectos de evaluar la idoneidad del candidato[32].

La práctica de Comités de Selección u órganos de selección no está instalada, con la excepción de las áreas que por estructura de la carrera cuentan con Juntas Calificadoras, que evalúan al candidato antes de solicitar la certificación por la ONSEC, como por ejemplo, en el nivel educación media o salud. El proceso de desconcentración en marcha prevé delegar todo el proceso de selección a las unidades de RH de las instituciones, pasando la ONSEC a cumplir un rol de auditor o supervisor de los mismos. Sin embargo, las instituciones, salvo algunas excepciones, no han desarrollado capacidades en lo relativo al subsistema de Organización del Trabajo, no contando con perfiles de puesto ni con herramientas de selección (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

Calidad de la recepción (33-34)

No se han registrado cambios en lo relativo a la calidad de la recepción. No existen prácticas establecidas ni generalizadas de inducción. Aún cuando en algunas instituciones se dispone de manuales de funciones y procedimientos en su mayoría, no se ofrecen programas de inducción. La falta de definición funcional se complica con la ausencia de un proceso bien definido para la orientación y evaluación de empleados nuevos o recientemente ascendidos durante el período de prueba especificado por la Ley. La Ley de SC establece en seis meses el período de prueba para empleados de primer ingreso y en tres para el caso de ascenso dentro del servicio de oposición. En el caso del período probatorio por ascenso (tres meses), la norma deja una "laguna" en cuanto a qué hacer con respecto a la persona que no cumple satisfactoriamente el período probatorio. En la práctica, no se realizan evaluaciones que determinan objetivamente si el empleado en período de prueba puede pasar a ser considerado como empleado regular. ONSEC ha hecho el intento de desarrollar procedimientos para la implementación de estándares, pero no han sido adoptados.

Movilidad (35)

El marco legal prevé la movilidad del puesto si bien la misma requiere el consentimiento del ocupante y el requerimiento de la autoridad nominadora. La ONSEC interviene técnicamente y se reporta su uso (ONSEC, 2008).

Ausentismo (36)

No se cuentan con registros que permitan evaluar este aspecto en el conjunto de la administración.

Disciplina (37)

Las normas establecen los tipos de sanciones disciplinarias: 1) amonestación verbal por faltas leves; 2) amonestación escrita cuando el empleado recibió dos o más amonestaciones verbales en un mismo mes; 3) suspensión en el trabajo hasta por 30 días en un año calendario por falta de cierta gravedad, la que tampoco se tipifica, quedando su interpretación en plena responsabilidad de la autoridad nominadora; y 4) suspensión en el trabajo por detención y prisión provisional durante el tiempo que se mantenga. Las sanciones no tienen más efecto que el que las mismas establecen y se consideran como correcciones disciplinarias[33].

[32] Han incorporado la prueba de voz, que es un mecanismo semejante a un polígrafo que permite evaluar rasgos de personalidad, en especial tendencias a conductas asociales.

[33] Si bien no es el ámbito de análisis del presente diagnóstico, en el relevamiento realizado a partir de entrevistas con distintos actores se señaló que en algunos casos municipales se ha registrado castigo físico a los empleados (Entrevistas a Sindicatos, 2008).

Desvinculación (38-41)

El marco legal establece las razones de despido justificado determinando doce causales. Éste tiene como efecto que el servidor pierda todos los derechos que la Ley le otorga, incluido el pago de indemnización, con la única excepción de obtener pensión por jubilación. Asimismo, el empleado destituido queda inhabilitado para desempeñar un cargo público durante un período de tres años y en casos de delitos de traición, violación de secretos, infidelidad en la custodia de documentos y otros similares la inhabilitación es vitalicia. Sin embargo, por falta de controles y registros adecuados de personal, ONSEC no tiene la capacidad actualmente de verificar si un empleado que ingresa a una dependencia lo hace en calidad de reingreso. Este aspecto podría ser revertido en el futuro ya que se han digitalizado legajos, aunque no en todos los casos se ha recuperado la información completa y la institución actualmente cuenta con una mayor capacidad informática.

Otro aspecto problemático es que el proceso legal que se sigue para destituir a un empleado es altamente burocrático y un problema frecuente en el área de despidos es la figura del emplazamiento[34] ante los Tribunales de Trabajo, la que generalmente es planteada por los sindicatos con el fin de garantizar, no solamente la estabilidad laboral sino la inamovilidad, ante la cual el procedimiento se extiende.

El efecto de esta orden es congelar una plaza o a la persona que ocupa la plaza, con el objeto de proteger a los trabajadores involucrados en actividades sindicales. Cuando existe un *emplazamiento*, el despido del empleado por cualquier razón debería ser autorizado por un Magistrado del Tribunal. Sin embargo, los Tribunales han adoptado una interpretación libre. Como resultado, el emplazamiento sigue en vigor indefinidamente hasta que sea retirado por la parte que lo solicitó. Asimismo, el dictamen final puede demorar hasta un año y, en caso de ser favorable al trabajador, éste es reinstalado y se le pagan los salarios caídos de los meses o años del proceso. Estos aspectos muestran la debilidad de la implementación de los procesos de desvinculación a la par que implican un costo económico para el Estado y un deterioro del clima laboral. No existen en la práctica despidos por razones de bajo rendimiento. Desde 1985, se han reducido los despidos masivos. Ha habido algunos casos aislados, después de 2001, con el caso por ejemplo del despido masivo de cuarenta personas en el Ministerio de Trabajo (Entrevistas a Sindicatos, 2008). El área Directiva es la que presenta mayor rotación ya que su marco legal es vía cargos de confianza, o contratos anuales (022), denominados Directivos Temporarios, renglón que cuenta actualmente con la necesidad de autorización de la ONSEC para su renovación[35], pero no sin requisitos o perfil previo como se señaló en párrafos anteriores.

[34] El emplazamiento tiene su fundamento legal en los artículos 379 y 380 del Código de Trabajo en los cuales se establece que "desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones al Juez respectivo, se entenderá planteado el conflicto, para el sólo efecto de que ninguna de las partes puede tomar la menor represalia contra la otra, ni impedirle el ejercicio de sus derechos. A partir del momento de presentación del pliego de peticiones, toda terminación de contratos de trabajo debe ser autorizada por el respectivo juez de Trabajo y Previsión Social quien tramitará el asunto en forma de incidente; y sin que la resolución definitiva que se dicte prejuzgue la justicia o injusticia del despido".

[35] Aproximadamente 1.500 cargos ocupan este segmento (ONSEC, 2008a).

3.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

La Ley del SC establece que todos los empleados deben ser evaluados formalmente por su Supervisor por lo menos una vez al año. A pesar de que la Ley permite, y de hecho requiere, una evaluación del empleado, no se practica sistemáticamente en todo el sector público. La estructura salarial del sector se caracteriza por un solo salario para cada clasificación laboral, a la cual se le suman complementos salariales. Uno de esos componentes está reglado que se otorga en base a la evaluación del desempeño; sin embargo, en la práctica se otorga sin un cumplimiento real de ese requisito y se usa para mejorar la compensación. Actualmente, ONSEC plantea solicitar a las autoridades nominadoras que conjuntamente con el pedido de complemento salarial se acompañe la evaluación de desempeño realizada (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

Evaluación (46-48)

No se presenta un método de evaluación, criterios o formularios estandarizados y no se ha desarrollado una cultura del *feedback* al desempeño. Se detecta un caso en el cual se aplica la gestión del desempeño en base a estándares fijados previamente (Ministerio de Finanzas). Tal como se señaló en el diagnóstico anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005), formalmente la ONSEC tiene la responsabilidad de verificar las evaluaciones de desempeño si bien esto no se realiza en la práctica. Asimismo, y de acuerdo con el marco legal, las evaluaciones deberían formar parte del expediente personal de los empleados y deberían ser la base para establecer la elegibilidad de individuos para los ascensos, aumentos de salario y capacitación. Sin embargo, se reporta resistencia tanto por directivos como de empleados de hacer efectiva la evaluación.

Administración (49)

No se ha desarrollado.

3.5 GESTIÓN DE LAS REMUNERACIONES

Existencia de una estrategia salarial (50)

Si bien existe una Ley de Salarios y su respectivo Plan Anual, no existe una estrategia salarial definida. Los salarios están asociados al sistema de puestos, en el cual el salario base es el punto central del esquema y está establecido de acuerdo con la estructura de puestos y salarios, reorganizada en 1988.

La escala de salarios base está por debajo de la situación económica que afecta al guatemalteco promedio, lo que ha ocasionado la proliferación de bonos monetarios, complementos salariales y otros beneficios que se han dado al interior de las Instituciones del Organismo Ejecutivo y sus Entidades Descentralizadas o Autónomas que se rigen por la Ley de SC, para paliar en parte la problemática salarial que afecta al servidor público. Esto ha creado una desigualdad salarial entre puestos que desarrollan funciones de igual o similar naturaleza. Los complementos pueden llegar a representar un 75% del sueldo y los mismos dependen de la capacidad financiera de la institución (Entrevista a Funcionarios, 2008). La ONSEC prevé, entre sus acciones futuras, el rediseño del sistema de clasificación de puestos, lo cual implicaría una actualización de los salarios base.

Equidad interna y externa (51-57)

No se ha modificado la situación en este aspecto. Los salarios son determinados como una cifra específica para cada puesto. Lo que implica, por ejemplo, que todos los secretarios ganan el mismo salario base. La única forma

de obtener incremento es mediante otros rubros de compensación, como complementos, bonos, gastos de representación o aumentos generales del Sector Público. Cada institución, de acuerdo con su presupuesto, tiene posibilidades de generar mejoras, las cuales se realizan vía complementos. Esta escala de complementos no tiene reglados sus topes máximos y mínimos si bien, en la práctica, el Ministerio de Finanzas con el dictamen favorable de la ONSEC marcar a los montos mínimos y máximos de la misma. La estructura de salarios se ha vuelto obsoleta no sólo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado los salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando las diferenciales entre categorías de empleo y en algunos casos hasta está invertida. De hecho, hay casos en los cuales un subdirector puede ganar menos que su colaborador si se toma el sueldo base (Entrevistas a Funcionarios, 2008). Actualmente, la escasa diferencia salarial que existe entre las series y clases de puestos, hace poco atractiva la movilidad vertical. Fuera del sistema de clasificación, existen modalidades de retribución como la escala para la franja directiva de la categoría 022 que plantea salarios de hasta 4 mil dólares, mientras que el sueldo gubernamental promedio rondaba los 300 dólares en el 2001. No se encuentra disponible esta información para los últimos años.

Los salarios ofrecidos para puestos de menores destrezas son iguales o hasta mayores que los del mercado laboral, mientras que los ofrecidos para puestos técnicos y profesionales han permanecido rezagados en relación con el mercado. Mientras hay personal excesivo y estable entre los empleados menos adiestrados, hay dificultades en reclutar y mantener personal de altas calificaciones. La compresión salarial con los datos disponibles a la fecha es de 7,75.

La estructura salarial existente tiene una relación dispareja con las compensaciones en el mercado laboral más amplio. Las categorías más bajas de empleados disfrutan de ingresos que están a la par o mayores a los que pueden obtenerse en el sector privado, mientras que los técnicos capacitados, profesionales y personal de supervisión tiene salarios asignados muy por debajo de los niveles del mercado, haciendo difícil la atracción y retención de los servidores públicos más capacitados. Aunque la práctica de asignar complementos salariales y bonos reduce la brecha, también da lugar a injusticias en los pagos en puestos similares y de similar eficiencia.

Eficiencia (58)

Aspectos tales como la estructura obsoleta de las compensaciones, la inexistencia de incentivos vinculados al desempeño, y la tendencia al achatamiento de la pirámide salarial no estimulan rendimientos diferenciales en el personal ni atraen a personal calificado (Entrevista a Funcionarios, 2008).

Administración (59-61)

Corresponde a ONSEC asignar, modificar o dejar sin efecto la aplicación de bonos y cualquier otro beneficio monetario. Las bonificaciones de complemento al salario inicial se conocen como complemento personal y bonos monetarios.

Otras compensaciones (62-64)

Existen beneficios no monetarios: 1) los horarios especiales: los empleados públicos de diversas instituciones y especialidades laborales reciben el incentivo de asistir en horario reducido (cuatro horas) a su trabajo para dedicar el resto de la jornada a efectuar estudios o atender otras situaciones de carácter personal. La característica de estos horarios es la de ser

cuasi-permanentes, renovables semestral o anualmente, según se disponga. Este incentivo se encuentra focalizado en contadas instituciones y puede ser ofrecido expresamente o como resultado de la firma de Pactos Colectivos, al que la doctrina considera como Ley Profesional. 2) Alimentación: es un beneficio focalizado, no dispuesto legalmente. Por costumbre, lo gozan los agentes de policía, empleados de hospitales y otros selectivamente favorecidos. Vía pactos colectivos, en algunas instituciones existe la obligatoriedad de proveer servicio de cafetería con alimentación a precio de costo. 3) Otros: dentro de este rubro, puede incluirse: a) recreación, en cuanto a los centros vacacionales que administra el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, al que obligatoriamente deben contribuir los empleados públicos; b) transporte, de la vivienda del trabajador a la institución y viceversa. Este beneficio no monetario no está regulado por la ley y generalmente se concede por la costumbre o porque el pacto colectivo así lo establece; c) prestaciones post-mortem, se pagan en efectivo, por la cantidad de U$256.41 aproximadamente o dos salarios del servidor fallecido, el monto que resulte mayor; d) guarderías infantiles para hijos menores de los empleados.

El subsistema de clases pasivas del Estado es el mayor de los subsistemas de pensiones de Guatemala en desequilibrio. Su situación afecta crecientemente las finanzas del Estado y refuerza la inequidad de ingresos que prevalece en el país. Su déficit en el 2005 representaba más de 4% del presupuesto de la Administración Pública, 35% del déficit y 0.54% del PBI y diversas proyecciones, incluyendo las realizadas por la ONSEC, proyectan ese desequilibrio -bajo diversos escenarios- a más del 5% del presupuesto antes de fines de la presente década, con cifras que representan entre 1.8% y 2.4% del PBI para el año 2020 (FUNDESA, 2007). El sistema cubre a menos del 5% de la población activa del país y las prestaciones promedio de una de las modalidades principales han declinado poco más del 25% en términos reales entre el 2003 y el 2007. La ONSEC, en la evaluación y administración del sistema, ha señalado una serie de problemas que enfrenta, incluyendo la extensión de diversos mecanismos de fraude y las dificultades de control por la incompatibilidad de los sistemas de registro de diferentes instituciones, así como la baja calidad de los registros históricos (FUNDESA, 2007). Estos problemas están siendo abordados por la Oficina, a través de tareas de informatización que se espera mejoren la calidad de los registros.

3.6 GESTIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65-70)

El régimen de SC no establece "carrera administrativa" para los empleados. La ley actual señala, en relación a la carrera (artículo 57), que la promoción a puesto de grado superior puede ser acordada por la autoridad nominadora a solicitud del jefe inmediato respectivo, y que las promociones a clases superiores se harán mediante solicitud del interesado y con la aprobación y examen de prueba que practicará la ONSEC.

Los regímenes especiales de maestros, policías y relaciones exteriores incluyen elementos de "carrera" donde la antigüedad es el principal criterio, aunque en el militar y policial se establecen requisitos de capacitación previa. Si bien la promoción a través de exámenes y pruebas está señalada, en la práctica los ascensos y promociones se realizan a partir de decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos, con algunas excepciones como el Ministerio de Finanzas que, ante vacantes, realiza en general concursos internos,

entre cuyos elementos se utiliza la evaluación de desempeño (Entrevista a Funcionarios, 2008).

Calidad de la formación y de la gestión de la formación (71-76)

Desde 1980, funciona el Instituto Nacional de Administración (INAP), que es un instituto autónomo que presta servicios al sector público. El Instituto ofrece formación de Maestría en Políticas Públicas[36] así como capacitación específica en temas, vinculados a las líneas seleccionadas dentro de los temas estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, tal como han sido los casos de los entrenamientos realizados en transparencia y ética, manejo de catástrofes y emergencias, entre otras. También realiza cursos de capacitación armados a demanda en conjunto con las instituciones públicas solicitantes. El INAP es una institución cuya capacidad ha fluctuado de acuerdo con los cambios políticos y hoy día enfrenta una serie de problemas internos, la falta de procesos internos de actualización y profesionalización de sus equipos, la insuficiente capacidad y servicios para asumir nuevos temas de formación y capacitación, y de asumir la asesoría política funcional de instancias del Estado y la baja capacidad de atender las demandas y necesidades de formación y capacitación en el ámbito regional (Mack, 2008). Asimismo, y aún cuando sus programas son bien aceptados y evaluados por los/las participantes, no existen mecanismos institucionales para hacer una constante identificación de necesidades y la actualización de los programas formativos. Tampoco existen indicadores de calidad ni metodologías para evaluar los programas formativos así como un registro académico bien organizado. Sumado a ello, los programas formativos y de capacitación del INAP no responden a las necesidades del país, pues principalmente se concentran en los RH de la administración central de niveles medios y se tiene poco alcance de las administraciones locales, así como programas destinados a los equipos de alto nivel. Se suma a lo anterior, la ausencia de un procedimiento institucional para evaluar el impacto por medio del seguimiento a sus egresados (Mack, 2008). En suma, la capacitación ofrecida está más orientada por la oferta de los organismos e instituciones que brindan esos servicios que por necesidades previas detectadas y, pese a los esfuerzos que se realizan, sea por INAP o por otras instituciones o centros de formación de los Ministerios, no se logra conformar un sistema integrado que responda tanto a la evolución de las tareas como a los procesos de innovación y cambio cultural.

3.7 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Gestión del clima y eficacia de la comunicación (77-81)

No se detectan prácticas formalizadas vinculadas a la gestión del clima. En relación con la comunicación, las acciones se han centrado en lo relativo al ciudadano a través del gobierno electrónico y no se identifican prácticas vinculadas con los empleados.

[36] El INAP también ha desarrollado el modelo de intervención “Escuela de Gobierno” que actualmente es una dirección del Instituto. Éste es un proyecto ambicioso que persigue la profesionalización de los altos directivos de la administración pública, sobre los que recae la responsabilidad institucional del cambio o el estancamiento de los procesos de modernización y consolidación del Estado; sin embargo, el modelo no ha logrado instalarse en forma plena.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

Desde fines de 1986, casi todas las dependencias del Ejecutivo se habían organizado sindicalmente. Los sindicatos de empleados públicos muestran, entre sus principales características: un rol activo por reivindicaciones salariales, estabilidad y protección laboral y el uso de medidas de hecho para presionar a las autoridades, con una orientación a buscar marco de acuerdo y negociación. En las instituciones públicas, puede convivir más de un sindicato y se ha incrementado su interés y estrategias de negociación sobre temas de la agenda económica y de modernización institucional, globalización y acuerdos comerciales, entre otros. Los sindicatos fueron actores opositores centrales del proyecto de Ley de SC presentado en el gobierno anterior al Congreso, figurando entre sus acciones la denuncia del mismo ante la 96ª. Conferencia de la OIT. Actualmente, el nuevo gobierno, a través de la ONSEC, ha generado una Mesa de Diálogo Permanente a efectos del proceso de reforma del marco legal. En la mesa participan FENASSEP, FENASEP, FENASTEG, MSEG, representantes de ONSEC, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, INE, INAP y la Secretaría de la Paz[37]. La Mesa ha mostrado continuidad y se ha avanzado en el análisis y consensos de temas tales como la carrera del servidor público y la posibilidad de implementar un sistema real de gestión del desempeño, entre otros aspectos.

Gestión del conflicto laboral (86-87)

El mayor foco de conflicto reside en el ámbito docente y los sindicatos siguen siendo un actor clave dentro de las instituciones. Otros tipos de organizaciones laborales como las Asociaciones Solidaristas han crecido y restado afiliados a los sindicatos. Su principal función es la de la negociación salarial y la negociación de pactos colectivos (beneficios no monetarios). Existen Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo que son resultado de negociaciones entre las partes: el patrono, en este caso representado por el Estado a través de sus instituciones y funcionarios, y los trabajadores, constituidos en sindicato, por medio de su Comité Ejecutivo y Consultivo.

Gestión de las políticas sociales (88-89)

Las políticas de salud están al nivel de los parámetros nacionales que muestran un fuerte deterioro. La provisión de salud, así como la cobertura relativa a Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, accidentes de trabajo, orfandad, viudez y gastos de entierro están previstos dentro del Régimen de Seguridad Social cuyo referente central es el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). La LSC establece los beneficios mínimos y los sindicatos han influido en la obtención de mejores condiciones laborales mediante beneficios no monetarios a través de los Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo. Entre los beneficios figuran: transporte, subsidios al precio de almuerzos, servicios de guarderías, servicios recreativos, locales sindicales, permisos y capacitación.

3.8 ANÁLISIS ORGANIZATIVO DE LA FUNCIÓN RECURSOS HUMANOS

La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) es la entidad rectora responsable de normar la aplicación de la LSC, Reglamentos y otras Leyes complementarias sobre las cuales se rigen todos los servidores públicos. Además de la

[37] Boletín Informativo Nro 8, ONSEC, 2008.

ONSEC, la LSC estableció una *Junta Nacional de Servicio Civil*, como la máxima autoridad administrativa y guardián del Sistema. Esta Junta tiene la obligación de velar para que ONSEC cumpla con las estipulaciones de la LSC y también resuelve las apelaciones elevadas por acciones de funcionarios gubernamentales o por ONSEC, ejerciendo el rol de máximo nivel en el procedimiento administrativo para la resolución de conflictos entre las partes, previo al paso de éstos a nivel judicial.

La gestión de los RH ha sido altamente centralizada, si bien desde hace varios años está en marcha un proceso de descentralización, impulsado nuevamente por la actual gestión y con pasos dados como la desconcentración de la nómina. A partir del proceso de desconcentración, se percibe para la ONSEC un rol más normativo y fiscalizador si bien es posible que estos procesos sean afectados por la alta rotación de personal de las unidades de RH que suelen cambiar ante cada nuevo gobierno, desalentando los aprendizajes institucionales de mediano plazo.

Hasta el momento, y salvo excepciones, las unidades y direcciones de RH de las instituciones han mantenido un rol administrativo, de preparación de documentos y solicitudes de creación de plazas, nombramientos, reclasificaciones, destituciones, entre otros trámites para la aprobación de la ONSEC. Existe un bajo desarrollo de estas unidades, que no cuentan con equipos técnicos ni prácticas instaladas en torno a la gestión de RH.

Por último, desde mediados de la década, la ONSEC ha venido realizando esfuerzos para recomponer una institucionalidad debilitada y atravesada por la escasa autonomía y autoridad. Entre los aspectos que ha abordado, se pueden mencionar algunas mejoras internas, entre ellas, la instalación de sistemas de información internos, la revitalización de la administración de clases pasivas[38], la actualización de pruebas psicométricas, la implementación de controles más efectivos para el registro y aprobación de cuadros de movimiento de personal, la desconcentración de la nómina de pago.

Estos avances no han logrado resolver la situación ya señalada en el informe anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005) que puntualizaba no sólo el exacerbado rol administrativo que había asumido la oficina históricamente sino también la percepción por parte de las entidades gubernamentales de ser una entidad lenta en su respuesta a las solicitudes de servicio o de apoyo y que tiene asignadas funciones que no tiene la capacidad para cumplir en forma efectiva[39].

[38] Entre ellos, la sistematización de procesos ha permitido minimizar pasos en el procedimiento de trámite de solicitud de pensiones, y por consiguiente, reducir tiempos de respuesta a las diferentes peticiones. Apertura de nuevos modelos de coordinación con la Contraloría General de Cuentas y Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, para el trámite y control de pagos de las diferentes pensiones que otorga el Régimen de Clases Pasivas. Control en el manejo de nómina de jubilados del Estado; Creación de la base de datos que permitirá llevar controles efectivos sobre antiguos servidores públicos contribuyentes voluntarios al Régimen de Clases Pasivas, según lo establece el Artículo 20 de la Ley de Clases Pasivas (ONSEC, 2007).

[39] Esta situación volvió a ser señalada por el informe de la misma oficina en el 2006.

3.9 VALORACIÓN SIMBÓLICA DE LOS SUBSISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS

FIGURA **1**

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

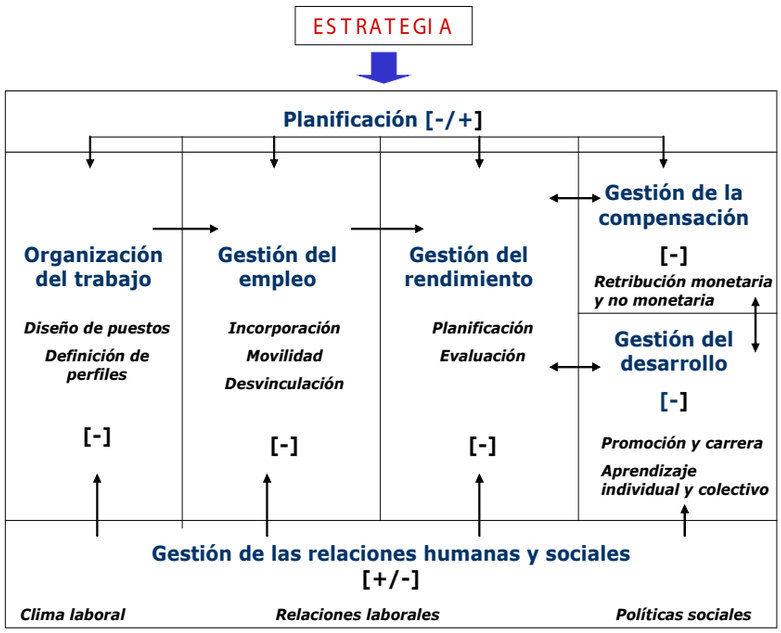


FIGURA **2**

TABLA COMPARATIVA DE PROMEDIOS POR SUBSISTEMA 2004 Y 2008

Subsistema	Puntajes 2004		Puntajes 2008	
	Promedio	Porcentaje	Promedio	Porcentaje
Planificación	1,09	22%	1,09	22%
Organización del Trabajo	1,00	20%	1,00	20%
Gestión del Empleo	0,94	19%	1,00	20%
Gestión del Rendimiento	0,25	05%	0,38	0,8%
Gestión de la Compensación	1,20	24%	1,13	23%
Gestión del Desarrollo	0,83	17%	0,92	18%
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	1,38	28%	1,54	31%
Organización de la Función Recursos Humanos	1,25	25%	1,25	25%

INDICADORES

Indicadores 4.

Sin disponibilidad de informacion para años recientes.

4.1 INDICADORES CUANTITATIVOS[40]

1. Tasa de designaciones políticas

Tasa de designaciones políticas	**17,76**	2002- Diagnóstico Institucional 2002-BID

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

Nómina Salarial del gobierno central (millones)	855,81	2003 Presupuesto Nacional-Ministerio de finanzas públicas
PBI (millones)	24.641,94	2003 Banco Central de Guatemala
Nómina Salarial del gobierno central/ PBI	**3,47%**	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Salario del nivel más alto de la escala salarial principal	947.05	2002 ONSEC- Informe a la Presidencia -Escala de compensaciones -Nivel 10- Director Técnico III
II. Salario del nivel más bajo de la escala salarial principal	122.56	Dic. 2002 - ONSEC - Informe a la Presidencia -Escala de compensaciones - Nivel 1- Trabajador Operativo
I./II. Compresión vertical de los salarios	**7.75**	

[40] Tipo de cambio promedio: 2001 7,88 quetzales por cada U$S. 2002 7.92 quetzales por cada U$S. 2003 7.97 quetzales por cada U$S. Fuente: Banco Central de Guatemala.

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. PBI per cápita (mensualizado)	166,94	2003 Banco Central de Guatemala
II. Salario promedio del gobierno central civil	295,58	2003 - Oficina Nacional de Servicio civil - Empleados y salarios del gobierno - Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano".
Sueldo gubernamental promedio / PBI per cápita	**1,77**	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio mensual del gobierno central civil	303,69	2001 Fuente: www.segeplan.gob.gt Estimación de salarios per cápita anuales de trabajadores de patronos activos, por actividad económica y año.
II. Sueldo promedio mensual del sector privado	236	2001 Fuente: www.segeplan.gob.gt Estimación de salarios per cápita anuales de trabajadores de patronos activos, por actividad económica y año.
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	**1,28**	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	109.443	2003 Oficina Nacional de Servicio civil - Empleados y salarios del gobierno - Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano".
II. Población total	12.300.742	2003 Instituto Nacional de Estadística-Proyecciones
Número total de empleados públicos en el gobierno central / Población total	**0,89%**	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (millones)	2.922,78	2003 Presupuesto Nacional-Ministerio de Finanzas Públicas.
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	109.443	2003 Oficina Nacional de Servicio Civil- Empleados y salarios del gobierno - Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano".
I./II. Gasto público / sobre número de empleados en gobierno nacional	**0.026**	

4.2 ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

FIGURA 3
TABLA DE ÍNDICES

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	6,33	32%			
(M) MÉRITO	3,85	19%			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	4,41	22%			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	2,14	21%
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	2,14	21%
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	2,33	23%
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	3,63	18%			
			(COM) COMPETENCIA	2,25	23%
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	0,77	8%
			(FL) FLEXIBILIDAD	2,36	24%
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	5,88	29%			

En el Anexo II, se incluye el análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades que plantea el SC bajo estudio para los cinco índices y los seis subíndices construidos a partir del presente diagnóstico.

Conclusiones

5. CONCLUSIONES

5.1 ANÁLISIS DE ÁREAS CAUSALES

El desempeño actual de la gestión de RH en el sector público pone en relieve aspectos estrechamente relacionados a la forma en la cual se construye el Estado en Guatemala. Ante un Estado cuyos rasgos oscilan entre lo anómico y fallido, el SC atraviesa ante cada cambio de gobierno inicios de reformas que quedan incompletas y que, en vez de cumplir su propósito original, lo someten a procesos de marcha y contramarchas que terminan erosionando el proceso de cambio, de por sí complejo. Los ejemplos concretos los podemos observar en los intentos de reformular el marco legal, que supuestamente habían sido consensuados con los actores principales y que vuelven nuevamente a ser revisados, en un contexto en el cual la Ley vigente no ha sido implementada en forma integral.

La cultura burocrática se presenta como un freno ante los intentos de implementar sistemas de evaluación del rendimiento y la politización del sistema promueve la desmotivación del personal, en un marco de ajuste presupuestario. La democratización de estos últimos años no logra asegurar reformas de largo plazo y revertir las tendencias clientelísticas estructurales del sistema.

La ausencia de orientaciones estratégicas vinculadas a las políticas públicas, la precariedad de los sistemas de planificación y la alta politización del SC se presentan como los ejes centrales que impiden el desarrollo de un sistema integrado de GRH. Esto se desarrolla en un contexto en el cual ONSEC administra un sistema altamente centralizado y burocratizado, pero con escasa autonomía para mejorar su capacidad plena en la implementación de políticas que excedan lo meramente administrativo.

El SC de Guatemala mantiene las principales características señaladas en el diagnóstico anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005) más allá de algunas medidas desarrolladas tendientes a generar mejoras. El proyecto de Ley presentado años atrás fue retirado y actualmente se está volviendo a generar un nuevo diseño para su propuesta legislativa. Si bien la normativa vigente establece los lineamientos de las políticas, las mismas se han implementado mayormente en su faz administrativa y esta situación ha generado, en lo sustantivo, la existencia de diferentes prácticas de administración y gestión de personal que no favorecen, o más bien dificultan, la mejora continua del personal al servicio de la administración.

Es así que la práctica institucional no refleja aún los principios de un sistema que garantice el mérito y la integridad básica de cada uno de los componentes de la gestión de RH, manteniéndose aún criterios subjetivos y no

transparentes. Esta situación se ve agravada ante cada nuevo gobierno, con el cual, si bien permanece una masa laboral, se producen de forma continua cambios en el personal administrativo y técnico que provoca la desaceleración del ritmo institucional y no permite la continuidad de los programas. Esta situación, además de formar parte de una cultura política, se debe a la falta de reglamentación y criterios uniformes en la gestión de RH y de un modelo que la sustente.

La norma establece que la ONSEC es la institución que debe proponer estos sistemas y cabe destacar que, desde mediados de la década, la misma ha venido realizando esfuerzos para recomponer una institucionalidad debilitada y atravesada por la escasa autonomía y autoridad, entre cuyos aspectos se pueden mencionar algunas mejoras internas, tales como la instalación de sistemas de información internos, la revitalización de la administración de clases pasivas, la actualización de pruebas psicométricas; la desconcentración de la nómina de pago, entre otros. Estos avances no han logrado resolver la situación, no sólo del exacerbado rol administrativo que había asumido la oficina históricamente sino también la percepción por parte de las entidades gubernamentales de ser una entidad lenta en su respuesta a las solicitudes de servicio o de apoyo y que tiene asignadas funciones que no tiene la capacidad para cumplir en forma efectiva[41].

En este marco, la administración de personal en el Sector Público de Guatemala se lleva a cabo en un ambiente con múltiples desventajas. Los problemas estructurales de la economía guatemalteca generan una oferta muy limitada de puestos de trabajo permanente, existiendo altos niveles de desempleo y subempleo. El sistema de SC de Guatemala presenta características normativas, estructurales y sistémicas que le impiden atraer y retener RH de calidad adecuada a las necesidades institucionales. Se presenta una situación de empleo en el sector público con una virtual inamovilidad. La estructura de las compensaciones y su administración no presentan condiciones para promover la productividad laboral. Las políticas de nombramiento, inducción, ascensos y desarrollo de personal actuales impiden una ejecución adecuada de la gestión del empleo y promueven la politización y arbitrariedad en el sistema, detectándose prácticas clientelísticas para el acceso. Si bien se han realizado esfuerzos, las acciones de capacitación no logran desarrollarse en forma integrada con los otros subsistemas. El uso de recursos públicos asignados a la capacitación es ineficiente y no produce mejoras sustantivas directas en el desempeño institucional.

El subsistema de mayor promedio es Relaciones Humanas y Sociales con 31%, el mismo ya mostraba en la evaluación anterior un desempeño mayor que los otros subsistemas. Este susbsistema muestra un leve incremento debido a la mesa de diálogo permanente y el rol activo que están teniendo los sindicatos a efectos del diseño de la nueva ley. El promedio más bajo se encuentra al igual que en la evaluación anterior en Gestión del Rendimiento con un 0,8%, dada la inexistencia general de la práctica. Le sigue con un promedio de 18%, Gestión del Desarrollo, en el cual se mantienen las características del pasado y, como rasgo positivo dentro de un contexto de bajo desarrollo, se puede señalar la supervivencia del INAP, institución progresivamente debilitada dado el impacto que tienen en su gestión y programas los cambios de gobierno. Planificación sostiene un 22% ya que siguen sin dar frutos los intentos de generar una base de datos confiables sobre el personal y de contar con información cualtitativa y cualitativa de los RH para la toma de decisión. Organización del Trabajo y Gestión del Em-

41 Esta situación volvió a ser señalada por el informe de la misma oficina en el 2006.

pleo se encuentran en un 20%. En relación al primero, no se han dado cambios, si bien se encuentra como proyecto el rediseño de un sistema de clasificación de puestos. En cuanto a empleo, la mejora es leve y señala centralmente los esfuerzos realizados por ONSEC en lo relativo a la calidad de la selección. Finalmente, Gestión de la Compensación evidencia una levísima baja dado que se sigue careciendo de una política salarial estratégica, la inequidad interna se mantiene y se fortalece la percepción por parte de los empleados de la injusticia salarial del sistema. En suma, leves medidas con impacto reducido en algunos subsistemas y la perduración de los principales rasgos nos hablan de un SC que requiere una reforma profunda que prevea a la gestión del cambio como centro y que diseñe mecanismos efectivos, de forma de extender a todo el sistema capacidades de gestión del SC más allá de las reformas legales que seguramente podrán modernizarlo, si bien no serán suficientes para cambiarlo.

5.2 RECOMENDACIONES

La situación actual de Guatemala requiere iniciar un proceso que abarque al sistema de RH en su conjunto, ya que el mismo adolece de una serie de problemas que sólo pueden ser resueltos en forma integral y con una fuerte vocación política para su implementación. En ese sentido, entre los aspectos centrales pueden mencionarse:

- El rediseño del marco legal, con pautas claras y articuladas que definan un sistema de gestión de RH basado en el mérito y la flexibilidad. El marco legal debería integrar instancias que aseguren, además de la ONSEC, garantías para evitar la arbitrariedad y el uso político de los cargos. Esto se ha dado en otros países a través de Comisiones de Servicio Civil que integran a una variedad de sectores según el caso. En suma, dar mayor institucionalidad al sistema y proveerlo de instancias que puedan preservar algunos principios básicos a la par de definir con claridad roles y responsabilidades.
- El caso requiere la necesidad de diseñar previamente un modelo conceptual de gestión que integre los subsistemas, más allá de los primeros pasos de cambio que puedan darse en uno o dos subsistemas a efectos de iniciar la generación de una nueva cultura pública sobre el empleo público basada en la "legalidad" y uso efectivo de la norma.
- La situación no revertida de debilidad institucional requiere de un diagnóstico profundo y plan de acción a efectos del rediseño y fortalecimiento de capacidades de la ONSEC, en especial para promover su función en lo relativo a áreas de planificación, empleo y desarrollo y no meramente en tareas de administración de personal. A la par, también es necesario integrar estos aspectos a un plan de acciones tendientes a dotar de capacidades a las unidades de gestión descentralizadas.
- La implementación efectiva y real de políticas relativas a los procesos de planificación, en especial la generación de sistemas confiables de información de personal.
- El segmento de directivos públicos muestra una rotación alta y se ha desarrollado sin mecanismos que aseguren su idoneidad. Dado su rol en la implementación de reformas, su desarrollo y profesionalización pasan a ser objetivos prioritarios (Longo, 2002), así como evaluar la alternativa de identificar cuál sector de esa franja puede ser incorporado por mecanismos que aseguren el mérito y no sólo la cercanía política.
- Incorporar en el rediseño del sistema de puestos, criterios que integren el crecimiento horizontal y el enriquecimiento del puesto en la tarea y elementos de *flexibilidad salarial*, que permitan la vinculación de la progresión salarial al aprendizaje y mejoras de rendimiento (Longo, 2002).

TABLA DE SÍNTESIS

Síntesis 6.

CATEGORÍAS	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Antecedentes	Proceso de democratización con continuidad. La pobreza mantiene su persistencia y el país sufre de una grave desigualdad en la distribución del ingreso, los recursos y las oportunidades.
Análisis del marco legal	La Ley de Servicio Civil fue emitida en 1968 entrando en vigencia a principios de 1969. En el caso de Guatemala, la administración del Régimen de Clases Pasivas también está incluida dentro de las funciones de la ONSEC. La reglamentación de la Ley se realiza treinta años después a través del Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República. El reglamento, desarrolla los preceptos y precisa los procedimientos para la correcta aplicación de la LSC. La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas, y existencia de contradicciones y lagunas. Se presentó un proyecto de Ley en el 2006 que fue retirado por el actual gobierno; actualmente, se encuentran nuevamente en construcción las modificaciones al marco legal.
Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Se han generado mejoras en la ONSEC con un impacto limitado hasta el momento. Ha cobrado impulso el proceso de descentralización; sin embargo, no existen capacidades instaladas, excepto mayormente de tipo administrativo, en las unidades de RH de las instituciones.
Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Tasa de designaciones políticas 17,7 %. Relación entre nómina salarial 3,5%. Compresión salarial 7, 7. La relación entre el salario promedio del sector privado y del público es de 1,28.
Planificación	Carencia de una planificación de RH. Ausencia de base de datos sobre personal que ofrezca información estadística y confiable sobre el empleo público. Información estadística sólo en base a nómina presupuestaria. Flexibilidad otorgada por sistema de contratación; actualmente, ordenado por la categoría 022.

Organización del Trabajo	Sistema de clasificación de puestos de tipo genérico. Sin actualizar a nivel general desde 1988. No comprende perfiles. Crecimiento sin integrar al sistema de títulos nuevos de cargos nuevos. Escasa relación entre descripción de puesto y tarea. Ausencia de prácticas permanentes de actualización. Sin capacidad técnica sobre este aspecto en las unidades de RH. Se tiene en proyecto rediseñar el sistema.
Gestión del Empleo	Segmento de contrataciones sin evaluación de candidatos. Se han dado mejoras en la ONSEC relativas a la calidad de la selección. Mayor grado de evaluación sólo vinculada al análisis de requisitos sin comparecencia del candidato. Sin existencia de políticas de inducción. Movilidad dentro de parámetros razonables, se detecta su uso. Sin grandes rescisiones de empleo público desde 1985. Se registran problemas al momento de aplicar medidas disciplinarias.
Gestión del Rendimiento	No existen prácticas establecidas relativas a la evaluación del rendimiento.
Gestión de la Compensación	Ausencia de una estrategia de política salarial. Salarios base desactualizados. Componentes adicionales del sueldo sirven para compensar el desajuste salarial. Este componente puede llegar a ser un 75% del mismo. Dado este aspecto, los salarios pueden fluctuar para un mismo puesto en diferentes instituciones. Capacidad financiera determina el salario produciéndose inequidad interna. Base salarial achatada y con grandes inequidades con sector directivo por contrato 022. No se relaciona salarios con desempeño ni productividad. La estructura de salarios se ha vuelto obsoleta no sólo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando las diferenciales entre categorías de empleo.
Gestión del Desarrollo	Promoción con base en decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos. No se ha desarrollado carrera y se detecta inmovilidad en el puesto. La capacitación no responde a necesidades organizacionales previamente detectadas y, pese a los esfuerzos que se han realizado, no logra articular un sistema integrado. Se mantiene el INAP si bien cambios políticos debilitan su acción e impacto.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo. Las situaciones de mayor conflicto se presentan en el sector salud y educación. Actualmente, participan los sindicatos en la elaboración de reformas a la ley.
Índices del sistema de servicio civil	El promedio de los índices se encuentra entre el 32% y el 18%. La capacidad funcional muestra el índice más bajo con un porcentaje del 18% junto a mérito con un 19% mientras que el valor más alto se ubica para Eficiencia (32%) seguido de Capacidad Integradora (29%).

ANEXOS

Anexos 7.

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

Niveles de evaluación:

5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Se dan coincidencias en casos excepcionales.

0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

Se señalan en negrita los puntos críticos de nivel A (ponderación 3).

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Se puede constatar un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	1
Coherencia estratégica	**2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.**	1
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	1

Información de base	**4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.**	1
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	1
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	3
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	1
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	1
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	0
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.		
Existencia e integridad	12. Se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	2
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	**13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.**	2
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	3
	15. La precisión en la descripción de las tareas no es tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	0
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz “especialización” en glosario).	1
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	1
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	1
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	0
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	1
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	0
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles en la parte que les afecta.	0

GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.		
Igualdad y mérito en el acceso	**24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.**	1
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	1
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	0
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	0
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	1
Calidad de la selección	**29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.**	1
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	2
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	1
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	1
Calidad de la recepción	33. Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, en sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	0
	34. Existen, y se aplican procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	1
Movilidad	**35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.**	1
Ausentismo	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	1
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios, efectivamente aplicados, permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	1
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	1
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	0
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	2

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible.		
Planificación y seguimiento del rendimiento	**42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.**	1
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	0
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	0
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	1
Evaluación	**46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.**	0
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	0
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	0
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	1
GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.		
Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	1
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	2
	52. Las personas perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	1
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y al aprendizaje.	1
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	1
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	1
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.	2
Eficiencia	**58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.**	0

Administración	**59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.**	1
	60. No se pueden constatar, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	1
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	1
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	2
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	1
	64. En la organización, existen políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	1
GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.		
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas sus expectativas razonables de promoción en la organización.	1
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	0
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	0
	68. No se pueden constatar, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	1
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	1
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0
Calidad de la formación y Gestión de la formación	71. De la organización, las personas reciben la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	2
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	1
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	1
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	1
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2
	76. La formación es objeto de evaluación que se extiende a la satisfacción producida en los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	1

GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).		
Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	0
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos cuya utilización frecuente se puede constatar para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	0
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	1
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	0
Equilibrio y calidad de las Relaciones laborales	**82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.**	3
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Normalmente, las transacciones entre las partes reflejan dicho equilibrio.	2
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	2
Gestión del conflicto laboral	**86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.**	2
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	3
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	2
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden a los que son propios del entorno en el cual opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	2
ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.		
	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	1
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	1
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	1
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2

ANEXO II. Análisis de los resultados por índice

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICIENCIA – Valor obtenido: 32 % Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.			
Planificación Empleo Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	5. 6. 7. 8 36. 41 56. 57. 62. 63 75. 76 89	• El gasto en personal se mantiene dentro de parámetros razonables. • En el marco de la carrera administrativa, los costos laborales no son excesivos en relación al mercado. En los últimos años, se ha ordenado las remuneraciones de personal contratado. • Con la excepción del segmento directivo, que por razones de cambios políticos muestra rotación, los otros segmentos de puestos no muestran cambios relevantes.	• La planificación muestra debilidades ya que no se cuenta con información relativa a déficits o excedentes de personal. • La planificación de personal responde a criterios presupuestarios. • Existen diferencias salariales. Las mismas dependen de la capacidad económica de la institución. • El régimen de pensiones es un pesada carga fiscal.
MÉRITO – Valor obtenido: 19 % Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.			
Empleo Remuneración Desarrollo	24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38 60 68	• Hay leves mejoras en cuanto a las herramientas y procedimientos de selección utilizados cuando se solicita la modalidad por comparecencia.	• No existen ni se aplican mecanismos tendientes a evitar la discriminación. • Todos los puntos críticos de empleo tienen un bajo desempeño dada la existencia de prácticas clientelares. • Si bien desde años atrás no existen grandes recesiones de empleo, se registran casos de despidos masivos focalizados en algunos ministerios, a la par que en cada cambio de gobierno se produce un cambio de línea gerencial y jefaturas, que se encuentran bajo modalidades flexibles de contratación. • No hay carrera y promoción, salvo excepciones, basadas en procesos que preserven el principio del mérito.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL – Valor obtenido: 22% Evalúa la solidez e integración sistémica del SC. Se desagrega en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.			
COHERENCIA ESTRATÉGICA – Valor obtenido: 21% Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.			
Planificación Rendimiento Remuneración Desarrollo	1. 2. 3. 11 42 50 75	• Hay inversión en formación si bien la misma es fragmentada y no está sistematizada la detección de necesidades.	• Es débil el proceso de planificación de recursos humanos, que por ahora se estructuran en torno al proceso presupuestario exclusivamente. • No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo excepciones. • La política salarial es inercial e inequitativa sin orientación estratégica.
CONSISTENCIA DIRECTIVA – Valor obtenido: 21% Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Organización RH	10 23 45. 49 90. 91. 92. 93.		• El rol directivo es limitado y sometido a alta rotación debido a los cambios políticos para todos los subsistemas. • En especial, destaca su participación ausente en torno a los procesos de planificación y de organización del trabajo. • La oficinas de Recursos Humanos, salvo algunas excepciones, no han desarrollo capacidades en forma integral a efectos de gestionar el capital humano de sus instituciones. Existe alta rotación de los titulares de las ORH.
CONSISTENCIA PROCESOS - Valor obtenido: 23% Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	1. 4. 12. 14. 17. 47 56. 59. 61 66. 74. 76 80. 82	• Las relaciones laborales han mejorado, existiendo actualmente una participación activa de los sindicatos a efectos del armado de la nueva ley.	• El bajo desarrollo de las funciones de planificación, la ausencia de gestión del rendimiento, un marco desactualizado de organización del trabajo, la inmovilidad en la carrera y la inequidad salarial afectan la consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos.

CAPACIDAD FUNCIONAL - Valor obtenido: 18%

Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices: Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad.

COMPETENCIA - Valor obtenido: 23%

Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.

Planificación Organización del Trabajo Empleo Remuneración Desarrollo	9 18. 19. 20. 21 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34. 54 71. 72.	• Si bien presenta debilidades, existe el INAP que con recursos escasos y alta sensibilidad a los cambios políticos da respuesta parcial a las necesidades de formación del servidor público. • La ONSEC ha mejorado los instrumentos de selección, si bien estos aplican cuando la autoridad institucional solicita pruebas con comparecencia.	• No se han desarrollado perfiles por competencias. • Las prácticas de empleo tienen un bajo desarrollo impactando sobre la competencia. • El sistema de clasificación de puestos no se ha actualizado desde la década de 1980, y sus actualizaciones institucionales han obedecido a necesidades de mejorar las compensaciones más que a decisiones técnicas. Este deterioro impacta en los salarios, cuya base es baja, compensándose vía otros complementos, que alcanza en algunos casos el 75% de la remuneración. Salvo en el componente de contrataciones a corto plazo, las remuneraciones no atraen ni retienen personal clave.

EFICACIA INCENTIVADORA - Valor obtenido: 8%

Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.

Organización del Trabajo Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo	16 37. 39 42. 43. 44. 45. 46. 51. 55. 58. 64. 67		• No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo algunas excepciones. No existe cultura de *feedback* ni fijación de metas. • Existen diferencias salariales significativas entre el segmento administrativo y el contratado por el 022. Este último segmento comprende funciones directivas centralmente y tiene un carácter temporario. • No hay desarrollo de carrera con base en competencias ni rendimiento. • Se detectan largos, burocráticos y poco efectivos procesos de aplicación disciplinaria.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
FLEXIBILIDAD - Valor obtenido: 24% Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Desarrollo	3. 13.15. 16. 22. 35. 39. 40. 53. 69. 70. 73	• El sistema de puestos por banda ancha permite que la descripción del puesto no sea rígida.	• No existe desarrollo horizontal de carrera. Los puestos no incorporan criterios de enriquecimiento. • No se reportan prácticas de despido por bajo rendimiento. • Por razones técnicas, no se realiza revisión de puesto en forma sistemática e integral.
CAPACIDAD INTEGRADORA - Valor obtenido: 29% Evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.			
Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	27. 33 44. 48 51. 52 65 77. 78. 79. 81 82. 83. 84. 85 86. 87 88. 89	• Avances sustantivos en la consolidación de relaciones laborales armónicas, con bajo nivel de conflicto.	• No existen mecanismos que eviten la discriminación ni procesos de inducción para el empleado. • No se ha desarrollado un sistema de gestión del rendimiento, salvo algunas contadas excepciones. • No se gestiona ni evalúa el clima organizacional ni se registran acciones y/o políticas de comunicación institucional. • Existen inequidades salariales. • Hay inmovilidad en el puesto.

ANEXO III. Ficha técnica del informe

Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior (BID, DRP, 2006): noviembre 2004
Fecha de cierre del actual diagnóstico: marzo 2009

Fuentes de obtención de la información

Documentos

Acevedo, Carlos (2007). "Elaboración del presupuesto y rol del gasto social. Análisis comparativo en Centroamérica". 27 de septiembre.

Banco Mundial (2008). "Reseña sobre Guatemala". Sitio Web Banco Mundial. Consulta; diciembre 2008. http://web.worldbank.org/

Batres Villagrán, Ariel (1995). "El Macrosistema de Servicio Civil en Guatemala: Diagnóstico". Citado en Gregory et al. (2003).

BID - DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

BID - DRP (2008). "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue, 2008. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Washington, D.C.

Célis, Brenda Romero de (2006). "Los subsistemas de recursos humanos aplicados al Servicio Civil en Guatemala". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Noviembre.

CIEN (2001). "Hacia un servicio civil más eficiente". Guatemala.

CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre.

Comisión Presidencial (2007). "Informe de Rendición de Cuentas 2006". Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas. Marzo. Guatemala.

Bustamante Cuyún, Edgar Rolando (2006). "Análisis jurídico de la situación del servicio civil en Guatemala: modelos comparativos". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Noviembre.

Departamento de Racionalización Administrativa (1991). "Encuesta de Clasificación de puestos 1987: Recopilación de Documentos". Inédito. Guatemala. Enero.

Díaz Gómez, Nery Roberto (2006). "Formación y capacitación de los funcionarios públicos en Guatemala". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Noviembre.

Equipo de Seguimiento de la Sociedad Civil (2008). "Informe Independiente de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala". II Ronda de Análisis. Washington, D.C., 23 de junio.

FUNDESA (2007). Reporte, Puesta en vigencia de una Reforma Previsional y seguimiento con audiencias clave. Proyecto PRONACOM/FUNDESA 007-2007. Guatemala. Agosto 2007.

Chavarry, Carlos Ignacio (2006). "Antecedentes y justificación política de la reforma al sistema de servicio civil en Guatemala". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Noviembre.

Gregory, Peter et al. (2003). "Guatemala: Gestión de los recursos humanos en los sectores sociales". Diciembre.

Guatemala (2008). "Escala de salarios para cargos directivos de confianza". Ponencia de Guatemala. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad, realizado del 16 al 18 de julio del 2008 en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

Guatemala Transparente (2007). "Síntesis de acciones realizadas. Informe de Guatemala". Implementación de la Declaración de Guatemala "Por una Región Libre de Corrupción". Primera reunión de seguimiento. Diciembre.

INAP (2005). "Hacia un Nuevo Sistema de Servicio Civil en Guatemala". Instituto Nacional de Administración Pública. V Congreso Nacional de Administración Pública, 1, 2 y 3 de junio. Guatemala.

Longo, Francisco (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D.C., Noviembre 14-15. Web BID.

Mack, Luis Fernando (2008). "Estrategias de formación del Instituto Nacional de Administración Pública de la República de Guatemala". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 noviembre.

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

ONSEC (2007). Informe de acciones realizadas, Presidencia de la República de Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil. Guatemala. Diciembre de 2007.

ONSEC (2008). "Informe Nacional de Guatemala". Presidencia de la República de Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad, realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

ONSEC (2008a). "Estadísticas de Guatemala". Presidencia de la República de Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad, realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

ONSEC, Boletín Informativo No. 10, Guatemala, 2008.

ONSEC, Boletín Informativo No. 8, Guatemala, 2008.

Palomo G., Silvia del Carmen (2006). "Avances de servicio civil en el marco de la modernización del Estado de la República de Guatemala". Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 283-292.

Plan de Gobierno (2008). "Plan de la Esperanza". Plan de Gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza. Guatemala.

Presidencia de la República (2003). "El Servicio Civil en Guatemala". Coloquio Centroamericano sobre Función Pública. Aprendiendo de la experiencia compartida. Managua, Nicaragua.

Normativa

- Acuerdo Gubernativo 448-2008;
- Acuerdo Gubernativo 447-2008;
- Acuerdo Gubernativo 414-2008;
- Acuerdo Gubernativo 185-2008;
- Acuerdo Gubernativo 628-2007;
- Acuerdo 627-2007
- Resolución No. D-2008-1190; Desconcentración del Trámite de Solicitudes de Pago de Prestaciones Laborales en Ministerios, Secretarías, Dependencias e Instituciones del Organismo Ejecutivo y Entidades Descentralizadas del Estado que se rigen por la Ley de Servicio Civil; Resolución D-97-89, Modificación de los requisitos mínimos para optar a puestos de trabajo cubiertos por el plan de clasificación de puestos del Organismo Ejecutivo.
- Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 108.
- Ley de Servicio Civil - Decreto No. 1748 del Congreso de la República, publicado el 23 de mayo de 1968.
- Reglamento de la Ley de Servicio Civil - Acuerdo Gubernativo No. 18-98, publicado el 30 de enero de 1998, modificado por los siguientes Acuerdos Gubernativos No.: 564-98, publicado el 31 de agosto de 1998; 77-2002, publicado el 8 de marzo de 2002; 128-2002, publicado el 23 de abril de 2002; y 134-2002, publicado el 25 de abril de 2002.
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado - Decreto No. 63-88 del Congreso de la República, publicado el 7 de noviembre de 1988, reformado por los Decretos del Congreso de la República No. 62-89, publicado el 29 de noviembre de 1989; 40-93, publicado el 3 de diciembre de 1993; 37-97, publicado el 18 de junio de 1997; 99-97, publicado el 7 de noviembre de 1997; 66-98, publicado el 30 de noviembre de 1998; 43-99, publicado el 16 de diciembre de 1999; 3-2000, publicado el 14 de marzo de 2000, y 36-2000, publicado el 16 de junio de 2000.
- Reglamento de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado - Acuerdo Gubernativo No. 1220-88, publicado el 6 de enero de 1989.
- Ley de Salarios de la Administración Pública - Decreto No. 11-73 del Congreso de la República, publicado el 7 de marzo de 1973 y modificado por Decreto-Ley No. 139-85, publicado el 27 de diciembre de 1985.
- Normas sobre Administración de Personal en el Organismo Ejecutivo - Acuerdo Gubernativo No. 1222-88, derogado parcialmente por Acuerdo Gubernativo No. 18-98, publicado el 30 de enero de 1998.
- Plan de Clasificación de Puestos del Organismo Ejecutivo - Acuerdos Gubernativos No. 9-91 y 682-92, publicados el 14 de enero de 1991 y el 21 de agosto de 1992, respectivamente.
- Reestructuración de la Oficina Nacional de Servicio Civil - Acuerdo Gubernativo No. 691-95, publicado el 21 de diciembre de 1995.
- Institúyase el 11 de mayo de cada año, como "Día del Servicio Civil en Guatemala" - Acuerdo Gubernativo No. 464-84, publicado el 25 de junio de 1984.
- Administración de Personal, "Plan Anual de Salarios y Otras Asignaciones Monetarias", es formulado anualmente mediante Acuerdo Gubernativo, el cual es aprobado para cada Ejercicio Fiscal.
- Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto Legislativo No. 1485, publicado el 19 de septiembre de 1961.

- Acuerdo Gubernativo No. 426-2006 de fecha 31 de julio de 2006, acuerda aprobar a partir del uno de enero del 2006 la Tabla de Titulo de Jornal Diario, con cargo al Renglón de Gastos 031 "Jornales".
- Acuerdo Gubernativo No. 628-2007 de fecha 27 de diciembre del 2007, contiene el Reglamento para la Contratación de Servicios Directivos Temporales con cargo al renglón presupuestario 022 "Personal por Contrato".
- Acuerdo Gubernativo No. 629-2007 prorroga para el ejercicio fiscal 2008 los contratos de trabajo por servicios personales que se pagan con las asignaciones programadas del renglón de gasto 022 "Personal por Contrato".
- Sueldos Básicos para los puestos del Magisterio Nacional es formulado anualmente mediante Acuerdo Gubernativo, el cual es aprobado para cada Ejercicio Fiscal.

Entrevistas realizadas

Nombre	Cargo	Organismo-Área
Marco Tulio Meoño Ramírez	Director	ONSEC
Luis Catañeda Quan	Subdirector	ONSEC
Francisco Pinto	Asesor	ONSEC
Óscar Galindo	Asesor	ONSEC
Manuel Salazar Roca	Asesor	ONSEC
Ana Claudia Ortiz	Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorias Administrativas	ONSEC
Sergio Hernández González	Administración de Puestos, Remuneraciones y Auditorías Administrativas	ONSEC
Araceli Camey Suchite	Desarrollo Institucional	ONSEC
Luis Aldana	Desarrollo Institucional	ONSEC
Orlando Rodríguez	Unidad de Cómputos	ONSEC
Mario Flores	Asesor Unidad de Cómputos	ONSEC
Erasmo Ramírez	Normas y Selección de Recursos Humanos	ONSEC
Nora Montengro	Normas y Selección de Recursos Humanos	ONSEC
Ariel Barthes Villagrán	Subdirector. Dirección de Recursos Humanos	Ministerio de Finanzas
Sandra Jiménez Hernández	Directora de Formación	INAP

Taller con expertos

Nombre	Organismo-Área	Cargo
Marco Tulio Meoño	Director	ONSEC
Luis Castañeda Quan	Sub Director	ONSEC
Mario Flores	Asesor	ONSEC
Oscar Galindo	Asesor	ONSEC
Manuel Salazar Roca	Asesor	ONSEC
Francisco Pinto	Asesor	ONSEC

Taller con sindicatos

Nombre	Organismo-Área	Cargo
Arturo Mesías Ortiz	Federación FENASTEG	Secretario General
Mario René Patiño Herrarte	CFTG-FENASEP	
Dick Flichten	MSEG	
Vicente Guillermo Morataya	FENASEP	
Carlos Augusto Ávila	Ministerio de Trabajo	
Bernardo Rein Salazar	Federación Nacional de Trabajadores Municipales FENATRAM	
Néstor Eduardo de León	FENASTEG	
Luis Gregorio Gómez Aguilar	Federación Nacional de Trabajadores Municipales. FENATRAM	

Sitios web consultados

Banco Mundial	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
AECID	http://www.aecid.es/
FLACSO	http://www.flacso.org/
ICAP - Instituto Centroamericano de Administración Pública	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx

SICA – Sistema de la Integración Centroamericana	http://www.sica.int/sgsica/
United Nations Public Administration Network	http://www.unpan.org/
Gobierno de Guatemala	http://www.guatemala.gob.gt
COPRE	http://www.copre.gob.gt/index.html
Registro Institucional del Sector Público	http://registro.inapgt.com/
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	http://www.igss.org.gt/
ONSEC	http://www.onsec.gob.gt
Ministerio de Finanzas Públicas	http://www.minfin.gob.gt
Leyes	http://www.onsec.gob.gt/publica/leysc.htm
Ministerio de Trabajo	http://www.mintrabajo.gob.gt
INAP	http://www.inapgt.com
CIEN	http://www.cien.org.gt
Transparencia Internacional	http://www.transparency.org
OECD	http://www.oecd.org
OIT	http://web.oit.or.cr/

Abreviaturas

APN	Administración Pública Nacional
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
COPRE	Comisión para la Reforma y Modernización del Estado
GRH	Gestión Recursos Humanos
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
LSC	Ley de Servicio Civil
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Bruto Interno
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera

Cobertura Institucional del Régimen de Servicio Civil en Guatemala
Decreto No. 1748, Ley de Servicio Civil

Institución	Nivel de Cobertura
Presidencia de la República: Integrado por 26 dependencias, entre ellas: secretarías, fondos sociales y unidades administrativas diversas.	Las disposiciones de la Ley de Servicio Civil aplican para el personal definido como servicio por oposición.
Ministerios de Estado: • Salud Pública y Asistencia Social • Trabajo y Previsión Social • Economía • Agricultura, Ganadería y Alimentación • Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda • Finanzas Públicas • Energía y Minas • Ambiente y Recursos Naturales	Aplica totalmente la Ley de Servicio Civil
Ministerio de Relaciones Exteriores	La Ley de Servicio Civil se aplica a los 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, la ONSEC participa en la autorización de puestos nuevos.
Ministerio de la Defensa Nacional	Se rige exclusivamente por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto No. 72-90 del Congreso de la República.
Ministerio de Gobernación	Se aplica la Ley de Servicio Civil únicamente al personal administrativo. En el caso del personal de seguridad interior (Policía Nacional Civil, Dirección General de Migración y Dirección General del Sistema Penitenciario), se rige por reglamentos propios.

Ministerio de Educación	El personal catalogado como docente se rige por las disposiciones de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.
Ministerio de Cultura y Deportes	El personal catalogado como docente se rige por las disposiciones de la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.
Organismo Legislativo	No aplica. Cuenta con su propia normativa contenida en la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo, Decreto No. 44-86 del Congreso de la República.
Organismo Judicial	No aplica. Cuenta con su propia normativa, Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, Decreto No. 48-99 del Congreso de la República.
332 municipalidades del país	No forman parte del Régimen de Servicio Civil. Cuentan con su propia normativa, Ley de Servicio Municipal emitida en 1987.
Órganos de Control Jurídico-Administrativo: • Corte de Constitucionalidad • Ministerio Público • Contraloría General de Cuentas • Instituto de la Defensa Pública Penal • Procuraduría General de la Nación • Registro General de la Propiedad	Cuentan con normativa propia.
Órganos de Control Político: • Procuraduría de los Derechos Humanos • Tribunal Supremo Electoral	Cuentan con normativa propia.

Entidades descentralizadas, autónomas y no autónomas que se rigen por la Ley de Servicio Civil

- Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX)
- Consejo Nacional para la Protección de La Antigua Guatemala (CNPAG)
- Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB)
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), **parcialmente**
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Oficina Administradora del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal (OAPPEM)
- Zona Libre de Industria de Comercio de Santo Tomás de Castilla (ZOLIC)
- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA)

Entidades descentralizadas, autónomas y no autónomas que se rigen por normativa propia

- Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG)
- Banco de Guatemala (BANGUAT)
- Comité Olímpico Guatemalteco (COG)
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)
- Corporación Financiera Nacional (CORFINA)
- Crédito Hipotecario Nacional (CHN)
- Empresa Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)
- Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)
- Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (EMPORNAC)
- Empresa Portuaria Quetzal (EPQ)
- Fondo de Inversión Social (FIS)

- Fondo de Tierras (FONTIERRAS)
- Inspección General de Cooperativas (INGECOP)
- Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)
- Instituto de Previsión Militar (IPM)
- Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA)
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
- Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)
- Instituto Nacional de Bosques (INAB)
- Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)
- Instituto Nacional de Electrificación (INDE)
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
- Superintendencia de Bancos (SIB)
- Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
- Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
- Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades (OARHM)
- Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNCH)
- Escuela Nacional de Agricultura (ENCA)
- Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC)
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en:
http://www.onsec.gob.gt/regimenonsec.htm

6. INFORME DE PANAMÁ

Mercedes Iacoviello

contenido/página

1. RESUMEN EJECUTIVO 226

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO 228
   - 2.1 Contexto Institucional
   - 2.1 Antecedentes del Servicio Civil

3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS 231
   - 3.1 Planificación de Recursos Humanos
   - 3.2 Organización del Trabajo
   - 3.3 Gestión del Empleo
   - 3.4 Gestión del Rendimiento
   - 3.5 Gestión de la Compensación
   - 3.6 Gestión del Desarrollo Profesional
   - 3.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
   - 3.8 Organización de la Función de Recursos Humanos

4. INDICADORES 249
   - 4.1 Indicadores cuantitativos
   - 4.2 Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

5. CONCLUSIONES 252
   - 5.1 Análisis de áreas causales
   - 5.2 Recomendaciones

6. TABLA DE SÍNTESIS 257

7. ANEXOS 259
   - ANEXO I. Valoración de los puntos críticos
   - ANEXO II. Análisis de los resultados por índice
   - ANEXO III. Ficha técnica del informe

RESUMEN EJECUTIVO

Ejecutivo 1.

Este informe de diagnóstico se basa en el marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo, el cual fue aplicado a la evaluación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID entre los años 2002 y 2005 (BID, DRP, 2006 y 2008). En el marco de dicho proyecto, se realizó un informe de situación del servicio civil de Panamá (Iacoviello y otros, 2005) que constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes- en términos de profesionalización.

Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) que fue aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

El objeto de este informe es el personal del Poder Ejecutivo del gobierno de Panamá, que comprende un ministerio coordinador (Ministerio de la Presidencia) y doce ministerios ejecutivos, treinta y nueve instituciones descentralizadas, dos empresas públicas y nueve organismos independientes. Además de la carrera administrativa -que abarca potencialmente a aproximadamente 42 mil del total de 180 mil funcionarios del gobierno central-, el Servicio Civil (SC) panameño cuenta con las carreras judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar, cada una con su propia norma. En este informe, se centra la atención sobre la carrera administrativa, por su importancia relativa y por ser de aplicación supletoria para todas las carreras. Se señalan características distintivas del resto de las carreras, varias de las cuales tienen una fuerte presencia de criterios meritocráticos.

En Panamá, a fin de 2004 (inmediatamente después del anterior diagnóstico), el presidente Martín Torrijos asume el gobierno, quien se propuso relanzar la carrera administrativa. La incorporación de los funcionarios de planta a la carrera se incluyó como objetivo prioritario de la gestión y se dedicaron recursos y fuerte respaldo político a la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) para lograr la efectiva implementación de la Ley de Carrera Administrativa (LCA) que data del año 1994. Esto significó un avance respecto de los casi nulos esfuerzos de profesionalización del SC durante el gobierno anterior, que se reflejaron en un desempeño bastante limitado del SC panameño en el diagnóstico realizado en noviembre de 2004 (Iacoviello y otros, 2005). El desafío pendiente es el próximo cambio de administración, con las elecciones presidenciales de mayo de 2009.

Los subsistemas de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, Gestión del Desarrollo y

Organización del Trabajo son los más desarrollados. La Gestión del Empleo ha evolucionado favorablemente en los últimos cuatro años, ya que la actual administración ha realizado un notable esfuerzo por instalar criterios meritocráticos llevando a cabo la incorporación a la carrera administrativa a través del proceso especial de ingreso previsto en la LCA. La Planificación de Recursos Humanos, si bien todavía incipiente, presenta mejores perspectivas a partir del proceso de ordenamiento financiero y presupuestario. Los subsistemas que están más rezagados son el de Gestión del Rendimiento y el de Remuneraciones.

Los índices representan en promedio el 27% de la escala prevista. El mayor avance respecto del diagnóstico de 2004 se dio en el índice de Mérito. El índice de Capacidad Integradora sigue siendo el más alto debido al fluido diálogo entre el gobierno y el sindicato que nuclea a los trabajadores estatales, el cual participa activamente en la implementación de la carrera administrativa. Los índices de Eficiencia, Capacidad Funcional y Consistencia Estructural siguen algo rezagados, consistentes con los desafíos pendientes en la planificación estratégica, en el seguimiento del desempeño y en la gestión salarial.

A partir del diagnóstico, surgen algunas líneas para encarar la mejora del servicio civil panameño que se sintetizan a continuación: a) seguir avanzando en el esfuerzo de implementación de la ley de 1994, que ha resultado una estrategia positiva durante la presente gestión; b) consolidar la institucionalidad para la gestión del servicio civil, reforzando el área rectora y las OIRH en términos de recursos y construcción de capacidades; c) simplificar los procedimientos para posibilitar la efectiva implantación de un esquema de centralización de la definición de política y descentralización operativa de las funciones de gestión; d) construir consenso para promover el ordenamiento salarial pendiente; e) aprovechar el impulso de fortalecimiento de las instituciones que acompañan el proceso de modernización para diseminar buenas prácticas en el resto de la administración pública panameña.

A modo de cierre, cabe resaltar que, durante la actual gestión, el foco de los esfuerzos de implementación de la LCA fue la incorporación masiva a la carrera de los servidores en funciones, y esta prioridad relegó de algún modo el desarrollo del resto de las actividades. Como este proceso ha consumido prácticamente toda la gestión de gobierno, el proceso de incorporación excepcional sin concurso está concluyendo pocos meses antes de las elecciones presidenciales, y los concursos ordinarios recién comenzaron a mitad de este año. Habrá que trabajar estratégicamente en la comunicación con todos los sectores políticos para dar visibilidad al proceso, y generar un compromiso de todos los actores en la consolidación del sistema a partir del cambio de administración en mayo de 2009 sobre un programa de cambio de largo plazo que abarque a futuro más de un período gubernamental.

Información 2.

INFORMACIÓN DE CONTEXTO

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

En los últimos años, y gracias al auge experimentado por su economía, Panamá aumentó su producto interno bruto (PIB) real en un promedio superior a 8.5% entre los años 2004 y 2007. Hoy, la economía panameña se encuentra entre las de mayor crecimiento y mejor gestión en toda América Latina. El futuro también se vislumbra prometedor para esta pequeña nación de 3,5 millones de habitantes pues se espera que la decisión de los panameños de ampliar el Canal de Panamá y celebrar un tratado de libre comercio con Estados Unidos impulse y aumente la expansión económica. Tal situación constituye una oportunidad histórica de avanzar en la lucha contra condiciones persistentes de desigualdad y pobreza (Banco Mundial, 2008).

La visión estratégica articulada por el gobierno de Martín Torrijos (2004-2009), perteneciente al PRD (Partido Revolucionario Democrático), responde a los múltiples desafíos que enfrenta hoy Panamá en materia de desarrollo. En este sentido, un paquete de reformas fiscales y una reforma al sistema de pensiones aprobadas en el año 2005 forman parte de una ambiciosa estrategia de desarrollo, la cual pone énfasis en la disciplina fiscal, la transparencia y la eficacia con el fin de garantizar una base económica sólida, además de acelerar el crecimiento económico liderado por las exportaciones, crear más empleos y reducir la pobreza. Asimismo, la estrategia establece el objetivo de reducir la pobreza en un 20% antes de 2009 y, para lograr este fin, se han priorizado las inversiones en capital humano (Banco Mundial, 2008).

En Panamá, los esfuerzos por generar un SC profesional comenzaron en la década de 1950, pero fue recién a mediados de la de 1990 que se estableció formalmente a partir del dictado de la Ley N° 9 del año 1994. A pesar del dictado de la ley, los avances fueron bastante limitados por el predominio de criterios clientelísticos en las decisiones sobre el empleo público. Al llegar al gobierno, Martín Torrijos, se retomó el esfuerzo de profesionalización que había quedado de lado durante la anterior administración, a cargo de Mireya Moscoso[1] (1999-2004).

[1] Mireya Moscoso es la viuda de Arnulfo Arias, fundador del Partido Arnulfista y tres veces presidente del país entre 1940 y 1968. Durante su último gobierno, Arias fue derrocado por el General Omar Torrijos, padre del actual presidente. La historia política reciente marca la dominación de dos líderes militares nacionalistas (Torrijos y Noriega) que controlaron el escenario político entre 1968 y 1989. Noriega fue apresado por EE.UU. y condenado en 1992 por tráfico de drogas y lavado de dinero. Después de un interregno de alianza de partidos, en 2004 asume nuevamente el PDR con Martín Torrijos como presidente. Otro dato relevante es que el control del canal de Panamá estuvo en manos de los Estados Unidos de Norteamérica hasta 2000 (Iacoviello y otros, 2005).

En mayo de 2009, se realizarán las elecciones nacionales. La candidata del PRD es Balbina Herrera (ex ministra de Vivienda del actual gobierno), quien se enfrentará a Ricardo Martinelli (empresario dueño de una cadena de supermercados). El cambio de gobierno significará una prueba importante para la carrera administrativa, dada la historia reciente de cancelaciones de funcionarios después de cada elección presidencial.

2.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

El objeto de este informe es el personal del Poder Ejecutivo del gobierno de Panamá, que comprende un ministerio coordinador (Ministerio de la Presidencia) y doce ministerios ejecutivos, treinta y nueve instituciones descentralizadas[2], dos empresas públicas y nueve organismos independientes[3] (Armijo, M. y Cortés, C., 2006). Además de la carrera administrativa -que abarca potencialmente a aproximadamente 42 mil del total de 170 mil funcionarios del gobierno central-, el SC panameño cuenta con las carreras judicial, docente, diplomática y consular, sanitaria y militar, cada una con su propia norma. En este informe, se centrará la atención sobre la carrera administrativa, por su importancia relativa y por ser de aplicación supletoria para todas las carreras. Se señalarán características distintivas del resto de las carreras, varias de las cuales tienen una fuerte presencia de criterios meritocráticos.

La actual gestión estableció una política de reestructuración administrativa (Ley 6 de Equidad Fiscal, del 2 de febrero de 2005), que contempla el ordenamiento institucional y la implantación de mecanismos de control sobre el uso de los recursos disponibles en las instituciones para mejorar la gestión integral y la calidad de los servicios públicos. Por su parte, las Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas contempla la lucha contra la corrupción[4] y la accesibilidad a la mayor cantidad de información posible para los ciudadanos (DIGECA, 2008b). Estas iniciativas son una continuación del esfuerzo importante realizado en la década de 1990 en términos de creación y fortalecimiento de entidades reguladoras y de control[5], que juegan un rol importante en la modernización de la gestión. En términos generales, Panamá se ubica entre los países de América Central con mejores indicadores de transparencia (Armijo, M., Cortés, C., 2006). La coordinación intergubernamental sigue siendo un tema pendiente, ya que salvo el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y la Torre de Control creada para la gestión de la inversión pública que funcionan en el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), y el sistema de Metas Presidenciales que sigue el avance de los proyectos prioritarios del gobierno, no se logra articular el accionar de las diferentes jurisdicciones. Esta situación se hace crítica en las áreas sociales (educación, salud, vivienda), donde se siente aún más la falta de una instancia que permita coordinar, monitorear y evaluar resultados (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

Con respecto a la evolución reciente de la carrera administrativa, una vez dictada la ley 9

2 Abarca agencias de promoción económica, autoridades reguladoras de diferentes sectores, instituciones bancarias y financieras, institutos de investigación, universidades, zonas francas, entre otras.

3 Son organismos reguladores y de control de alta jerarquía.

4 Se crea el Consejo Nacional de la Transparencia y su Secretaría Ejecutiva en octubre de 2004.

5 Entre los organismos de carácter rector, se encuentran la Contraloría, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, la Comisión de Valores, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y la Superintendencia de Bancos (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

de Carrera Administrativa (LCA) en 1994, los esfuerzos se enfocaron en el fortalecimiento institucional y normativo del sistema, se reglamentó la ley (Decreto 222/1997), se elaboraron procedimientos y se comenzó la incorporación a la carrera de los empleados que ya estaban en funciones a la fecha de dictado de la ley a través del Procedimiento Especial de Ingreso (PEI, art. 67 LCA). El PEI implica la incorporación de los trabajadores que cumplen con los requisitos mínimos de preparación académica y experiencia para el cargo que ocupan. Entre 1997 y 1999 aproximadamente, fueron acreditados 10.500 funcionarios, pero durante la gestión de Moscoso (1999-2004) se suspendió el proceso y además se autorizó a la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) a revisar las acreditaciones realizadas hasta el momento[6]. Como resultado, se "desacreditaron" más de 2.500 funcionarios de carrera, lo cual significó un retroceso en la institucionalización de la carrera (Ayala Montero, 2008). Con la asunción del presidente Torrijos en el año 2004, nuevamente se realizaron cancelaciones de funcionarios, si bien con menor intensidad ya que a poco de comenzar la gestión se tomó la decisión de relanzar la carrera administrativa.

Al comienzo de la actual gestión, la DIGECA no contaba con credibilidad para desarrollar el sistema. Es por ello que lo primero que se hizo fue iniciar el Proceso Especial de Ingreso (PEI) a fin de regularizar la situación de los funcionarios. Se tomó al Ministerio de Salud como institución piloto por ser un ministerio con un número considerable de funcionarios, y se asignaron siete analistas para que trabajaran en este ministerio. En un acto masivo, en el que participó el Presidente de la República, se entregaron los certificados de acreditación en la Carrera a 651 servidores públicos de ese ministerio. Una vez efectuadas estas acreditaciones, un número considerable de jefes de las entidades gubernamentales solicitaron que sus funcionarios ingresaran al Sistema, y se avanzó hacia otras jurisdicciones (De León, 2006).

Entre 1999 y 2008, se acreditaron once ministerios y quince instituciones descentralizadas al sistema de Carrera Administrativa. Por otro lado, habían culminado los procesos para ser acreditadas veintinueve instituciones descentralizadas en junio de 2008 (Zambrano, A., Domínguez, E., 2008). Mediante este proceso, se han incorporado a la carrera administrativa 38 mil funcionarios, cubriendo el 75% de la población de 42 mil funcionarios a la que aplica la LCA (Entrevista, 2008).

El énfasis en esta gestión estuvo entonces en implementar efectivamente el marco normativo, que se ha mantenido prácticamente igual, de modo que rigen: a) la LCA, Ley 9 de 1994 y sus modificaciones recientes (Ley 24 de 2007 y Ley 14 de 2008), las cuales se orientan a acelerar el proceso de acreditación y a extender el ámbito de aplicación de la carrera; b) el Decreto 222 de 1997 que reglamenta la LCA, modificado a su vez parcialmente por el Decreto 44 de 2008.

[6] Resolución Nº 122 del 27 de octubre de 1999, mediante la cual se autorizó al titular de la DIGECA a revisar y reestructurar las acreditaciones realizadas hasta el 31 de agosto de 1999 de los empleados públicos en funciones, y a desacreditar a aquéllos con los que no se hubiera respetado la ley.

3. Subsistemas

ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS[7]

3.1 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existencia e integridad del sistema (1)

Las iniciativas encaradas desde 2005 en relación con la transparencia en la gestión y el control de gestión y rendición de cuentas, y el desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) plantean un escenario favorable para el ordenamiento de la gestión de los recursos humanos (RH) y su planificación. La Ley 6 de 2006 sobre Equidad Fiscal, obligó a las instituciones a equiparar la estructura de puestos del año 2008 a la existente en 1999. Este proceso llevó a una mayor coordinación entre las entidades, la Contraloría y la Dirección Nacional de Presupuesto (DNP).

Cada ministerio elabora, con el apoyo de la DNP del Ministerio de Finanzas (MEF), un anteproyecto de gastos en el que se incluyen el monto de salarios y la creación de nuevas plazas, el cual se sustenta con la estructura orgánica y manual de puestos aprobados por la DDI (Dirección de Desarrollo Institucional)[8] y los programas a desarrollar durante el año. El anteproyecto se envía al MEF, el cual compara la información de plazas y salarios con la de la Contraloría que, además de controlar el uso de los fondos públicos, paga la nómina de todo el gobierno central[9]. Posteriormente, los anteproyectos se incluyen en el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo somete a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

La aprobación de estructuras organizativas está a cargo de la DDI del MEF, por lo cual sigue teniendo un rol central en la planificación de RH, aún cuando la LCA establece esta atribución para la DIGECA.

Coherencia estratégica (2-3)

Si bien no hay un documento formal de planificación global, sí hay lineamientos es-

[7] El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado, se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

[8] La Ley N° 38 de 2005, que dicta el presupuesto para el año 2006, incorpora un artículo que señala que las modificaciones de estructura deben ser solicitadas a la DDI del MEF. De igual manera, establece su competencia para la aprobación de los manuales de funciones de las entidades (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

[9] Las entidades autónomas pagan sus salarios, bajo la supervisión de la Contraloría, que chequea que no haya dualidad de pagos antes de dar la autorización.

tratégicos a los que se tiene que adecuar el presupuesto de las instituciones (Entrevista, 2008). Estos lineamientos en las dos últimas administraciones se han estructurado en planes de desarrollo que tienen la intención de orientar el accionar del Estado panameño. La actual gestión elaboró el documento "Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo" para el período 2004-2009, con los objetivos de ordenar el proceso de reactivación económica y social, y orientar los programas, las acciones de gobierno y de las instituciones estatales (Armijo, M., Cortés, C., 2006). Estas iniciativas, más el contrato social plasmado en la Constitución y la Visión Nacional 2020 elaborada con amplia participación bajo auspicios del PNUD, orientan la actividad gubernamental (INDH 2007-2008).

La Secretaría de Metas Presidenciales, creada al comenzar la actual gestión, se encarga del seguimiento de la agenda prioritaria del gobierno. Entre las metas prioritarias se incluye, justamente, la implementación de la carrera administrativa (Entrevista, 2008). La mayoría de las instituciones elaboran un plan estratégico, pero no se plasma en un seguimiento sistemático de indicadores de gestión. Cada ministerio sectorial ha desarrollado diferentes iniciativas de modernización, por lo que la situación difiere según el sector. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo ha trabajado en los últimos años en el fortalecimiento de los procesos de planificación estratégica y presupuestaria. La Autoridad del Canal de Panamá presenta mecanismos más sofisticados de planificación de RH, que se adecuan a los objetivos de largo plazo de la institución[10] (Entrevista, 2008).

A pesar de los avances sectoriales, sigue faltando un seguimiento sistemático que permita la utilización de información para la toma de decisiones por parte de los órganos rectores (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

El presupuesto se ha ido ajustando por la tasa de crecimiento del país. Con la crisis internacional, se prevé que la tasa de crecimiento, que fue del 11.4% en 2007, baje al 9%, por lo que debería ajustarse de manera acorde el presupuesto. Esta restricción afectará seguramente la planificación de RH para 2009. En general, todos los años se producen incorporaciones en las áreas de Educación, Salud y Seguridad, para cubrir las bajas y reforzar servicios. En el área administrativa, hay una fuerte restricción del aumento de plazas (Entrevista, 2008).

Información de base (4)

Sigue en proceso la consolidación de la información sobre el número de empleados públicos, monto salarial y códigos ocupacionales entre DIGECA, Contraloría, DDI y DNP.

La ejecución de la iniciativa de gobierno electrónico[11], llevada adelante por la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, plantea un escenario favorable para la mejora de los sistemas de información de RH (Armijo y Cortés, 2006). Hay iniciativas sectoriales para mejorar las bases de información: en el Ministerio de Educación se está impulsando, desde 2003, el SIAREH, un sistema de información administrati-

[10] Un ejercicio reciente de planificación realizado por el área de Recursos Humanos de la Autoridad del Canal de Panamá es la proyección de necesidades de incorporación de personal y desarrollo de competencias asociadas a la ampliación del Canal de Panamá, cuya ejecución finalizará en el año 2014 (Entrevista, 2008).

[11] Los proyectos más relevantes son Panamá Tramita, Panamá Compra, Conéctate al conocimiento, y Gaceta Oficial Digital (INDH 2007-2008).

vo a nivel nacional que se ha utilizado desde el año 2005 en los concursos de nombramiento a nivel nacional (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

Eficacia (5-9)

Al asumir la actual gestión había un fuerte déficit fiscal[12] que implicó dos años de fuerte reducción presupuestaria con el dictado de la Ley de Equidad Fiscal de 2005 (Ley 6 de 2005), que en su art. 2 estableció una reducción paulatina del monto disponible del valor de las vacantes: 30% de las vacantes generadas en 2005, 20% de las generadas en 2006 y 10% de las generadas en 2007, excluyendo los cargos regidos por leyes especiales, cargos de jefatura y continuidad de personal bajo contrato.

Durante el año 2008, el 100% de las inversiones en Panamá se cubrieron con recursos propios, y el porcentaje de la deuda sobre el total de presupuesto ha llegado a cero. La Ley de Responsabilidad Social Fiscal (Ley 34 de 5 de junio de 2008) establece un déficit máximo del 1%, y además indica que el gobierno saliente no puede comprometer más del 50% del presupuesto de operaciones en el año de transición electoral, de modo que el nuevo gobierno cuente, al asumir, con la disponibilidad para trabajar la segunda mitad del año (Entrevista, 2008). En el marco del ordenamiento financiero y presupuestario, hay un control más estricto de la creación de puestos y la cobertura de vacantes.

El número de empleados del gobierno central, incluyendo el personal permanente y eventual de los tres poderes, aumentó sistemáticamente entre 2000 y 2003 (pasó de 163.614 a 182.572 empleados), y se contuvo a partir del cambio de gobierno a fin de 2004 (pasó de 183.199 empleados en 2005 a 169 mil en 2008) (Figueroa, 2006 y datos provistos por DIGECA).

Sigue existiendo una alta concentración del empleo del gobierno central en las áreas de salud y educación, mostrando la excesiva centralización de funciones ejecutoras: el 54% del total de funcionarios públicos presta servicios en estas áreas, representando casi el 60% del gasto en personal (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

El gasto en servicios personales del gobierno central presupuestado para 2008 fue de 795 millones de dólares, representando un 32% de los gastos corrientes, y aproximadamente un 4% del PBI (ver la sección indicadores cuantitativos), siendo el impacto en ambos casos levemente menor al registrado para el año 2004 (35% sobre los gastos corrientes y 6.2% sobre el PBI, Iacoviello y otros, 2005). Los despidos injustificados ante los cambios de gobierno han representando un gasto adicional importante en términos de salarios caídos[13], con lo cual los avances realizados en la implementación de la carrera, si se sostienen en el tiempo, tendrán un impacto en la eficiencia del gasto en salarios.

El proceso de acreditación en curso, al comprobar el cumplimiento de los requisitos del puesto, favorece el ajuste entre los puestos y los perfiles de sus ocupantes[14]. También,

12 En un diagnóstico de la administración pública panameña efectuado en 2002, Armijo sostiene que en los tres años anteriores el número de empleados del gobierno central había crecido el 7%, en tanto el monto salarial había aumentado 4.9% entre los años 2000 y 2001, y 3.5% entre 2001 y 2002 (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

13 A principios de esta gestión, se estimaba la deuda por este concepto en 50 millones de balboas (Iacoviello y otros, 2005).

14 Según información de DIGECA, con los Procesos de Acreditación se ha logrado ajustar o depurar en un 50% a las clases ocupacionales entre las Categorías 0201 a 0601, para las cuales el personal cumple con los perfiles requeridos por cada puesto.

colabora en este sentido la iniciativa de capacitación en los puestos de trabajo (Entrevista, 2008). Por otro lado, la alta rotación impide que se consoliden las capacidades administrativas en el sector público (INDH, 2007-2008).

Administración (10-11)

La planificación del personal se estructura en torno al proceso presupuestario. En abril de cada año, se formula el presupuesto en cada institución; a fin de mayo, se envían los anteproyectos al MEF; a fin de julio, el MEF discute con cada institución el plan de trabajo, se realiza una reunión con los ministros, el presidente y el Director de Presupuesto para ajustar el proyecto de presupuesto, que se aprueba durante septiembre en Consejo de Gabinete y se presenta a fin de septiembre a la Asamblea Legislativa. Todo este proceso implica la participación de las áreas administrativas y de RH de las instituciones; en cambio, los directivos no se involucran tan fuertemente en el planeamiento de los RH y su seguimiento.

3.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Existencia e integridad del sistema (12)

La organización del trabajo tiene su fundamento en el art. 306 de la Constitución Política, que establece que todas las dependencias oficiales funcionarán con un manual de clasificación de puestos. La LCA (arts. 39 a 41), por su parte, indica que: a) los puestos se estructuran por clases ocupacionales y éstos a su vez en diez niveles; b) las clases se ordenan por la naturaleza de las tareas, complejidad, responsabilidad, experiencia y educación requerida para el puesto; c) un manual central de clases ocupacionales contendrá las descripciones de las mismas. El sistema de clasificación y retribución de puestos (SICLAR) comenzó a implementarse en 1996[15] y ha sido aplicado en 48 dependencias de las 51 seleccionadas para la carrera administrativa[16] (Entrevista, 2008). Cada puesto se identifica con un código alfanumérico, que indica la institución y el tipo de puesto[17].

Las dos normas recientes que aceleran el PEI[18] favorecen la actualización de los manuales de puestos, ya que los exigen como requisito para acceder al proceso de acreditación de funcionarios (Leguias Quijano, 2008). La creación de nuevas plazas o puestos (así como los pagos de salarios) se envían al MEF con constancia a la Contraloría General de la República y son aprobadas por la Asamblea Legislativa. Se está trabajando en la consolidación de la información entre las distintas jurisdicciones, para lo cual se ha conformado una comisión interinstitucional (MEF, Contraloría, Ministerio de la Presidencia y DIGECA) para homologar los

15 Por Resolución de Gabinete 164 de 1997, se adopta oficialmente el SICLAR. Previamente, el Decreto 31 de 1996 ordena, a todas las Instituciones del Estado, elaborar su manual de clases ocupacionales. Se crean varios organismos para garantizar la implementación: a) Comité General de Organización y Recursos Humanos; b) Comité de Área de Organización y Recursos Humanos; c) Comité Técnico de Clasificación de Puestos; d) Comisión de Recursos Humanos del Sector Público, e) Sistema de Información y Administración de Recursos Humanos (SIARH).

16 Del total de 67 instituciones, hay dieciséis a las cuales no aplica la LCA: las cuatro universidades nacionales, la caja de seguro social, el Banco Nacional, la Caja de Ahorro, la Comisión Nacional de Vivienda, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría, la Autoridad del Canal, entre otras. Hay tres instituciones a las que sí aplica la LCA, pero aún no cuentan con sus manuales de puestos: Ministerio de Turismo, Defensoría del Pueblo y Agencia Especial Panamá Pacífico (Entrevista, 2008).

17 Cuatro posiciones alfabéticas indican la institución y cuatro posiciones numéricas indican el tipo de puesto, comenzando por los puestos de apoyo en la base de la pirámide, que se identifican con el código 0101.

18 Se trata de las Leyes N° 24 de 2007 y N° 14 de 2008. Su contenido se trata en detalle en la sección de Gestión del Empleo.

códigos de posiciones. El proceso está algo demorado por el avance y prioridad dada al proceso de acreditación de funcionarios (DIGECA, 2008b).

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13-17)

El procedimiento para la aprobación del manual de puestos de la institución es complejo. Incluye un primer análisis por parte de la Comisión Técnica de Clasificación (el jefe de RH de la institución, el jefe de departamento de Clasificaciones, un analista de la DDI y un analista de DIGECA), que emite un acta que eleva a la Comisión de Organización y Recursos Humanos (formada por la DDI, la DNP, la Contraloría y la DRH de DIGECA) que chequea la concordancia entre la estructura, las normas y el presupuesto de la institución. La propuesta de manual aprobado por la Comisión se eleva al Ministerio de la Presidencia, que lo aprueba por resolución de gabinete. Esta aprobación formal no se requiere para la actualización de los manuales ya aprobados, para agilizar el sistema.

Los analistas reciben formación para realizar su tarea y además son auditados por DIGECA (Entrevista, 2008).

Los desplazamientos de personal de un puesto a otro después de haber sido acreditados no siempre son formalizados. En cierta forma, esto altera la estructura de cargos, ya que el funcionario debería ser reclasificado en el nuevo puesto para no perder su estatus de carrera (DIGECA, 2008b).

Calidad de la definición de perfiles (18-21) y administración (22-23)

La información de puestos incluye descripción y resumen del trabajo, naturaleza de las tareas, requisitos mínimos del ocupante, experiencia laboral necesaria, educación formal requerida, educación no formal necesaria, conocimientos indispensables, condiciones personales, destrezas, habilidades y edad sugerida para el ocupante, entre otros requisitos (Iacoviello y otros, 2005). Los perfiles han sido hasta ahora utilizados centralmente para chequear si los requisitos mínimos de educación y experiencia se cumplen para los fines del PEI. Las primeras experiencias de convocatorias para el procedimiento ordinario de ingreso, realizadas a partir de mediados de 2008, responden a los requisitos del manual de puestos, y si bien expresan los perfiles en términos de competencias en sentido estricto, incluyen además de las credenciales formales algunas capacidades básicas y habilidades.

3.3 GESTIÓN DEL EMPLEO

Igualdad y mérito en el acceso (24-27)

La LCA establece el ingreso a la carrera administrativa a través de un sistema de concursos, denominado Procedimiento Ordinario de Ingreso (POI), y un sistema transitorio denominado Procedimiento Especial de Ingreso (PEI) para acreditar a los funcionarios que ya estaban trabajando en el Estado (LCA, art. 67). Desde el dictado de la ley hasta mediados de 2008, se ha trabajado casi exclusivamente sobre el PEI, que consiste en la evaluación de la correspondencia entre el perfil del funcionario y los requisitos mínimos de educación y experiencia del puesto a ocupar.

Las demoras en la implementación de la Ley generaron situaciones ambiguas para un número importante de funcionarios públicos, ya que se había excedido el plazo establecido por la LCA para la implementación del PEI, y por lo tanto los funcionarios ingresados después del 18 de septiembre de 2007 (aproximadamente 26 mil servidores) no podían ingresar

por la vía automática, pero tampoco podían hacerlo por la vía del concurso debido al atraso en el desarrollo del sistema[19].

Se emitieron entonces dos leyes para resolver la situación. La Ley 24 de 2007 agiliza el procedimiento indicando que los servidores públicos en funciones que, al momento de ser evaluados, demuestren poseer los requisitos mínimos de educación o experiencia (sólo uno de los aspectos) exigidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales vigente en cada institución, serán incorporados a la Carrera Administrativa sin necesidad de concursar. Además, indica que la condición de servidor público de Carrera Administrativa no se perderá en caso de movilidad laboral horizontal.

Por su parte, la Ley 14 de 2008 extiende el período de aplicación del PEI hasta abril del mismo año. También, establece una nueva excepción, esta vez para los servidores públicos que ocupan puestos en niveles bajos de responsabilidad (clasificación 0101), los cuales podrán ser acreditados en forma automática siempre que tuviesen dos años de antigüedad en la función pública. Esta excepción alcanza aproximadamente a 15 mil servidores del total de 26 mil nombrados desde 1997. El resto (aproximadamente 11 mil servidores) entran en el PEI y son acreditados si cumplen el requisito de educación o experiencia (uno de los dos requisitos) que exige el puesto que ocupa en ese momento. A partir del 2 de mayo de 2008, todos los servidores públicos deben concursar para ocupar un puesto de carrera, para lo que se aprobó la reglamentación del mismo (DIGECA, 2008a).

En abril de 2008, se reglamentó el ascenso y el ingreso a la carrera (Resolución DIGECA 2-2008) y, a partir de mediados de 2008, han comenzado convocatorias de concurso en varias instituciones. Se ha establecido la creación de Comités Organizadores de Concurso (COC), integrados por la DIGECA y por la Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH) de la institución donde se cubre la vacante. En octubre de 2008, había 73 vacantes en proceso de selección en diez instituciones (Salud, Contrataciones Públicas, Autoridad del Ambiente, Desarrollo Social, Instituto del Seguro, entre otros).

Los concursos rigen para todos los cargos permanentes, quedando excluidos los contratos temporarios y los puestos de libre designación. Estos últimos abarcan 969 puestos para personal de confianza, que sobre el total de casi 104 mil puestos de la administración central y los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo representa menos del 1% (ver la sección Indicadores Cuantitativos), relación similar a la reflejada en el diagnóstico de 2004 (Iacoviello y otros, 2005).

El proceso de selección establece los derechos a recursos de reconsideración y apelación (DIGECA, 2008b). El reglamento de ingreso y ascenso establece que el 2% de las vacantes sometidas a concurso en cada institución serán reservadas para personas discapacitadas que cumplan los requisitos del cargo, sin concurso previo, y plantea la coordinación con la de la Secretaría Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad (creada en septiembre de 2004) para lograr este objetivo. No se da un sesgo por género en la población

[19] "Desde que se aprobó la Ley en 1994 y su Decreto Ejecutivo en 1997, no se ha desarrollado el procedimiento de concurso a través de oposiciones, por lo que el procedimiento ordinario de ingreso a la Carrera Administrativa es la libre designación. Los funcionarios contratados a partir de 1994 se encuentran en un limbo ya que no entraron por concurso ni se les aplica el PEI a la Carrera Administrativa consistente en la acreditación ya descrita. En consecuencia, son funcionarios sin protección legal, sujetos a los vaivenes políticos" (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 2007).

de empleados ni de la administración central (51% de mujeres en 2005) ni de las instituciones descentralizadas (47% de mujeres en 2005). En cambio, sí existe un fuerte sesgo por género en las empresas públicas, en las cuales el 70% de los empleados son varones, concentrando el 78% del total de salarios pagados (Figueroa, 2006).

Calidad del reclutamiento (28)

El reclutamiento para cubrir puestos por el POI establece tres niveles de convocatoria: a) primero, se convoca a los inscritos en el Registro de Reingreso, que incluye a todos los funcionarios que han sido desvinculados por causas no disciplinarias y quieren reingresar a la administración; b) en segundo término, se convoca a los inscritos en el Registro de Elegibles que mantiene la DIGECA y que está conformado por todos los postulantes que hayan logrado al menos 75% de la puntuación mínima requerida y que no hayan sido seleccionados en los concursos públicos realizados[20]; c) en tercer término, se realiza una nueva convocatoria pública. Sólo se puede abrir a concurso público directo un cargo cuando no hay candidatos en ninguno de los dos registros (LCA, art. 62). La primera convocatoria al Registro de Reingreso se realizó en mayo de 2008[21]; sin embargo, no se presentaron postulantes para ser incorporados en el registro. Los sondeos informales indican que quienes se han desvinculado del Estado ya se han insertado en el mercado laboral privado (Entrevista, 2008). En cuanto al Registro de Elegibles, predomina en el mismo el personal de la clase ocupacional 0101, correspondiente a la base de la pirámide administrativa (puestos de mantenimiento y seguridad).

En caso de "necesidad de servicio" (Reglamento 2-2008, art. 16), las vacantes se pueden cubrir con funcionarios de carrera que reúnan los requisitos del cargo, y que tomen una licencia en su cargo anterior, pero para nombrar interino al ocupante del cargo se exige que se concurse la vacante, para evitar que se perpetúen esas situaciones irregulares. Los cargos de libre nombramiento pueden ser ocupados por funcionarios de carrera, bajo la figura del "destaque", que permite mantener el cargo de carrera mientras se ocupa el cargo de mayor jerarquía (Entrevista, 2008).

Calidad de la selección (29-32)

En el marco del PEI, el analista de la institución evalúa si el funcionario reúne los requisitos de educación del puesto; si los cubre, ya queda acreditado. Si no los cubre, se evalúa si cubre el mínimo requerido de experiencia, y en caso de hacerlo, queda acreditado, ya que por la Ley N° 24 de 2007, el cumplimiento de uno de los dos requisitos es suficiente para la acreditación en el puesto. En cuanto a las acreditaciones "automáticas" establecidas en la Ley N° 14 de 2008 para los niveles operativos (0101), aquellos funcionarios que no califican se consideran "servidor público en funciones con derecho a acreditación" y se vuelven a considerar cuando cumplen los dos

20 La acción se transparenta a través de dos resoluciones, una por parte de la institución y otra por la DIGECA. Ambos documentos y el Registro tienen una validez de dos años a partir de la inscripción en el concurso.

21 Aviso de convocatoria, Concurso de ingreso No. 00001-08 (sitio web DIGECA, consulta enero 2009). En el texto, se aclara a los postulantes que: "su inscripción en el registro de reingreso como ex servidor público de carrera administrativa sólo implica su ingreso a un banco de datos de ex servidores públicos de carrera administrativa para futuros requerimientos a concurso de ingreso, en puesto igual o inferior al que ostentaba como acreditado".

años en funciones, hasta abril del año 2010 (Entrevista, 2008).

Por su parte, la selección en el procedimiento ordinario (LCA, art. 61 a 66) incluye dos etapas: a) el concurso de antecedentes o examen de libre oposición, según corresponda por el tipo de cargo a cubrir, a partir del cual se establece el orden de mérito de los candidatos; b) la evaluación de ingreso, que consiste en una entrevista individual a los tres aspirantes con mayor calificación, a partir de la cual el superior inmediato del cargo hace su recomendación de nombramiento. La autoridad nominadora puede elegir discrecionalmente, pero dentro de la terna. El procedimiento está reglamentado, pero recién comenzaron las primeras convocatorias en octubre de 2008, pocos meses antes del cambio de gobierno, y se comenzó a sensibilizar a los potenciales participantes a través de jornadas informativas (DIGECA, sitio web). El proceso involucra fuertemente a la DIGECA, aún cuando se prevé la posibilidad de descentralizar su implementación (Reglamento 2-2008, 53), por lo que se puede sobrepasar la capacidad de esta unidad cuando se generalicen las convocatorias. La mayor dificultad se da por las limitaciones técnicas y de recursos en las OIRH de cada institución, así como por la limitación legal que plantea el no haber completado sus procesos de acreditación de funcionarios a través del PEI de acuerdo con la normativa (Entrevista, 2008).

En la carrera docente, hay una tradición de selección que se realiza por concurso mediante una comisión de nombramiento en la cabecera de cada provincia, con presencia de los gremios. El Ministerio de Educación hace públicas las vacantes docentes permanentes y la comisión establece el orden de mérito para su cobertura. En cuanto a la carrera sanitaria, el Estado nombra a todos los médicos cuando terminan su formación universitaria como interinos. Entre el ministerio y la caja social, cubren sus salarios hasta que concursan y cubren las vacantes disponibles (Entrevista, 2008).

Calidad de la recepción (33-34)

No hay programas de inducción formalizada[22]. La formación inicial para el puesto se da de manera informal a través del trabajo conjunto con empleados más experimentados.

La LCA (art. 69) prevé un período de prueba de un año que concluye con una "evaluación de ingreso", la cual recién comenzó a implementarse en el año 2007 como prueba piloto en tres instituciones[23].

Movilidad (35)

La LCA (art. 79) establece la figura del traslado, a partir de la cual se utiliza una variedad de movimientos: comisión de servicios, conversión, destaque, encargo, interinidad, permuta, préstamo, reasignación, rotación y transferencia. El manual para implementar estas acciones está aprobado desde el año 1998, pero recién desde el año 2004 está operando efectivamente. Al tener que justificarse el requisito de necesidad de la decisión de traslado (LCA, art. 80), ya no operan como un me-

22 En la carrera diplomática, hay una experiencia interesante de *trainer*, por la cual todo funcionario de carrera antes de incorporarse a la planta del servicio diplomático rota por las direcciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (Entrevista, 2008).

23 Estas pruebas fueron administradas por la DIGECA tomando como muestra a tres instituciones piloto (un ministerio y dos entidades descentralizadas): Ministerio de Vivienda, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, e Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá.

canismo informal de castigo[24]. Los formatos que incluye el manual deberían simplificarse y digitalizarse[25] (Entrevista, 2008).

Ausentismo (36)

La LCA (art. 81 a 96) establece las ausencias justificadas, que incluyen permisos de hasta 18 días al año por motivos personales, licencias, tiempo compensatorio por horas extra trabajadas, y vacaciones de treinta días por año. El seguimiento del ausentismo lo realizan las OIRH, y son notificadas al jefe directo. Al no estar centralizada esta información en DIGECA, no hay indicadores disponibles que midan número de días no trabajados, y ausencias justificadas e injustificadas (Entrevista, 2008).

Disciplina (37)

La LCA dedica un título completo al régimen disciplinario (art. 139 a 173), con un fuerte foco en la legislación sobre las destituciones y la apelación a las mismas, debido a la tradición de arbitrariedad en designaciones y cancelaciones que la ley intenta revertir. En cuanto a la efectividad de estas normas, no se cuenta con registros sobre la cantidad de destituciones efectuadas en las instituciones y de las que han interpuesto recursos por motivo de arbitrariedad; solamente se llevan registros de la cantidad de recursos interpuestos por razones de desacreditación en DIGECA (Entrevista, 2008).

También, en la LCA se incluye un capítulo sobre control del uso y abuso de drogas, que asigna responsabilidad al Estado como empleador de la rehabilitación y reeducación de los servidores afectados. Estas normas son puestas en práctica principalmente en las instituciones que cuentan con recursos para ello, como es el caso de la Autoridad del Canal, y en otras como la Caja del Seguro Social y el Ministerio de Salud, que lo hacen como parte de sus funciones sustantivas (Entrevista, 2008).

Por último, en el marco de las políticas de transparencia y probidad que abarcan una amplia serie de medidas (Montenegro de Fletcher, 2008), se ha dictado un Código de Ética de los Servidores Públicos (Decreto 246, diciembre 2004).

Desvinculación (38-41)

Históricamente, cada cambio de gestión ha llevado a la cancelación masiva de funcionarios y al nombramiento de simpatizantes del partido entrante. Varios informes de organismos internacionales y diagnósticos realizados coinciden en la dificultad para llevar adelante proyectos de largo plazo por la rotación completa de equipos de funcionarios cuando cambian las autoridades (INDH, 2004, citado por Armijo y Cortés, 2006).

Pareciera comenzar a revertirse esta tendencia a partir de la actual gestión, que ha mantenido casi en su totalidad la planta de puestos permanentes, salvo algunas destituciones en los primeros meses de gobierno, que se concentraron en los puestos de libre nombramiento y remoción (DIGECA, 2008b). La LCA significó un avance en este sentido al definir claramente las causales de la terminación de la relación laboral (art. 124) y al establecer ciertas garantías al trabajador: “siempre que ocurran

[24] La carrera docente, cuya norma de base data de 1943, incluye las figuras de traslados como premio y castigo (Ayala Montero, 2007).

[25] Se podría tomar como ejemplo la experiencia de la Caja de Ahorro y de la Universidad de Panamá.

hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, se le formularán cargos por escrito. La OIRH realizará una investigación sumaria (...) en la que se le dará al servidor público la oportunidad de defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección". Recientemente, se han reforzado los derechos de los trabajadores ante despidos injustificados, ya que la Ley N° 24 de 2007 ejerce un nivel de control en la actuación administrativa de las autoridades nominadoras y superiores jerárquicas al indicar que "violar las prohibiciones contenidas en la Ley podría significar sanciones con multas de doscientas hasta quinientas balboas, de acuerdo con la reincidencia" (DIGECA, 2008a).

Por otro lado, en la Ley 14 de 2008 se modificó el art. 136 de la LCA indicando que "la estabilidad de los servidores públicos de Carrera está condicionada al desempeño eficaz, productivo, honesto, ágil y responsable, así como a la atención igualitaria, imparcial y respetuosa a los usuarios y ciudadanos" (Crespo Lezcano, 2008). De esta manera, se busca que la estabilidad no sea un derecho adquirido, sino un derecho sujeto al buen desempeño, aunque esta norma recién podrá tener un efecto concreto una vez implementado el seguimiento del rendimiento de los funcionarios. Por último, la LCA ya en su versión original (art. 126 a 135) contempla la causal de "reducción de fuerzas" para los retiros, y establece un orden de prelación para las decisiones de desvinculación y las indemnizaciones correspondientes, incluyendo una bonificación por antigüedad (art. 110).

3.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

El sistema de evaluación en proceso de implementación prevé su articulación con los planes operativos anuales de cada institución para organizar la programación y distribución de la carga de trabajo (DIGECA, 2008b). Por ahora, si bien hay iniciativas que apuntan hacia la definición de metas e intentan volcarse a la gestión por objetivos, la planificación del rendimiento de los grupos de trabajo y su seguimiento no se realizan en forma sistemática en las organizaciones públicas.

La Contraloría tiene experiencia en fortalecimiento institucional, formación en planificación estratégica y, más recientemente, en el desarrollo de indicadores de gestión (Armijo, M., Cortés, C., 2006). Este conocimiento experto tiene potencial para ser diseminado al resto de las instituciones para mejorar el seguimiento del desempeño institucional y de los grupos de trabajo.

Evaluación (46-48)

La LCA (art. 116 a 123) establece tres tipos de evaluación: a) de ingreso, que se realiza al final de período de prueba de un año; b) ordinaria, que controla el desempeño y rendimiento anualmente; c) extraordinaria, que se realiza entre las evaluaciones anuales para orientar a los servidores en su desempeño y no tiene efecto definitivo. La ley plantea simultáneamente dos objetivos: "correctivo y motivacional" (art. 119), pero el articulado tiene un sesgo orientado más a la corrección de desvíos que al desarrollo profesional de los servidores.

Se ha desarrollado una batería de normas, reglas, procedimientos, guías y formatos, que se están consolidando en el Reglamento Técnico de Evaluación de Desempeño en proceso de elaboración (DIGECA, 2008b). Se han definido diez factores generales comunes a todos los puestos (conocimiento, producción, calidad, capacidad de realización, responsabilidad, comunicación iniciativa, ética, cooperación y disciplina) y cinco factores para los cargos

de supervisión (planificación, organización del trabajo, dirección, evaluación, relaciones interpersonales). Dado el nivel de generalidad de los factores de evaluación y la falta de indicadores conductuales para ubicar el nivel de valoración asignado, es posible que se presenten dificultades al intentar asociar decisiones de permanencia en el cargo o de asignación de remuneraciones a los resultados de la evaluación. Un aspecto positivo en el caso de los puestos de supervisión es que la evaluación incluye una sección de metas de desempeño acordadas entre el funcionario y su supervisor inmediato (formulario EDES 02), que puede servir de orientación para planear y seguir el rendimiento en términos objetivos.

En su plan de trabajo de 2009, la DIGECA incluye procesos de evaluación masiva en los ministerios. Además, se han realizado evaluaciones piloto en el Ministerio de Vivienda y en el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), con la finalidad de validar los procedimientos (Entrevista, 2008). Más allá de estos avances, hasta ahora sólo se han realizado evaluaciones en forma ocasional en algunos ministerios, sobre todo en segmentos del empleo público regidos por leyes especiales (docentes, médicos, enfermeras, laboratoristas y otros) (DIGECA, 2008b). La Autoridad del Canal de Panamá, siguiendo los cambios ocurridos en el servicio federal norteamericano (del cual la institución fue integrante durante el dominio norteamericano sobre el canal), estableció a partir del año 2002 una evaluación del desempeño que combina objetivos estratégicos, metas corporativas, objetivos departamentales y funcionales, y evaluación individual (Entrevista, 2008).

Administración (49)

La implementación de la evaluación masiva se ha demorado principalmente porque fue necesario desarrollar desde cero todas las herramientas para el sistema (clasificación de puestos, estadísticas, sistema de información) y por la falta de personal calificado para su implementación (DIGECA, 2008). El proyecto de Reglamento plantea responsabilidades muy amplias a DIGECA en la concentración de información de las evaluaciones de los funcionarios de todas las instituciones, por lo que la implementación del sistema implicará un fuerte aumento de tareas para los equipos del área.

3.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Existencia de una estrategia salarial (50)

En los artículos 75 y 76 de la LCA, se indica que "ningún funcionario devengará menos del sueldo base que corresponda al puesto que ocupa". También, se establece que los sueldos de los servidores públicos serán determinados por la escala salarial que contemple la ley salarial general de sueldos, pero la misma no ha sido dictada (Leguias Quijano, 2008). Dado que no existe una ley de salarios, pueden darse cambios no generalizados de remuneraciones, siempre y cuando se respete el monto otorgado al ministerio para servicios personales. Los aumentos salariales quedan así a discreción de los jefes inmediatos, con el apoyo de las máximas autoridades de la institución, que tiene competencia en los nombramientos y las remuneraciones del personal (DIGECA, 2008b). Esta conveniente libertad por parte de las instituciones atenta contra la posibilidad de que efectivamente se logre ordenar el sistema de remuneraciones a través de una ley general.

En marzo de 2006, se establecieron las tasas de salario mínimo, en un nivel aproximadamente de un 8% superior a la remuneración pagada al momento de aprobación de la ley, pasando de 264 dólares a 285 dólares. El Gobierno Nacional asumió el compromiso de equiparar el salario de los funcionarios públicos al

mínimo estipulado para el sector privado, reivindicación que solicitaban los servidores públicos desde varios años antes. En diciembre de 2007, más de 20 mil funcionarios que ganaban salarios por debajo del mínimo fueron equiparados a dicho nivel.

Equidad interna y externa (51-57)

El promedio salarial del sector público en su conjunto supera al del sector privado en casi un 35% (ver sección Indicadores Cuantitativos). Sin embargo, los funcionarios perciben que no son adecuadamente retribuidos en función de sus méritos debido a la fuerte inequidad interna. A pesar de los esfuerzos de la DIGECA para sistematizar la valoración de puestos en la Administración, no se ha podido vincular los avances en la organización del trabajo con las remuneraciones, que siguen sujetas a la discrecionalidad de las autoridades de cada jurisdicción (DIGECA, 2008b).

Las instituciones reguladoras y de control tienen remuneraciones que superan en promedio más del 100% al resto del sector público (Armijo, M., Cortés, C., 2006). Los médicos consiguen sistemáticamente mejoras salariales por su fuerza gremial, son una "clase privilegiada" con sueldos más altos que el resto de la Administración (Entrevista, 2008). Estas inequidades entre sectores se suman a la diferencia entre los salarios de planta permanente y las contrataciones temporales, que presentan salarios mayores.

Además, hay segmentos importantes del empleo público con salarios extremadamente bajos, y esto lleva a aumentos masivos dirigidos a los menores sueldos. Tal es el caso de la equiparación al salario mínimo del sector privado para los funcionarios públicos con menores sueldos realizada en diciembre de 2007, según se mencionó en la sección anterior. Posteriormente, a partir del 1 de septiembre de 2008, un total de casi 24 mil funcionarios que ganaban 300 balboas mensuales recibieron un aumento de 25 balboas adicionales. Además, se estableció una "gratificación extraordinaria" en bonos (4 pagos de 40 balboas) para más de 160 mil funcionarios que ganaban hasta 1 mil balboas mensuales (DIGECA, 2008b). El aumento en el salario mínimo redujo el abanico salarial: en el año 2004, el salario de la máxima categoría representaba 17 veces el de la mínima categoría (Iacoviello y otros, 2005), mientras que para 2008 representa algo menos de once veces dicho valor (ver sección Indicadores cuantitativos).

Eficiencia (58)

La LCA establece "programas motivacionales" (art. 112 a 115) que incluirían "incentivos económicos, morales y socioculturales", pero que no han sido implementados. La fuerte inequidad interna atenta contra la eficiencia del sistema de compensaciones en términos de su capacidad para promover el esfuerzo, el rendimiento y el aprendizaje.

Administración (59-61)

La situación sigue siendo similar a la relevada en el anterior diagnóstico: si bien cada oficina de RH cuenta con la información salarial de los empleados de la dependencia, no existe todavía un sistema de información para que puedan compartir con otras áreas involucradas en la gestión de RH como son: DIGECA, MEF y Contraloría.

Otras compensaciones (62-64)

El gobierno paga tres compensaciones anuales fijas de 400 dólares para todo el Personal (décimo tercer mes) (DIGECA, 2008b).

En cuanto al sistema de pensiones, la edad de jubilación ha sido elevada de 55 a 57 años para las mujeres y de 60 a 62 años para los hombres. Las pensiones son bajas, y las contrataciones por contingencia y temporales no generan derecho a las mismas. En diciembre de 2005, se reformó la ley orgánica de la Caja de Seguro Social, el órgano que maneja las pensiones, jubilaciones y demás servicios de seguridad social, por estar en peligro de quiebra. Las edades para jubilación no se modificaron, pero se incrementa el número de cuotas para pensionarse de manera gradual, y se aumentó el porcentaje de la cuota obrero-patronal (Armijo, M., Cortés, C., 2006).

En algunas jurisdicciones, se utilizan recompensas no monetarias para premiar puntualidad y años de servicio, pero no es una práctica generalizada.

3.6 GESTIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65-70)

No se ha establecido un régimen de carrera en sentido amplio, que incluya la promoción vertical y horizontal una vez ingresado el funcionario. La LCA es muy escueta en materia de ascensos, si bien se los establece como un derecho al que se accede al ingresar en la carrera, apenas se lo menciona entre las "acciones de personal" (art. 136), y no tiene ningún desarrollo posterior en el resto de la ley (USAID, 2007). Las promociones se dan en todo caso a través de los concursos de ascenso cerrados (para la propia institución) y abiertos (para todo el sector público) para la cobertura de cargos vacantes (Resolución 2-2008, art. 8). Estos concursos requieren que los postulantes tengan estatus de carrera administrativa. Es recién agotadas estas dos instancias que se habilita el POI.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71-76)

Existen varias instituciones involucradas en la formación de los funcionarios públicos en Panamá. Por un lado, el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), creado a partir de la reorganización del Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) a fin de concentrar los esfuerzos y recursos en una sola entidad, coordina con las entidades del sector público el intercambio de información sobre las actividades de formación que realizan y los recursos asignados a tal fin (Armijo, M., Cortés, C., 2006). Por otro lado, está el IFARHU que destina becas y préstamos para la formación de los RH del país y administra los fondos del seguro educativo[26], un impuesto nacional que pagan empleadores y trabajadores del sector público y privado. Por último, la DIGECA tiene competencias en la formulación de políticas de capacitación y en la preparación de normas técnicas para implementarlas (LCA, art. 103), y recientemente absorbió el sector asignado al Centro de Perfeccionamiento del Recurso Humano del Sector Público (CEPRHUSEP) que dependía de la DDI del

[26] Este Fondo fue creado por el Decreto Nº 168 del 27 de julio de 1971 (luego modificado en 2003) que creó el "Seguro Educativo", y consiste en un impuesto nacional que pagan empleadores y trabajadores (1.25% y 0.75% del salario, respectivamente) de los sectores público y privado. Del total de fondos de este seguro, aproximadamente 10% es utilizado en formación profesional y 4% en educación sindical. La administración de estos fondos está a cargo del IFARHU a excepción de lo destinado a educación sindical, que es administrado por el Ministerio del Trabajo (Iacoviello y otros, 2005).

MEF[27]. Este último constituyó, históricamente, la "Oficina Nacional de Capacitación" (Entrevista, 2008).

Ante la dispersión de esfuerzos en instituciones diversas, la Ley 24 de 2007, que modifica la LCA, crea en la DIGECA la Comisión Asesora de Capacitación para el Sector Público, con amplia representación[28] y con la intención de proveer los lineamientos estratégicos a los programas de formación. La composición de la Comisión, que abarca las máximas autoridades de ocho organizaciones, hace muy difícil su funcionamiento efectivo (Entrevista, 2008). Sin embargo, ha tenido un efecto positivo favoreciendo los convenios de intercambio y cooperación para actividades de planificación e implementación de la formación. En este marco, la DIGECA elaboró un Plan Maestro de Formación a través de una consultoría con INADEH, y brinda cursos de capacitación a través de convenios con la Universidad de Panamá[29] y la Tecnológica de Panamá, y otras instituciones públicas como la Autoridad del Canal[30], el Centro Istmeño para la Modernización de la Administración Pública (CIMAP) de la Procuraduría de la Administración y el INADEH[31] (Ayala Montero, 2008). En general, las instituciones proveen las instalaciones y los recursos, y la DIGECA extiende la convocatoria a la población objetivo. Por ejemplo, mediante un convenio con INADEH, se planea instalar 80 aulas informatizadas en instituciones públicas, una de las cuales ya ha sido inaugurada en DIGECA.

Históricamente, se desaprovechaba el monto presupuestado para formación porque las instituciones no lograban ejecutarlo. El INADEH centraliza ahora la gestión de los fondos y se ha mejorado su aplicación a programas de formación. Además, las partidas para capacitación y desarrollo del personal se han incrementado en la actual gestión, y se comenzó a aplicar el sistema de incentivos para los "facilitadores públicos"[32] que participan de los Programas Anuales de Capacitación en las instituciones (Entrevista, 2008).

3.7 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

La LCA establece disposiciones generales sobre los programas de bienestar de los servido-

27 La Ley 24 de 2007, que modifica la LCA, traspasa el Centro de Perfeccionamiento de Recursos Humanos del Sector Público, CEPRHUSEP, desde el MEF hasta la DIGECA (Ayala Montero, 2008). La DDI mantiene alguna competencia en la formación de funcionarios del MEF, y sigue siendo la contraparte del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

28 Está formada por: un representante del Ministerio de la Presidencia, quien la presidirá, el Procurador de la Administración o su representante, el Director General del INADEH, el Director General del IFARHU o su representante, el Secretario Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Rector de la Universidad de Panamá o su representante, el Director General de Carrera Administrativa y un representante de la FENASEP (Crespo Lezcano, 2008).

29 Se han realizado "diplomados" en conjunto con la Universidad de Panamá, satisfaciendo muchas necesidades de capacitación inmediatas de las jefaturas y del resto de los funcionarios (DIGECA, 2008b).

30 La Autoridad del Canal de Panamá cuenta con un programa integral de formación para sus propios empleados que articula formación en el puesto de trabajo, cursos con capacitadores internos, programa de inducción, seminario de ética obligatorio anual, un sistema de *e-learning,* y financiación de posgrados específicos asociados a las necesidades de la organización (Entrevista, 2008).

31 La Procuraduría de la Administración cuenta con un centro de capacitación muy desarrollado que está trabajando en modalidad presencial y virtual. La Autoridad del Canal cuenta con instalaciones bien provistas para las actividades de formación. El INADEH se orienta a brindar formación para la inserción en el mercado laboral, y recientemente ha aplicado fondos a la creación de un aula informatizada en la DIGECA.

32 Reglamento de Capacitación, art. 26, Gaceta Oficial No. 24, 197-A de 11/12/2000.

res públicos; se fomenta un clima organizacional adecuado al desempeño y las relaciones laborales armónicas entre los directivos y sus colaboradores (DIGECA, 2008b).

Gestión del clima (77-78)

No hay políticas explícitas para la gestión del clima organizacional a nivel general; las iniciativas dependen de cada institución. En general, son aquéllas que cuentan con mayor presupuesto las que pueden trabajar los temas de clima y comunicación y brindar además mayores beneficios a sus empleados (DIGECA, 2008b).

Eficacia de la comunicación (79-81)

Las OIRH y las asociaciones de empleados se constituyen en un canal o medio de transmisión de las inquietudes de los trabajadores.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

La LCA reconoce el derecho de asociación (art. 174) y confiere a las asociaciones de trabajadores el derecho de participación en la Junta Técnica y en la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, y también el derecho a negociar colectivamente en busca de mejores condiciones de trabajo y de solución de conflictos colectivos. A partir de la reforma que introduce la Ley 24 de 2007 sobre el artículo 177 de la LCA, se facilita la constitución de asociaciones al reducir de cincuenta a cuarenta el número mínimo requerido para su conformación, y se fortalece la acción sindical a través de la protección del fuero laboral (Crespo Lezcano, 2008).

Gestión del conflicto laboral (86-88)

El grado de conflictividad es muy bajo, sobre todo en comparación con los fuertes choques entre el gobierno y la Federación Nacional de Empleados Públicos y Trabajadores de Empresas de Servicio Público (FENASEP) durante la década de 1990[33]. Las organizaciones más combativas son las de los maestros o docentes y la de los trabajadores de la salud. La que reúne a las otras ramas de la Administración Pública es la FENASEP, pero su poder de convocatoria ante conflictos laborales es menor que las mencionadas anteriormente (DIGECA, 2008b). Por otro lado, la FENASEP ha tenido una fuerte injerencia en la consolidación del régimen de Carrera, promoviendo la legislación reciente en colaboración con la DIGECA[34].

La Junta de Apelación y Conciliación es la encargada de fiscalizar el régimen disciplinario, y desde su puesta en funciones en enero de 2005 funciona como un mecanismo de gestión de conflictos entre las instituciones y sus trabajadores (DIGECA, 2008b). Si no se logra la resolución en esta instancia, se somete el asunto a arbitraje de un tribunal de tres miembros, uno elegido por la institución, otro por la asociación de trabajadores y el tercero elegido por los dos miembros anteriores (LCA, art. 182).

33 En 1990, hubo fuertes manifestaciones de protesta contra el gobierno por la adopción de nuevas medidas económicas y laborales; la consecuencia fue la sanción de una ley que hizo posible la destitución de los trabajadores públicos que participaron de dichas manifestaciones. En 1999, hubo choques entre la FENASEP y el gobierno motivados por los despidos masivos ocurridos en el sector público y por la suspensión de la ejecución de la LCA (Ayala Montero, 2007).

34 Tanto el actual titular de DIGECA, Arnulfo De León, como el diputado Leandro Ávila y su asesor Carlos Ayala Montero han sido dirigentes de la FENASEP desde sus inicios.

Existen beneficios que abarcan desde seguros médicos y seguros por riesgo profesional, préstamos para la adquisición de viviendas y medidas de protección de la maternidad, entre otros (DIGECA, 2008b). El descanso de vacaciones es de un mes por año desde el primer año de servicio, lo cual representa un beneficio más benévolo que el vigente para el sector privado.

3.8 ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Los órganos superiores de la carrera administrativa (LCA, art. 6 a 37) son los siguientes: a) la DIGECA[35] es el organismo normativo de las políticas de RH que dicta el Órgano Ejecutivo; b) la Junta Técnica de Carrera Administrativa, que asesora al Presidente en materia de administración de RH y evalúa el desempeño del Director de la DIGECA; c) la Junta de Apelación y Conciliación, que resuelve apelaciones a los actos administrativos y conflictos colectivos; d) las OIRH que asesoran al personal directivo en la aplicación de normas, procedimientos y programas técnicos de administración de RH y vigilan el cumplimiento de la LCA en su jurisdicción. A estos organismos se suman la Contraloría de la República, encargada de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos públicos, y de tener al día los datos sobre número de trabajadores del gobierno y sus salarios, y la Procuraduría de la Administración que vigila que la Administración Pública desarrolle su gestión bajo los principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad[36]. Por otro lado, la Dirección de Desarrollo Institucional (DDI) del MEF tiene funciones complementarias a las de DIGECA, y se ocupa de planear e implementar mejoras en la conformación de las estructuras orgánicas, elaborar y mantener actualizado el Manual General de Clases Ocupacionales del sector público, y mantener actualizada la información salarial de los empleados públicos en las distintas carreras. Hasta 2007, tenía además atribuciones sobre la formación del personal, pero éstas han sido transferidas a la DIGECA[37].

En el diagnóstico realizado en 2004 (Iacoviello y otros, 2005), la organización de la gestión de RH se veía bastante compleja, con instituciones debilitadas y con competencias superpuestas[38]. La DIGECA aparecía como muy vulnerable a los vaivenes políticos por su dependencia de la Presidencia, por no contar con autonomía presupuestaria, y por la superposición de funciones que tenía con la DDI del MEF, en cuanto a la planificación de la carrera administrativa, elaboración y manejo de información sobre los empleados públicos, y elaboración e implementación de

35 Comenzó a operar formalmente en octubre de 1996, dos años después de dictada la LCA. Está conformada por un Director General, una Subdirectora General y cuatro Direcciones Ejecutivas: a) Control de Gestión y Planificación; b) Administración de Recursos Humanos; c) Capacitación y Desarrollo del Servidor Público; d) Relaciones Laborales y Bienestar del Servidor Público (De León, 2006).

36 La Procuraduría ha tenido un importante proceso de fortalecimiento institucional, que se orienta a ganar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en el sector público y recrear una cultura de la administración pública basada en la responsabilidad, transparencia, honestidad, celeridad, integridad, objetividad y liderazgo (Montenegro de Fletcher, 2001).

37 La Ley 24-07, que modifica la LCA, traspasa el CEPRHUSEP desde el MEF a la DIGECA (Ayala Montero, 2008).

38 La misma situación se daba en términos más amplios de modernización del Estado, tal como señalan Armijo y Cortés (2006).

planes de capacitación para los funcionarios de carrera[39].

Durante la actual gestión se trabajó en la eliminación de superposiciones y en las modificaciones normativas para hacer más eficiente el sistema. Además, en diciembre de 2004, se pusieron en funciones efectivas a la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, cuyos integrantes tenían mandatos vencidos (De León, 2006), y se ha dado fuerte apoyo a la DIGECA, que se refleja en créditos presupuestarios extraordinarios[40], el aumento de casi un 50% de la planta desde el año 2004 y la ampliación del espacio físico, con salas destinadas para capacitación y para la administración de pruebas de selección. Este fortalecimiento se hace imprescindible dada la extensión de la competencia del área rectora a partir de las modificaciones a la LCA y a su decreto reglamentario, que establecen la aplicación obligatoria de la ley para los municipios no subsidiados a partir de julio de 2008, y su aplicación supletoria para las instituciones públicas que se rigen por leyes especiales (Decreto 44 de 2008, art. 2).

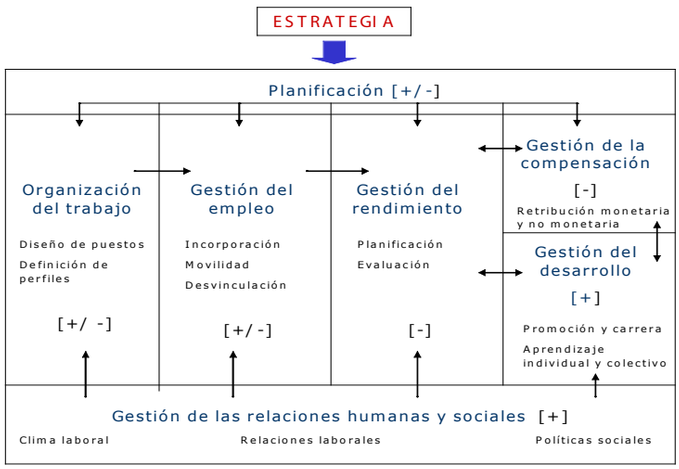
Hasta la implementación de la carrera administrativa, el grado de autonomía de los mandos medios y altos en la gestión de los RH era muy alto, dado que podían disponer libremente de las plazas a su cargo. El masivo proceso de acreditación limita esta libertad, ya que rigen las reglas de la carrera administrativa para una alta proporción del personal.

De manera inversa, históricamente los responsables de RH de las instituciones tenían una autonomía muy limitada por depender su permanencia en el puesto de la decisión de los ministros. En un diagnóstico reciente, se señalaba que el 83% del total no eran funcionarios de carrera (Armijo, M., Cortés, C., 2006). Para revertir esta situación, los procesos de acreditación comenzaron en todas las instituciones por estas áreas de modo de dotarlas de la necesaria legitimidad para encarar el proceso de implementación de la carrera administrativa (Entrevista, 2008).

FIGURA **1**

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



39 La razón por la que se presenta esta superposición de funciones deriva del hecho de que antes de la creación de la DIGECA, los asuntos sobre carrera administrativa eran llevados por el entonces Ministerio de Planeación y Política Económica (MPPE), transformado en el MEF en diciembre de 1998. Con la creación de la DIGECA, los funcionarios con tareas relacionadas a la carrera administrativa que antes pertenecían al MPPE fueron suscritos a esta nueva unidad.

40 "El Consejo de Gabinete autorizó crédito extraordinario por la cantidad de 289 mil balboas para cubrir necesidades vitales de la DIGECA. Con este crédito extraordinario, se han comprado varios vehículos de trabajo, dado el incremento de la actividad que nos ocupa. Se compraron veinticinco computadoras para su uso con el inicio del procedimiento ordinario de ingreso o concurso de ascenso que debe iniciar en enero de 2008. Se compraron los paquetes de pruebas psicológicas que se utilizarán en el proceso de selección de servidores públicos" (Ayala Montero, 2008, p. 10).

Los subsistemas de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, Gestión del Desarrollo y Organización del Trabajo son los más desarrollados. La Gestión del Empleo ha evolucionado favorablemente en los últimos cuatro años, ya que la actual administración ha realizado un notable esfuerzo por instalar criterios meritocráticos llevando a cabo la incorporación a la carrera administrativa a través del proceso especial de ingreso previsto en la LCA. La Planificación de Recursos Humanos, si bien todavía incipiente, presenta mejores perspectivas a partir del proceso de ordenamiento financiero y presupuestario. Los subsistemas que están más rezagados son los de Gestión del Rendimiento y de las Remuneraciones.

FIGURA **2**

TABLA COMPARATIVA DE PROMEDIOS POR SUBSISTEMA 2004 Y 2008

Subsistema	Promedio - año 2004		Promedio - año 2008	
	Escala 0 a 5	%	Escala 0 a 5	%
Planificación	0,55	11	1,27	25
Organización del Trabajo	1,08	22	1,58	32
Gestión del Empleo	0,39	08	1,33	27
Gestión del Rendimiento	0,25	05	0,75	15
Gestión de la Compensación	0,53	11	0,67	13
Gestión del Desarrollo	1,06	22	1,50	30
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	1,00	20	1,85	37
Organización de la Función RH	0,75	15	1,50	30
ÍNDICE DESARROLLO SC		16		30

4. INDICADORES Indicadores

4.1 INDICADORES CUANTITATIVOS[41]

1. Tasa de Designaciones Políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	969	Año: 2008. Este dato incluye al personal que no pertenece a ninguna carrera profesional, es decir, a personal de confianza. Fuentes: Manual de Clases Ocupacionales de las diferentes Instituciones del Sector Público.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	103,836	Año: 2008. Fuente: Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 30 de septiembre de 2008 (Contraloría General de la República).
I. / II. (en porcentaje)	**0.93 %**	

Peso Fiscal del Empleo Público
2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones de dólares)	795.5	Año: 2008. Información construida por DIGECA. El gasto en servicios personales del gobierno central representa el 32% del gasto corriente. El monto de gastos corrientes presupuestado para 2008 fue de 2503 millones de dólares. Fuente: Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 30 de septiembre de 2008 (Contraloría General de la República).
II. PBI (millones de dólares)	19.700	Fuente: Global Link. Indicadores económicos, sociales y políticos. Sitio Web BID. Consultado diciembre 2008. http://www.iadb.org/gl/index_esp.html
I. / II.	**4.04 %**	

Incentivos del Servicio Civil
3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual)	3500	Año: 2008. Salario correspondiente a algunos ministros; se trata del sueldo base, existiendo adicionales en concepto de gastos de representación y otros U$S 3500. Fuente: Defensoría del Pueblo. http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa
II. Asignación mensual del categoría mínima (mensual)	325	Año: 2008. Fuente: Defensoría del Pueblo. http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa
I. / II.	**10.77**	

[41] Tipo de cambio: bs por cada U$S.

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (anual)	7,581.59	Año: 2008. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central entre número total de empleados públicos en la Administración Central. Fuente: Estado de las Finanzas del Sector Público 30/sept./2008.
II. PBI per cápita (anual)	5,904.27	Fuente: Global Link. Indicadores económicos, sociales y políticos. Sitio Web BID. Consultado diciembre 2008. http://www.iadb.org/gl/index_esp.html
I. / II.	**1.28%**	

Incentivos del Servicio Civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual en USD)	704.46	Año: 2007. Fuente: Estadística de Trabajo Dirección de Población y Vivienda de la Contraloría.
II. Sueldo promedio del sector privado (USD)	526.17	Año: 2007. Fuente: Estadística de Trabajo Dirección de Población y Vivienda de la Contraloría.
I. / II.	**1.34**	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	103,836	Año: 2008. Fuente: Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 30 de septiembre de 2008, Contraloría General de la República.
II. Población total	3,290	WB 2007. Key Development Data & Statistics. Web Site World Bank.
I. / II.	**3.16 %**	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones)	4.719	Fuente:. Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 30 de septiembre 2008, Contraloría General de la República.
I. Número total de empleados públicos de la Administración Central	103,836	Fuente: Estado de las Finanzas del Sector Público, Planilla y Evolución de algunos indicadores económicos al 30 de septiembre de 2008, Contraloría General de la República.
I. / II. (en dólares)	**45.446,67**	

4.2 ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

FIGURA 3
TABLA DE ÍNDICES

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	5.8	29			
(M) MÉRITO	4.8	24			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	4.9	24			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	2.3	23
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	2.6	26
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	2.5	25
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	4.7	23			
			(COM) COMPETENCIA	2.9	29
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	1.5	15
			(FL) FLEXIBILIDAD	2.5	25
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	6.6	33			

Los índices representan en promedio el 27% de la escala prevista. El mayor avance respecto del diagnóstico de 2004 se dio en el índice de mérito. El índice de capacidad integradora sigue siendo el más alto, debido al fluido diálogo entre el gobierno y el sindicato que nuclea a los trabajadores estatales, el cual participa activamente en la implementación de la carrera administrativa. Los índices de eficiencia, capacidad funcional y consistencia estructural siguen algo rezagados, consistentes con los desafíos pendientes en la planificación estratégica, en el seguimiento del desempeño y en la gestión salarial.

En el anexo II se incluye el análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades que plantea el servicio civil bajo estudio para los cinco índices y los seis subíndices construidos a partir del presente diagnóstico.

5. Conclusiones

CONCLUSIONES

Se han realizado fuertes avances en el proceso de acreditación de funcionarios a través del Procedimiento Especial de Ingreso (PEI). A través de normas complementarias se agilizó el proceso con la acreditación automática de los cargos operativos, y del personal con mayor antigüedad en funciones. Así logran cumplirse las metas planteadas al comienzo del período de gobierno, con la mayor parte del personal incorporado a la carrera y con estabilidad garantizada. Las próximas elecciones serán la "prueba del ácido" (sic) del sistema (Entrevista, 2008).

Con la mayor energía concentrada en la acreditación, recién a partir de mitad de 2008, han comenzado algunas incorporaciones por concurso a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso (POI). La DIGECA asume un fuerte desafío para enfrentar con una estructura pequeña una gran demanda potencial de asistencia técnica por parte de los organismos, a partir de la generalización de los concursos.

Desde la visión de la DIGECA, los mayores resultados se han logrado en el subsistema de formación y desarrollo, y le sigue el subsistema de empleo por los avances logrados en la incorporación de servidores públicos al régimen de carrera (DIGECA, 2008b). Ha aumentado el énfasis en la formación, si bien sigue algo dispersa entre varias instituciones con competencia en el tema. También han habido esfuerzos en el mejoramiento del sistema de cargos (SICLAR) y en el desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño que todavía está en etapa piloto de implementación. La gestión salarial sigue siendo una asignatura pendiente, ya que no hay una ley general de sueldos y se registran fuertes inequidades en las remuneraciones.

5.1 ANÁLISIS DE ÁREAS CAUSALES

La herencia histórica del país está signada por conductas clientelares por parte del reducido grupo de líderes que ha gobernado desde hace 65 años. Esta tradición político institucional plantea una fuerte inercia que está intentando ser revertida en los últimos años. La concertación en torno al comportamiento político reflejada en el Pacto Ético Electoral, que comenzó en 1994, los planes de desarrollo nacional, los Encuentros Panamá 2000 para definir la política respecto del canal de Panamá y las áreas de reversión[42], y la firma por parte de todos los partidos políticos de la

[42] Hasta el año 2000 tanto el Canal como sus zonas aledañas eran territorio de los Estados Unidos, y ahora se ha "revertido" la soberanía de las mismas, que corresponde a Panamá.

Visión Nacional 2020 en el año 1998 y relanzada en 2002, muestran un cambio en este sentido (INDH, 2007-2008).

Un factor central que favorece las reformas institucionales en Panamá es la disponibilidad de recursos: la ampliación del Canal de Panamá implica recursos adicionales tanto por la operación canalera mejorada, la afluencia de inversiones y las fuentes fiscales tradicionales (INDH, 2007-2008). Por otro lado, la proyección internacional que ha implicado el Canal ha generado en el país una superposición de culturas, ya que coexiste –junto con la cultura tradicional del interior y con la cultura marginal de los grupos étnicos autóctonos- la "cultura interoceánica" (Porras, citada en INDH, 2007-2008) más orientada al cambio asociado con la modernidad.

Los avances normativos realizados durante la década de 1990 fueron sustantivos, pero recién se comenzaron a implementar a partir de 2004. Más allá de esta demora, Armijo y Cortés (2006) resaltan el fortalecimiento de las instituciones reguladoras y de control como un factor que mejora las posibilidades de éxito de las reformas. La preexistencia de la normativa necesaria permite al gobierno concentrarse en la implementación de la carrera administrativa, sin el desgaste que deriva de las negociaciones que enfrentan los países que aún no han logrado superar esa etapa. Los esfuerzos de implementación son considerados relevantes desde los distintos actores, ya que implicaron "…tomar decisiones administrativas a riesgo de equivocarse en algunas de ellas, pero con la certeza de echar a andar el proceso, cumpliendo los objetivos del sistema y cuidando la legalidad de la gestión…" (Ayala Montero, 2008, p. 9).

La trayectoria normativa del SC panameño ha sido compleja: la LCA entró en vigencia en 1994, pero las prácticas de gestión de RH recién se comenzaron a implementar diez años después de dictada, en 2004. En términos generales, la LCA regula todos los subsistemas de gestión de RH, aunque algunos aspectos como la progresión en la carrera, la evaluación del desempeño y la escala salarial no tienen un desarrollo exhaustivo. El cuerpo normativo presenta un entramado de reglas de diferentes niveles que se cruzan: además de las leyes y sus reglamentaciones, la DIGECA emite reglamentos orientadores para la aplicación de cada procedimiento que son aplicables como regla general a todas las instituciones. Se suma para cada ministerio un reglamento interno propio que suele plantear criterios redundantes sobre los ya establecidos en los otros niveles.

La conformación de la organización de la gestión de recursos humanos en el país dificulta también la alineación de todas las instituciones detrás de una misma estrategia para la gestión de RH. El área rectora establecida por la LCA, la DIGECA, es un programa de la Presidencia de la República sin autonomía presupuestaria ni liderazgo político fuerte en sí misma. A pesar del respaldo que se ha dado al área durante esta gestión, su situación normativa podría perjudicar su rol más independiente como líder del proceso de implementación de la carrera administrativa. La creación del MEF, en 1998 (apenas dos años después de puesta en funciones la DIGECA), afecta también su ámbito de competencia ya que se otorgan a la DDI del MEF facultades en relación con las políticas de RH y capacitación. Se ha trabajado en articular las competencias complementarias sobre gestión de estructuras y puestos, y revisar las superposiciones en materia de capacitación transfiriéndolas de la DDI a la DIGECA, pero todavía permanece cierta tensión entre ambas áreas[43].

[43] Eduardo Salas, en su informe reciente para USAID (2007), observa que, instancias que son supuestamente de coordinación interjurisdiccional, como la Comisión de Organización y RH del Sector Público, "…parecen reflejar un estado de frágil tregua entre las atribuciones asignadas al MEF y a la DIGECA…" (p. 26).

En definitiva, siguen coexistiendo múltiples instituciones (DDI, Dirección Nacional de Presupuesto, Procuraduría de la Administración, INADEH, Contraloría de la República) con injerencia en la gestión de RH en el sector público, cuyas iniciativas no son articuladas desde la DIGECA, si bien el grado de diálogo entre las mismas se ha enriquecido durante la presente gestión.

Las recientes leyes que modifican la LCA extienden la competencia de la DIGECA a las instituciones descentralizadas. En principio, esto se ve como un elemento ordenador del sistema al uniformar la situación de diversas entidades que hasta ahora se han dado sus propias normas y que se han llegado a considerar inconstitucionales. Sin embargo, muchas instituciones descentralizadas ya han desarrollado sistemas meritocráticos bajo sus propias normas, como es el caso de la Universidad de Panamá, la Caja de Seguro Social (Ayala Montero, 2008), la carrera diplomática o el caso paradigmático de la Autoridad del Canal. La instancia de supervisión de DIGECA no agregaría en principio ninguna mejora sustancial en estos sistemas, pero seguramente recargará al área rectora al absorber la tarea de procesamiento de la información generada por estas instituciones.

Un aspecto positivo que ha favorecido la implementación de la LCA es la excelente relación entre las autoridades de la DIGECA, la FENASEP, y el diputado Leandro Ávila y su equipo de asesores, todos los cuales han tenido vinculación con la conformación y el desarrollo del movimiento sindical en el Estado. La FENASEP apoyó las leyes que aceleraron la implementación del PEI porque es considerado "un instrumento de justicia social" (Ayala Montero, 2008) y como tal ha sido defendido en el ámbito de la Asamblea Legislativa.

En síntesis, la historia político institucional y la interacción entre los actores involucrados imprimen un sesgo al sistema de servicio civil panameño (tanto en el plano normativo como en su implementación) que se orienta a garantizar la estabilidad de los empleados públicos para revertir la tradición de cancelaciones masivas. Estos fines son legítimos, pero imprimen un nivel de complejidad y de rigidez al sistema que puede ser, a futuro, un problema para la gestión[44].

5.2 RECOMENDACIONES

En el diagnóstico anterior, las recomendaciones se centraban en: a) focalizar los esfuerzos en la implantación de la LCA; b) consensuar el proyecto de ley de salarios; c) instruir a los funcionarios para lograr el ordenamiento de las cuentas fiscales y poner límite al gasto en personal; d) revisar las funciones de DIGECA y DDI para evitar duplicidades; e) fortalecer institucionalmente y capacitar a los responsables de RH de las entidades. Según se ha señalado en las secciones anteriores, se ha avanzado en todos estos puntos en mayor o menor medida desde el comienzo de la actual gestión. De los ítems señalados, el único tema que ha quedado como deuda pendiente es la ley de salarios.

La DIGECA (2008a), en un informe presentado en el ICAP recientemente, reconoce los logros de los últimos años, pero también los desafíos que quedan por delante, identificando los siguientes temas prioritarios para lograr la consolidación de la carrera administrativa, entre ellos:

[44] Un diagnóstico preparado por Eduardo Salas para USAID califica al sistema de "alambicado", con su complejo mecanismo de controles cruzados y múltiples instituciones con competencias complementarias que muchas veces se superponen (USAID, 2007).

- Erradicar totalmente la discrecionalidad en las decisiones sobre los recursos humanos, aprovechando el impulso que se ha dado a la carrera durante esta gestión.

- Revertir las fuertes disparidades salariales, fruto de la tradición de políticas de aumentos automáticos sin una política de administración salarial homogénea.

- Desarrollar un sistema de información descentralizado que pueda operarse desde las instituciones.

- Avanzar en la homologación de los códigos de clases ocupacionales entre Contraloría General de la República, Carrera Administrativa y el Ministerio de Economía y Finanzas.

- Dotar a la DIGECA de independencia administrativa y financiera de la gestión de la Presidencia de la República.

Estas cuestiones identificadas por la institución rectora se ajustan efectivamente a los temas prioritarios que surgen del análisis realizado en las secciones precedentes. A continuación, resaltamos algunos aspectos que pueden ayudar a avanzar en ese sentido.

a. A pesar de todas las complejidades que presenta el marco normativo, parece una estrategia positiva focalizar la energía en la implementación de la ley. Sería excelente contar con una norma más simple y ordenada, pero el costo político y el tiempo que implicaría una refundación normativa del servicio civil panameño podría volver a congelar la trayectoria positiva que se ha logrado imprimir a la implementación de la carrera en los últimos años.

b. Es importante consolidar la institucionalidad a cargo de la gestión del servicio civil, reforzando el área rectora y las OIRH en términos de recursos y de formación para poder cumplir con sus actividades, sobre todo en el contexto de ampliación de competencias sobre las instituciones descentralizadas que implican las modificaciones recientes a la LCA. Además, se debe avanzar en la articulación entre las instituciones encargadas de desarrollar y tutelar el servicio civil panameño[45], que a pesar de los avances siguen presentando superposiciones de competencias.

c. El esquema de trabajo para todas las funciones de RH debería orientarse a la centralización de la definición de política de RH en la DIGECA, y a la implementación a través de las instituciones. Los procedimientos deberían simplificarse para lograr este objetivo. En esta línea, un diagnóstico reciente sobre el SICLAR (USAID, 2007) incluye sugerencias pertinentes sobre el aligeramiento del trabajoso proceso de aprobación de manuales ocupacionales.

d. Con respecto a la dispersión salarial, debería consensuarse, con la Asamblea Nacional, la decisión de que no se consideren leyes que reglamenten escalafones, ya que tiene asociadas escalas salariales particulares. Tal como plantean Armijo y Cortés (2006), si se siguen adoptando de forma desagregada escalas salariales sin adecuada planificación, no se logrará revertir esta situación.

45 En esta línea, se debería simplificar la coordinación de los esfuerzos de formación, ya que la Comisión Interinstitucional creada recientemente es una buena iniciativa, pero resulta impracticable por su conformación.

e. Una recomendación adicional que puede ser de alto impacto es aprovechar el impulso de fortalecimiento en instituciones que acompañan en la modernización del Estado para utilizarlos como ejemplo de buena práctica a diseminar hacia el resto de la administración. Tal es el caso del nuevo perfil que se ha dado a la Procuraduría, la reforma del Tribunal Electoral, el desarrollo del SIAREH en el Ministerio de Educación, o las innovaciones introducidas en la carrera consular. La reciente iniciativa de los premios a la gestión innovadora del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción[46], que se otorgan desde 2006, puede ser otra fuente de diseminación de experiencias exitosas. El levantamiento de buenas prácticas puede ayudar también a la sustentabilidad de nuevas modalidades de gestión a incorporar, como es el caso de la evaluación del desempeño o más en general el diseño mismo de la carrera, trabajando sobre experiencias concretas cuyo resultado ya haya sido probado en otras organizaciones.

A modo de cierre, cabe resaltar que el foco de los esfuerzos de implementación de la LCA durante la actual gestión fue la incorporación masiva a la carrera de los servidores en funciones, y esta prioridad relegó de algún modo el desarrollo del resto de las actividades. Como este proceso ha consumido prácticamente toda la gestión de gobierno, el proceso de incorporación excepcional sin concurso está concluyendo pocos meses antes de las elecciones presidenciales, y los concursos ordinarios recién comenzaron a mitad de este año. Habrá que trabajar estratégicamente en la comunicación con todos los sectores políticos para dar visibilidad al proceso, y generar un compromiso de todos los actores en la consolidación del sistema a partir del cambio de administración en mayo de 2009, sobre un programa de cambio de largo plazo que abarque a futuro más de un período gubernamental.

[46] Premio Prisma a la Transparencia e Innovación Institucional 2008, Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, http://www.setransparencia.gob.pa/sibupraip/, consultado marzo 2009.

TABLA DE SÍNTESIS

Síntesis 6.

SECCIONES	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Antecedentes	A partir de fines de 2004 (inmediatamente después del anterior diagnóstico), el gobierno se propuso relanzar la carrera administrativa. La incorporación de los funcionarios de planta a la carrera administrativa se incluyó como objetivo prioritario de la gestión, y se dedicaron recursos y fuerte respaldo político a la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA).
Análisis del Marco Legal	Ley 9 de 1994 (LCA) y su reglamento (Decreto Ejecutivo 222/97). Ley 24 de 2007 (modifica y adiciona artículos a la LCA). Ley 14 de 2008 (reforma de la LCA). El marco normativo se mantiene. Las dos normas que reforman la LCA modifican algunos aspectos a fin de acelerar el proceso de acreditación de funcionarios para su incorporación en la carrera administrativa.
Análisis Organizativo de la función Recursos Humanos	DIGECA, autoridad de implementación de la LCA, reposicionada en la última gestión, y DDI a cargo de estructuras orgánicas. La Junta Técnica (órgano legislativo que asesora al Ejecutivo en materia de RH) y la Junta de Apelación y Conciliación (órgano judicial para conflictos relacionados con la LCA) fueron puestas en funciones durante la última gestión.
Indicadores cuantitativos. Sistema de SC analizado	El empleo público de la administración central representa un 4% de la población total. El gasto de nómina representa un 6% del PBI, y se ha contenido en la presente gestión. La compresión vertical de los salarios se redujo por los aumentos en el salario mínimo. Los salarios del sector público son superiores en promedio en más del 30% respecto del sector privado, pero la fuerte inequidad interna lleva a la disconformidad de los empleados con su nivel salarial.
Planificación	La planificación se basa centralmente en la gestión presupuestaria. Esfuerzos por consolidar información dispar entre áreas, pero persisten inconsistencias entre DIGECA, Contraloría y DNP.
Organización del Trabajo	Iniciativas de actualización del sistema de cargos SICLAR. El relanzamiento de la carrera impulsó la actualización de estructuras y descripción de puestos.
Gestión del Empleo	Se han realizado fuertes avances en el proceso de acreditación de funcionarios a través del Procedimiento Especial de Ingreso (PEI). A través de normas complementarias, se agilizó el proceso con la acreditación automática de los cargos operativos y del personal con mayor antigüedad en funciones. Con la mayor energía concentrada en la acreditación, recién a partir de mitad de 2008, han comenzado algunas incorporaciones por concurso a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso (POI).

Gestión del Rendimiento	Se ha desarrollado metodología para la evaluación masiva del desempeño, y una prueba piloto de implementación en algunas instituciones. En algunas dependencias, se realiza seguimiento del desempeño, pero son casos excepcionales.
Gestión de la Compensación	La gestión salarial sigue siendo una asignatura pendiente, ya que no hay una ley general de sueldos y se registran fuertes inequidades en las remuneraciones. Los salarios del sector público en conjunto siguen siendo superiores a los del sector privado, pero persiste la percepción de inequidad.
Gestión del Desarrollo	Iniciativas para concentrar esfuerzos y articularlos en un plan estratégico, pero persisten programas diversos en DIGECA, INADEH, IFARHU, Procuraduría, Contraloría, además de las iniciativas de cada institución.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Las asociaciones de empleados tienen fuertes lazos con el partido político oficial, por lo cual hay bajo nivel de conflicto sindical, y se involucran en las políticas de RH del gobierno.
Índices del Sistema de Servicio Civil	Los índices representan en promedio alrededor de un 26% de la escala prevista, entre un mínimo de 23% para el índice de Capacidad Funcional y un máximo de 33% para el índice de Capacidad Integradora.

ANEXOS

Anexos 7.

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

Niveles de evaluación:

5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Se dan coincidencias en casos excepcionales.

0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

Se señalan en negrita los puntos críticos de nivel A (ponderación 3).

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Se puede constatar un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	1
Coherencia estratégica	**2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.**	2

	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	1
Información de base	**4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.**	1
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	1
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	2
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	1
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	1
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.		
Existencia e integridad	12. Se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	2
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	**13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.**	2
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	2
	15. La precisión en la descripción de las tareas no es tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	1
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz “especialización” en glosario).	1
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	1
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	2
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	2

Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	1
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles en la parte que les afecta.	1
GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.		
Igualdad y mérito en el acceso	**24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.**	1
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	2
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	1
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	1
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	1
Calidad de la selección	**29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.**	2
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	1
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	1
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	1
Calidad de la recepción	33. Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, en sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	1
	34. Existen, y se aplican procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	1
Movilidad	**35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.**	2
Ausentismo	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	2
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios, efectivamente aplicados, permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	1
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	2
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	1
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	1

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible.

Planificación y seguimiento del rendimiento	**42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.**	1
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	0
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	1
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	0
Evaluación	**46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.**	1
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	1
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	1
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	1

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.

Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	0
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	0
	52. Las personas perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	0
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y al aprendizaje.	0
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	1
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	0
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.	2

Eficiencia	**58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.**	0
Administración	**59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.**	1
	60. No se pueden constatar, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	1
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	1
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	1
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	1
	64. En la organización, existen políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	1
GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.		
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas sus expectativas razonables de promoción en la organización.	1
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	0
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	1
	68. No se pueden constatar, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	1
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	1
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0
Calidad de la formación y gestión de la formación	71. De la organización, las personas reciben la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	3
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	3
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	2
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	2
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2
	76. La formación es objeto de evaluación que se extiende a la satisfacción producida en los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).		
Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	2
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos cuya utilización frecuente se puede constatr para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	2
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	1
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2
Equilibrio y calidad de las Relaciones laborales	**82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.**	2
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Normalmente, las transacciones entre las partes reflejan dicho equilibrio.	3
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	2
Gestión del conflicto laboral	**86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.**	3
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	3
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	1
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden a los que son propios del entorno en el cual opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	2
Organización de la función de recursos humanos - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.		
	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	2
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	1
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	1
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2

ANEXO II. Análisis de los resultados por índice

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICIENCIA – Valor obtenido: 29 % Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.			
Planificación Empleo Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	5. 6. 7. 8 36. 41 56. 57. 62. 63 75. 76 89	• Contención del gasto en personal en la presente gestión. • Los índices de ausentismo son razonables. • Los salarios públicos son competitivos y los beneficios sociales razonables. • La inversión en formación ha comenzado a basarse en diagnósticos de necesidades. • Beneficios sociales razonables para el mercado laboral de referencia.	• No hay todavía mecanismos sistemáticos de planificación de personal. • Persiste una fuerte inequidad salarial que hace ineficiente el sistema de incentivos. • Sigue pendiente la evaluación de la inversión en formación.
MÉRITO – Valor obtenido: 24 % Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.			
Empleo Remuneración Desarrollo	24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38 60 68	• Incorporación masiva de funcionarios a la carrera administrativa a través del Procedimiento Especial de Ingreso. • Se revierte la tendencia histórica de cancelaciones masivas en los cambios de administración. • Desarrollo de procedimientos y herramientas para los concursos ordinarios de ingreso, que se comenzaron a implementar recientemente.	• El sistema de retribuciones adolece de fuertes inequidades. • Falta implementar la promoción basada en el mérito.
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL – Valor obtenido: 24% Evalúa la solidez e integración sistémica del SC. Se divide en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.			
COHERENCIA ESTRATÉGICA – Valor obtenido: 23% Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.			
Planificación Rendimiento Remuneración Desarrollo	1. 2. 3. 11 42 50 75	• Las iniciativas recientes de ordenamiento administrativo-financiero (SIGEF, Ley de Equidad Fiscal, SINIP) e institucional (Reforma constitucional, Visión 2020, sistema de Metas Presidenciales, implementación de LCA) reflejan esfuerzos por establecer un sistema de planificación de la actividad del Estado panameño. • La formación comienza a diseñarse en función de la detección sistemática de necesidades.	• Es muy incipiente el desarrollo de los procesos de planificación de recursos humanos, que por ahora se estructuran en torno al proceso presupuestario exclusivamente. • Todavía está pendiente la fijación de pautas de rendimiento que deriven de las prioridades estratégicas. • La inequidad del sistema de retribuciones refleja su falta de alineación bajo una estrategia definida.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CONSISTENCIA DIRECTIVA – Valor obtenido: 26% Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva que se puede constatar en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Relaciones Humanas	10 23 45. 49 90. 91. 92. 93	• Se ha reforzado la función de recursos humanos en la última gestión a partir de modificaciones normativas para evitar superposiciones entre áreas. • Se fortaleció la figura de los responsables de personal al acreditarlos en la carrera administrativa, limitando por un lado la posibilidad de arbitrariedades, pero también la necesaria autonomía de los directivos en la gestión del personal.	• El bajo desarrollo de las funciones de planificación y gestión del rendimiento impiden mayor participación de los directivos en las mismas. • El grado de involucramiento de los directivos en la gestión del personal es variable, dependiendo todavía de la iniciativa individual.
CONSISTENCIA PROCESOS - Valor obtenido: 25% Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	1. 4. 12. 14. 17. 47 56. 59. 61 66. 74. 76 80. 82	• Desarrollo consistente de la organización del trabajo, con descripciones de puestos a partir de criterios técnicos. • La formación comienza a diseñarse en función de relevamiento de necesidades, y se trabaja en la articulación de la oferta desde diferentes instituciones. • Las oficinas de recursos humanos y las asociaciones de trabajadores representan canales de diálogo efectivo entre las autoridades y los empleados.	• El bajo desarrollo de las funciones de planificación y gestión del rendimiento afectan la consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos. • Fuerte inequidad salarial que denota falta de consistencia de la política salarial. • Al no haberse implementado todavía la carrera, falta un elemento central con base en el cual se deberían articular las demás funciones de recursos humanos.
CAPACIDAD FUNCIONAL - Valor obtenido: 23% Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se divide en tres subíndices: Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad.			
COMPETENCIA - Valor obtenido: 29% Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Remuneración Desarrollo	9 18. 19. 20. 21 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34 54 71. 72	• El proceso de acreditación favorece la tecnificación de las plantillas. • Comienzan a definirse perfiles de puestos (que incluyen competencias requeridas) para los concursos ordinarios que comenzaron a mitad de 2008. • Se regularizó la situación de miles de funcionarios a partir de la implementación del Proceso Especial de Ingreso que los incorporó a la carrera. • La formación comienza a orientarse en función de las competencias requeridas por los puestos.	• Todavía hay alto grado de rotación de personal, por lo que se perjudica la consolidación de capacidades institucionales. • Queda pendiente la plena implementación del ingreso por mérito en los concursos ordinarios, que comenzaron recientemente. • La falta de una política de remuneraciones impide garantizar la atracción y retención de personal competente de manera sistemática.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICACIA INCENTIVADORA - Valor obtenido: 15% Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Organización del Trabajo Empleo Rendimiento Competencia Desarrollo	16 37. 39 42. 43. 44. 45. 46 51. 55. 58. 64 67	• Una norma reciente (Ley 14/08) sujeta la estabilidad al buen desempeño de los agentes. • Avances metodológicos para la implementación de la evaluación del personal, todavía pendiente de implementación.	• Falta incorporar criterios de enriquecimiento de los puestos de trabajo. • Mientras no se implemente el seguimiento del rendimiento, no se podrá condicionar la estabilidad al buen desempeño. • Todavía está pendiente la generalización de la planificación y evaluación del personal que provea estímulos positivos al desempeño.
FLEXIBILIDAD - Valor obtenido: 25% Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Desarrollo	3 13.15. 16. 22 35. 39. 40 53. 69. 70. 73	• Comienzan a institucionalizarse mecanismos de planificación a partir de los cuales plantear adaptación al entorno. • Avances en la organización del trabajo a partir de criterios técnicos, que al consolidarse permitirían mayor adaptación a los cambios. • Mecanismos de movilidad entre áreas en funcionamiento. • Las normas permiten ajustes de la planta por motivos técnicos y económicos, que se han hecho efectivos en la década de 1990.	• Falta todavía articular los planes estratégicos de cada organización a la derivación de metas prioritarias que guíen su accionar. • Falta agilizar el proceso de definición de puestos e incorporar el criterio de enriquecimiento. • Se han producido desvinculaciones masivas ante cambios de gobierno, lo cual desvirtúa las herramientas de flexibilidad otorgada por las normas. • La falta de implementación de la carrera plantea una traba para la progresión de las personas en la organización.
CAPACIDAD INTEGRADORA - Valor obtenido: 33% Evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.			
Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	27. 33 44. 48 51. 52 65 77. 78. 79. 81 82. 83. 84. 85 86. 87 88. 89	• Mecanismos de comunicación y de integración de los intereses de los empleados en funcionamiento a través de las oficinas de recursos humanos y las asociaciones de trabajadores. • Avances sustantivos en la consolidación de relaciones laborales armónicas, con bajo nivel de conflicto.	• Falta institucionalizar mecanismos de recepción de los empleados y de garantías para la no discriminación en el ingreso y en la carrera. • Al estar pendiente la implementación de la carrera, la gestión del rendimiento y de una política salarial consistente, no se cuenta con tres mecanismos centrales para enrolar a los empleados con la organización. • Falta institucionalizar la gestión del clima organizacional.

ANEXO III. Ficha técnica del informe

Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior (BID, DRP, 2006): Noviembre 2004
Fecha de cierre del actual diagnóstico: Marzo 2009

Fuentes de obtención de la información

Agradecemos especialmente los aportes y el apoyo brindado por Arnulfo De León (Director General de DIGECA) y Federico Donoso (Director Institucional de DIGECA), quienes hicieron posible tanto la organización de la misión de relevamiento en el país como el desarrollo de la misma.

También, la excelente disposición de Marianela Armijo (CEPAL, Chile) que ha leído y comentado la versión preliminar de este informe.

Documentos

Armijo, Marianela y Cortés, Carlos (2006). "Actualización de la Investigación Diagnóstica sobre la Administración Pública Panameña". Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Secretaría Ejecutiva. BID. Panamá. Julio.

Ayala Montero, Carlos (2007). "Legislación para los servidores públicos panameños", segunda edición. Universal Books, Panamá.

Ayala Montero, Carlos (2008). "Compatibilidad de la carrera administrativa con la legislación vigente". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Banco Mundial (2008). "Reseña sobre Panamá". Web site Banco Mundial. Consulta 30 de diciembre 2008.

BID - DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

BID - DRP (2008). "Report on the civil service in the Caribbean", Interamerican Development Bank, Regional Policy Dialogue. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Washington, D.C.

CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre.

Crespo Lezcano, Roberto (2008). "Aspectos generales de las últimas reformas a la Ley de Carrera Administrativa en Panamá". Informe Congreso CLAD 2008, "Origen y evolución del sistema de la carrera administrativa en Panamá". Panamá, abril.

De León V., Arnulfo A. (2006). "Experiencia de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, en el marco de la Modernización del Estado de la República de Panamá". Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de septiembre de 2006 en Guatemala. Organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala. Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 293-309.

DIGECA (2007). "Consideraciones al análisis de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción para la Segunda Ronda". Ministerio de la Presidencia. República de Panamá.

DIGECA (2008a). "Aportes y avances en el sistema de carrera administrativa durante el período 2004-2007". Informe Nacional de Gestión Panamá. Presidencia de la República de Panamá. Dirección General de Carrera Administrativa – DIGECA. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad. ICAP. 16-18 de julio del 2008. Santo Domingo, República Dominicana.

DIGECA (2008b). Diagnóstico del sistema de Carrera Administrativa. Informe elaborado por Federico Donoso. Panamá. Septiembre.

Documento de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Citado en: DIGECA (2007). "Consideraciones al análisis de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción para la Segunda Ronda". Ministerio de la Presidencia. República de Panamá.

Figueroa de Jain, Rethelny (2006). "Estadísticas sobre servidores públicos". Revista Centroamericana de Administración Pública (50-51): 147-240, 2006.

Iacoviello, M., Iturburu, M. e Ivania de la Cruz (2005). "Informe de situación del servicio civil en Panamá", elaborado por Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz. Publicado en BID – DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., pp. 375 a 400.

INDH 2007-2008. Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. Capítulo 6: La institucionalidad panameña: ¿qué y cómo reformar? Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá. www.undp.org.pa, consulta enero 2009.

Leguías Quijano, Pascual (2008). "Desarrollo del sistema de clasificación de puestos para la aplicación de la carrera administrativa en Panamá". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Longo, Francisco (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington D.C., Noviembre 14-15. Web BID.

Montenegro de Fletcher, Alma (2001). "Innovaciones institucionales exitosas: el caso de la Procuraduría de la Administración de Panamá". Revista Iberoamericana de Administración Pública, RIAP, ISSN 1139-3750, Nº 9, 2002, pp. 113-153.

Montenegro de Fletcher, Alma (2008). "Acciones concretas para promover la integridad en la gestión pública: la experiencia de Panamá". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

USAID (2007). "Revisión del sistema de clasificación y retribución de puestos: Aportes para la gestión del servicio civil panameño". Informe elaborado por el consultor internacional Eduardo Salas para el Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas. United States Agency for Internacional Development - USAID. Panamá.

Zambrano Barletta, Argelia y Domínguez, Emérita (2008). "Fortalecimiento del sistema de carrera administrativa en Panamá". Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Normativa

Leyes y Decretos Ejecutivos

- Constitución de la República de Panamá (Título VII)
- Ley N° 9 del 20 de junio de 1994 (Ley de Carrera Administrativa, LCA)
- Ley N° 24 del 02 de julio de 2007 que modifica y adiciona artículos a la Ley 9 de 1994
- Ley N° 14 de 29 de enero de 2008, que modifica el art. 67 de la Ley 9 de 1994
- Decreto Ejecutivo N° 44 de 11 de abril de 2008, que modifica el Decreto 222 de 1997
- Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos
- Decreto Ejecutivo N° 222 del 12 de Septiembre de 1997, que reglamenta la Ley 9 de 1994

Resoluciones de la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA)

- Resolución No. 2-2008, Reglamento de Ascenso e Ingreso, 30 de abril de 2008.
- Reglamento de Capacitación y Desarrollo de los Empleados Públicos, julio de 1999.
- Dirección General de Carrera Administrativa (2000), Resolución por la cual se dictan procedimientos técnicos para el trámite de acciones de recursos humanos (Procedimientos técnicos de movilidad laboral, reintegro, período de prueba, ausencias justificadas, reingreso, retiro de la Administración Pública y nombramiento).

Entrevistas realizadas

Reuniones individuales de entre media hora y una hora y media, conducidas por Mercedes Iacoviello en el viaje de relevamiento realizado del 13 al 15 de octubre de 2008.

Nombre y Apellido	Cargo	Institución	Correo electrónico
Yolanda Aizpú	Subdirectora general	Dirección General de Carrera Administrativa Presidencia	yaizpu@digeca.gob.pa
Omayra Almnegor	Administradora	Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción	oalmengor@setransparencia.gob.pa
Leandro Ávila	Diputado	Asamblea Nacional	lavila@asamblea.gob.pa
Carlos Ayala Montero	Magister en derecho del trabajo	Asesores Consultores Abogados	ayalaabogado@hotmail.com
Pablo Barba	Analista de Metas Presidenciales	Presidencia de la República de Panamá	pbarba@presidencia.gob.pa
Alfredo Berrocal	Secretario General	Federación de servidores Públicos y Trabajadores de Empresas de Servicios Públicos	fenasep@cableonda.net
Luis Alberto Broce	Subdirector	Ministerio de Economía y Finanzas	lbroce@mef.gob.pa
Lucy Carrizo de Pagés	Gestión corporativa	Autoridad del Canal de Panamá	cpages@pancanal.com
Carlos David Castro	Coordinador, área de democracia y desarrollo social	Universidad de Panamá	idenhoy@yahoo.com ideman582003@gmail.com
Roberto Crespo Lezcano	Coordinador de Asesoría Legal	DIGECA	robertocrespo_9@hotmail.com
Arnulfo A.De León V.	Director general	DIGECA	adeleon@presidencia.gob.pa
Federico Donoso Arcia	Director institucional	DIGECA	fdonoso@presidencia.gob.pa
René Jethmal. G.	Director Nacional de Panamá	Secretaria de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	rjethmal@innovación.gob.pa
Deus Navarro de Anderson	Directora General	Ministerio de Relaciones Exteriores	cdc@mire.gob.pa
Nelson Rojas Ávila	Secretario General	Procuraduría de la Administración	nrojas@procuraduria-admon.gob.pa
Ernestina Torres de Castillo	Directora DIFAP	Ministerio Público	ecastillo@procuraduria-admon.gob.pa
Guillermo Villalobos	Asesor Presidencial	Presidencia de la República de Panamá	gvillalobos@presidencia.gob.pa
Argelia Zambrano	Directora de Administración de Recursos Humanos	Dirección General de Carrera Administrativa Presidencia	azambrano@presidencia.gob.pa

Taller con expertos

Reunión de trabajo conducida por Mercedes Iacoviello el miércoles 15 de octubre de 2008

Nombre	Organismo-Área	Cargo
Argelia Zambrano	Directora de Administración de Recursos Humanos	Dirección General de Carrera Administrativa
Roberto Crespo	Asesor Legal	Dirección General de Carrera Administrativa
Rafael Mezquita	Secretario de Metas Presidenciales	Ministerio de la Presidencia
Alma Montenegro de Fletcher	Secretaria Ejecutiva	Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción
Carlos David Castro	Universidad de Panamá	Coordinador, Área de Democracia y Desarrollo Social
H.D. Leandro Ávila Carlos Ayala	Diputado/Asesor Legal	Asamblea Nacional de Diputados de Panamá
Donasiana Acosta	Director de Desarrollo Institucional del Estado	Ministerio de Economía y Finanzas
Óscar Ceville	Procurador de la Administración	Procuraduría de la Administración
Alfredo Berrocal	Secretario General	Federación Nacional de Servidores Públicos
Ilse Crocamo de Rodríguez	Jefa Institucional de Recursos Humanos	Universidad de Panamá

Sitios web consultados

Banco Mundial	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
AECID	http://www.aecid.es/
FLACSO	http://www.flacso.org/
ICAP - Instituto Centroamericano de Administración Pública	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx
SICA – Sistema de la Integración Centroamericana	http://www.sica.int/sgsica/
Contraloría General de la República	http://www.contraloria.gob.pa/index.htm
Defensoría del Pueblo	http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/
Dirección General de Carrera Administrativa	http://www.presidencia.gob.pa/digeca
Ministerio de la Presidencia	www.presidencia.gob.pa
Ministerio de Economía y Finanzas	http://www.mef.gob.pa
Página de la República de Panamá	http://www.e-panama.gob.pa/
Asamblea Nacional de Panamá	http://www.asamblea.gob.pa
Gaceta Oficial Gobierno de Panamá	http://www.gacetaoficial.gob.pa
IFARHU	http://www.ifarhu.gob.pa/
INADEH	http://inadeh.edu.pa/
FENASEP (La Federación Nacional de Empleados Públicos y Trabajadores de Empresas de Servicio Público)	http://www.fenasep-panama.org
La Prensa	http://mensual.prensa.com

Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPRHUSEP	Centro de Perfeccionamiento del Recurso Humano del Sector Público
CIMAP	Centro Istmeño para la Modernización de la Administración Pública
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COC	Comités Organizadores de Concurso
DDI	Dirección de Desarrollo Institucional
DIGECA	Dirección General de Carrera Administrativa
DNP	Dirección Nacional de Presupuesto
DRH	Dirección Recursos Humanos
FENASEP	Federación Nacional de Empleados Públicos
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos
INADEH	Instituto Nacional de Desarrollo Humano
INAFORP	Instituto Nacional de Formación Profesional
LCA	Ley de Carrera Administrativa
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OIRH	Oficina Institucional de Recursos Humanos
PBI	Producto Bruto Interno
PEI	Procedimiento Especial de Ingreso
POI	Procedimiento Ordinario de Ingreso
PRD	Partido Revolucionario Democrático
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SICLAR	Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

7. INFORME DE EL SALVADOR

Mónica Iturburu

contenido/página

1. RESUMEN EJECUTIVO **276**
2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO **278**
   - 2.1 Contexto Institucional
   - 2.1 Antecedentes del Servicio Civil
3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS **282**
   - 3.1 Planificación de Recursos Humanos
   - 3.2 Organización del Trabajo
   - 3.3 Gestión del Empleo
   - 3.4 Gestión del Rendimiento
   - 3.5 Gestión de la Compensación
   - 3.6 Gestión del Desarrollo Profesional
   - 3.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
   - 3.8 Organización de la Función de Recursos Humanos
4. INDICADORES **304**
   - 4.1 Indicadores cuantitativos
   - 4.1 Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil
5. CONCLUSIONES **307**
   - 5.1 Análisis de áreas causales
   - 5.2 Recomendaciones
6. TABLA DE SÍNTESIS **311**
7. ANEXOS **313**
   - ANEXO I. Valoración de los puntos críticos
   - ANEXO II. Análisis de los resultados por índice
   - ANEXO III. Ficha técnica del informe

RESUMEN EJECUTIVO

Ejecutivo 1.

Este informe de diagnóstico se basa en el marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo, el cual fue aplicado a la evaluación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID entre los años 2002 y 2005 (BID-DRP, 2006 y 2008). En el marco de dicho proyecto, se realizó un informe de situación del servicio civil de El Salvador (Iacoviello y otros, 2005) que constituye la línea de base con la cual se comparan, a lo largo del presente diagnóstico, los avances y los desafíos todavía pendientes en términos de profesionalización.

Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

El Salvador ha realizado avances en relación con el diagnóstico hecho en 2004. A partir del desarrollo de la gestión por resultados a nivel central (liderado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República) y del asentamiento de los sistemas de control presupuestario y de información sobre recursos humanos (liderados por el Ministerio de Hacienda), la administración ha ido incorporando mecanismos de selección y, en menor medida, de evaluación de desempeño, que procuran una mayor profesionalización y transparencia de los procesos. En la mayoría de los organismos, el monto presupuestado es la variable que predomina al momento de cubrir un puesto vacante, lo que sigue generando una importante inequidad interna. Las jurisdicciones tienen autonomía para modificar estas situaciones y algunas la ejercen, generando movilidad entre las plazas vacantes y las ocupadas, o estableciendo escalas salariales formales o ad hoc, a los efectos de contar con mecanismos que permitan generar expectativas de desarrollo de carrera. No obstante, se está lejos de lo que se esperaba cuando se propuso implantar la metodología de clasificación de puestos, en especial porque no se ha avanzado en la correlación entre la definición de los puestos y los salarios.

En sentido contrario, han operado como frenos a los procesos de cambio la falta de creación de una unidad central de recursos humanos (RH), así como el hecho de no haber encontrado el momento político adecuado para insistir ante la Asamblea Legislativa en el tratamiento de un nuevo marco legal para la función pública, a lo que contribuyó el antecedente de fuerte oposición que ejerció en los anteriores intentos el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La existencia de una gran proporción de con-

tratados y excluidos de la Ley de Servicio Civil[1] (LSC) -que tienen las mismas obligaciones, pero pocos de los derechos de los incluidos en dicha ley-, no sólo genera inequidad sino una gran confusión sobre atribuciones, deberes e instancias legales para resolver las situaciones de conflicto. El proceso para aplicar una sanción a un contratado es tan prolongado que la práctica prevaleciente es no renovar el contrato. El caos normativo también contribuyó al reposicionamiento de los actores intervinientes en la administración de recursos humanos (ARH) y es incierta la evolución del sistema si estas trayectorias no son analizadas y encauzadas.

El único cambio legal trascendente de este período no respondió a una iniciativa del gobierno. Recientemente, por presión de la Unión Europea, fue reformada la Constitución Política para posibilitar la sindicalización de los empleados públicos. Sin embargo, el esquema de enmienda constitucional requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa y la ratificación por parte de la siguiente composición de la misma, lo que se espera que se produzca a mediados del año 2009, cuando asuman los legisladores electos en los comicios de marzo. Las modificaciones introducidas a la LSC otorgarán al Tribunal de Servicio Civil (TSC) la atribución de intervenir en los conflictos colectivos de carácter económico o de intereses, lo que se sumaría a su actual función de expedirse en los conflictos individuales. Estas nuevas atribuciones han generado, en los integrantes del TSC, la expectativa de constituirse en el órgano central del servicio civil (SC) a partir de hacerse cargo de las actuales y nuevas tareas, más las funciones que históricamente les ha atribuido la LSC, pero que han asumido sólo marginalmente.

Después de veinte años de gobierno ininterrumpido del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), y con un resultado favorable al opositor FMLN en las pasadas elecciones de marzo de 2009, existe incertidumbre sobre la continuidad de las estrategias desarrolladas en los últimos años. Así mismo, existe incertidumbre sobre el destino del 30% del personal cuyos contratos caducarán el 31 de diciembre de 2009. Esta incertidumbre se basa en la ausencia de una carrera administrativa que dé cumplimiento al mandato constitucional de garantizar la estabilidad de los empleados públicos, en la resistencia que ejerció el FMLN a los cambios a la LSC y a los valores negativos que aún subyacen en la cultura política, tal como lo demuestra la conducta de algunos alcaldes que, al asumir el gobierno, han despedido a muchos de los servidores nombrados o identificados con el partido político al que pertenecía su precedente.

Los subsistemas de Planificación y Organización del Trabajo son los más desarrollados. La implantación de los sistemas informáticos de RH y financiero (SIRH y del SIAFI) en el 95% de los organismos mediante el principio de centralización normativa y descentralización operativa, ha permitido tener información confiable y *on line* sobre un conjunto importante de datos y salarios del personal; no obstante, aún presentan deficiencias en lo relativo a las necesidades futuras. La Organización del Trabajo ha evolucionado favorablemente debido a que en el año 2004 se terminó el relevamiento y la descripción de puestos de todo el órgano ejecutivo; esa definición de puestos es utilizada para la selección y designación del nuevo personal. Estas nuevas prácticas, más la extensión de los procesos de selección y su control por parte del Ministerio de Hacienda (MH) y de la Corte de Cuentas, han hecho posible mejorar la Gestión del Empleo. En algunas instituciones, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales ha alcanzado interesantes niveles de desarrollo, para lo cual ha contribuido la implantación de encuestas de clima laboral. Los subsistemas que están más

[1] Decreto Ley Nº 507 de 1961, sancionado por el Directorio Cívico Militar de El Salvador.

rezagados son los de Gestión del Rendimiento, Gestión del Desarrollo y Organización de la Función de Recursos Humanos.

En promedio, los índices representan el 27% de la escala prevista. Si bien la mayoría de los índices mejoraron sustancialmente, el mayor avance relativo respecto del diagnóstico de 2004 se dio en el índice de Mérito. De hecho, se equiparó con el índice de Eficiencia, que también ascendió y se ubicó en el 30% de la escala. También, con un aumento importante y con un valor final muy similar -27% de la escala-, se ubicó el índice de Consistencia Estructural. Hubo un aumento moderado en el índice de Capacidad Funcional; alcanzó el 23%. En tanto, se observó un progreso significativo en el índice de Capacidad Integradora, aunque sigue siendo el más bajo de todos con el 22% de la escala.

Información 2.

INFORMACIÓN DE CONTEXTO

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

El Presidente Elías Antonio Saca González, elegido para el período 2004-2009, terminó con dos décadas de gobierno ininterrumpido del partido ARENA. En su plan de gobierno, "País Seguro: 2004-2009", hizo hincapié en generar un país seguro, moderno e integrado al mundo, y en reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida a partir de la orientación proporcionada por los objetivos del milenio (Plan de Gobierno, 2004). Superada la costosa y larga guerra civil de la década de 1980, el país aún debe enfrentar el desafío del relativamente bajo crecimiento económico que observa desde finales de la década de 1990. Si bien en el bienio 2006-2007 se duplicó con creces el promedio de crecimiento del período 2000-2004, se estima que en el año 2008 el crecimiento fue del 3,8%, inferior al 4,2% proyectado por el gobierno y casi un punto por debajo del pico del 4,7% alcanzado en 2007. No obstante, los niveles de pobreza y de mortalidad infantil se redujeron al tiempo que aumentó el acceso a los servicios de salud reproductiva, la educación básica y el agua potable. La desigualdad en la distribución de la riqueza sigue siendo alta, así como los niveles de crimen y violencia que afectan la imagen del país y el clima de inversión (Banco Mundial, 2008a).

Durante la gestión del Presidente Saca, se puso énfasis en fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública que El Salvador inició en 1999, se adoptaron técnicas de planificación estratégica para la formulación del programa de gobierno y de modernización de la administración financiera pública, todo lo cual contó con el apoyo del Banco Mundial (BM). Ello ha permitido "hacer un uso relativamente efectivo de sus recursos, logrando

avances importantes en las áreas de educación y salud. Es así como un estudio reciente del BID calificó a El Salvador como el país con mayor calidad de gasto público en Centroamérica" (STP, 2008). El Salvador también fue reconocido por el reporte Doing Business 2007 como líder de las reformas en América Latina por segundo año consecutivo y lo menciona como ejemplo sobre los pasos a seguir para una reforma exitosa en el componente de desburocratización (Doing Business, 2007)[2]. Estos procesos de modernización fueron liderados por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) en un trabajo que, en lo referente a la administración de RH del sector público, estuvo muy articulado con el Ministerio de Hacienda. Si bien hubo grandes avances en lo relativo a la implementación y uso del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH), así como en el desarrollo de otros aplicativos que hacen posible una amplia información sobre el personal en cada una de las jurisdicciones, los siguientes aspectos operaron como frenos para el cumplimiento de la totalidad del componente de RH: a) no se encontró el momento político adecuado para la elevación a la Asamblea del proyecto de nuevo marco legal; b) no se conformó una unidad central de RH que diseñara, apoyara y supervisara la puesta en marcha de las políticas y normas de administración de RH en los ministerios del gobierno central. En el conjunto de funciones asignadas y con una estructura pequeña, la STP dio prioridad a los otros componentes del plan (plan estratégico, gestión por resultados y seguimiento de la inversión física), relegando el rol de articulador general de los avances en la administración de RH, que hoy muestra progresos diferenciales propios de una gestión descentralizada (Ramírez de Montalvo, 2008).

El énfasis otorgado a la administración financiera y a la reducción del déficit fiscal forjó la estrategia dominante en lo relativo a la administración de RH. A la reducción de plazas operada al inicio de la década, se sumó la recurrencia generalizada a la contratación permanente de empleados públicos, con renovación anual, que tienen las mismas obligaciones que los servidores incluidos en la Ley de Salarios (protegidos en su mayoría por la LSC) y que generalmente son sometidos a los mismos procesos de selección, pero que carecen de la mayoría de sus derechos. Como los salarios de los contratados son superiores a los de la Ley de Salarios (LS), muchos empleados con estabilidad aceptaron su pase a la nueva modalidad. El cambio de gobierno que tendrá lugar en junio de 2009 genera incertidumbre respecto de la renovación de estos contratos cuyo vencimiento opera el 31 de diciembre de 2009.

2.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

El objeto de este informe es el personal del poder ejecutivo del gobierno central de El Salvador, que comprende trece ministerios, siete secretarías del Presidente de la República, 68 instituciones descentralizadas[3] que dependen de la Presidencia o de los distintos ministerios, y cuatro empresas públicas no financieras[4] (Casa Presidencial[5], 2008; MH, 2008).

2 Publicación conjunta del BM y la Corporación Financiera Internacional.

3 Además de los treinta hospitales nacionales, comprende a los institutos de Desarrollo Municipal, del Seguro Social y de Turismo, al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, al Centro Nacional de Registros, a la Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación y a la Universidad de El Salvador, entre otros.

4 Comprende a la Lotería Nacional de Beneficencia, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.

5 Casa Presidencial. República de El Salvador. Website: http://www.casapres.gob.sv/, fecha del último ingreso, 26 de marzo de 2009.

Además de la carrera administrativa que define la LSC, el empleo público salvadoreño cuenta con las carreras del cuerpo diplomático[6], docente[7], judicial[8], de salud pública y asistencia social[9], y militar[10], cada una con su propia norma. En este informe, se centrará la atención sobre la carrera administrativa, no obstante lo cual se señalarán características distintivas de las restantes, varias de las cuales tienen una fuerte presencia de criterios meritocráticos.

La LSC fue sancionada en 1961 y desde entonces ha sufrido catorce reformas, la última de las cuales data de 2006 y fue realizada con el propósito de incorporar herramientas para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. La LSC nunca fue reglamentada: algunos actores argumentan que esta carencia es intrascendente en tanto para otros la hace inaplicable, en particular en la determinación de sanciones. Todos coinciden en que la norma es obsoleta, pero su principal problema es que es aplicable a solo una parte de los servidores públicos porque excluye a un importante número de organismos, de puestos y a todos los contratados. A finales de la década de 1990, el Banco Mundial sugirió crear una ley para el servicio profesional, para lo cual se contrató a una consultora que elaboró un anteproyecto de ley incompatible con la Constitución de El Salvador. Ante esto, el BM autorizó una nueva contratación que incluyó a expertos en leyes salvadoreñas; en cuanto el anteproyecto de ley comenzó a tomar estado público, el FMLN tomó el asunto como uno de los ejes de su campaña, presentándolo como un intento del gobierno por despedir a empleados públicos y disminuir los derechos de los trabajadores, lo que generó malestar en miles de personas que expresaron su rechazo en manifestaciones masivas. Esto repercutió negativamente sobre el partido gobernante, que perdió escaños en la Asamblea y en municipios (Iacoviello y otros, 2005). Desde entonces, sólo prosperaron cuatro reformas parciales: las tres primeras tuvieron por objeto establecer el beneficio de la indemnización a los empleados cuya plaza fuera suprimida, equiparar en este derecho tanto a los empleados encasillados en la LSC como a los 'contratados permanentes', y establecer la forma de pago de dichas indemnizaciones; la cuarta reforma, por su parte, incorporó el derecho de sindicalización de los empleados públicos y la forma de resolución de los conflictos colectivos. En tanto el gobierno se opuso inicialmente a esta última reforma, puede presumirse que las modificaciones resultaron más de presiones externas que de decisiones estratégicas.

Entre 1996 y 2007, el BM financió y prestó asistencia técnica al plan de modernización

6 Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador, Decreto Legislativo Nº 574 del 5-2-52.

7 Ley de la Carrera Docente, Decreto Legislativo Nº 665 del 7-3-96. Regula las "relaciones del Estado y de la comunidad educativa con los educadores al servicio del primero, de las instituciones autónomas, de las municipales y de las privadas, así como valorar sistemáticamente el escalafón, tanto en su formación académica como en su antigüedad".

8 Ley de la Carrera Judicial, Decreto Legislativo Nº 536 del 11-10-2001. Organiza la Carrera Judicial, norma las relaciones de servicio de los funcionarios y empleados judiciales con el órgano judicial; regula la forma, requisitos de ingreso, promociones, ascensos con base en el mérito y la aptitud, así como los derechos, deberes, beneficios y sanciones disciplinarias aplicables a sus miembros.

9 Ley de Creación de Escalafón del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Decreto Legislativo 831 del 11-3-94. Regula el desarrollo y crecimiento de todos los funcionarios y empleados del Ministerio.

10 Ley de la Carrera Militar, Decreto Legislativo Nº 472 del 18/10/1995.

del sector público; uno de sus componentes era la administración de RH (ARH). En relación a esto, se propuso implementar un sistema de información, crear una entidad central, fortalecer las capacidades de las unidades operativas dentro de los ministerios, reducir el empleo público para eliminar al personal redundante y desarrollar una nueva estructura legal para el SC (BM, 1996; Iacoviello y otros, 2005).

Frustrados los esfuerzos por modificar la LSC, la actual administración decidió trabajar dentro del rango de posibilidades que le otorgaba el marco legal vigente y continuar con el plan de modernización de RH. Se logró la mejora en la ARH mediante el diseño y la puesta en marcha del SIRH para liquidar nóminas de pago y registrar los movimientos en 85 agencias; mediante su interacción con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), es posible proveer presupuestos de personal. Todo ello ha permitido consolidar la capacidad del gobierno para aplicar y supervisar las políticas de liquidación y de empleo de la función pública (Ramírez de Montalvo, 2008). También, se terminó el diseño de subsistemas críticos cuya implementación ha quedado demorada por la falta de un organismo central, tal como el sistema de evaluación de desempeño.

En la actualidad, las dependencias que intervienen en la ARH son:

a. la Unidad Técnica Coordinadora, dependiente de la Secretaría Técnica de Modernización, responsable de la administración del préstamo del BIRF 4082-ES que se inició a mediados de 1997 y cerró en octubre de 2007 y, en la actualidad, este sector forma parte del Área de Seguimiento Estratégico de la Secretaría Técnica de la Presidencia (ASE-STP);

b. las 85 Unidades de Recursos Humanos Institucionales (URHI), encargadas del manejo descentralizado del SIRH;

c. la División Análisis del Personal del Sector Público, dependiente de la Dirección General de Presupuesto del MH (DAPSP-MH), que revisa y autoriza las designaciones;

d. las Comisiones de Servicio Civil (CSC), unidades que se conforman en cada una de las dependencias públicas para dar seguimiento y solución a asuntos conflictivos que involucren a un trabajador;

e. el Tribunal del Servicio Civil (TSC), cuya función principal es conocer, en recurso de revisión y de nulidad, las resoluciones definitivas pronunciadas por las CSC;

f. la Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador - Procuraduría General de la República (PGR), oficina que sólo prestaba sus servicios a trabajadores del sector privado y que, a partir del año 2002, comenzó a brindar asesoría legal a los trabajadores públicos;

g. la Corte de Cuentas, órgano de contralor cuya función es supervisar que los fondos públicos destinados al pago de salarios se utilicen de manera adecuada, y de establecer sanciones para quienes hagan uso indebido de dichos fondos (Iacoviello y otros, 2005; Entrevistas, 2008).

3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS

Subsistemas

3.1 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existencia e integridad del sistema (1)

El MH administra y da soporte a los sistemas SIRH y SIAFI de 85 instituciones de todo el país, lo que se constituye en una cobertura casi total. La comunicación *on line* entre el servidor central y las instituciones permite tener información al día para tomar decisiones. Como no se efectúan designaciones sin la revisión de la vacante presupuestaria y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la descripción de puestos, se asegura la correlación entre los procesos de ARH y los presupuestarios (Entrevistas, 2008).

El MH es el responsable de elaborar y proponer la política presupuestaria para la discusión y aprobación del Presidente y el Consejo de Ministros. A partir de estas directivas y de los resultados físicos y financieros del último año, cada institución tiene la responsabilidad de elaborar su presupuesto y remitirlo a la Dirección General de Presupuesto del MH para su consideración y aprobación. El MH analiza el cumplimiento de la política presupuestaria, efectúa los ajustes necesarios y elabora el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales y de Ley de Salarios (LS), que luego remite para la consideración del Presidente y del Consejo de Ministros. Finalmente, el Consejo de Ministros presenta los proyectos de Ley a la Asamblea Legislativa[11].

El presupuesto contiene la cantidad de plazas y el monto detallado para cada puesto incluido en la LS. Para los contratados, el presupuesto informa los montos y las plazas totales de cada unidad y, en un anexo, se discrimina el monto de cada plaza, pero esta información no está disponible por Internet (Entrevista, 2008). Los contratados ascienden a cerca de 35 mil para la APN y organismos descentralizados, y casi a 39 mil si se incluye a las empresas públicas, lo que representa un 30% de las plantillas. El salario promedio de los contratados es un 30% superior al de los servidores públicos incluidos en la LS (STP, 2006). Aunque la modalidad de contratos abarca al 21% del plantel del gobierno central, su distribución es dispareja, existiendo organismos que contratan al 100% de su personal.

[11] Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo Nº 516 del 23-11-95.

Coherencia estratégica (2-3)

La actual administración elaboró el plan de gobierno "País seguro: 2004-2009" que determina la visión del país[12], así como el estilo de gobierno[13] y las áreas de acción de gestión y programas presidenciales a desarrollar para alcanzar dicha visión. Vale destacar que, entre las prescripciones referidas al estilo de gobierno, el Plan propone fomentar activamente la revalorización de la función pública y la mejora de la calidad del servidor público. Se establecieron dieciséis áreas de acción que incluyen planes, programas especiales, políticas, medidas y acciones especiales que están integradas en función de los objetivos generales planteados[14]; se relacionan con la ARH el orden y el respeto institucional, y la probidad y transparencia de un gobierno honesto al servicio del pueblo, salud con calidad y cobertura universal, y educación, salto a la modernización y construcción de la sociedad del conocimiento (Plan de Gobierno, 2004).

Por su parte, el presupuesto de cada año es elaborado de acuerdo con la política presupuestaria aprobada por el Consejo de Ministros, la cual a su vez se sustenta en el Programa de Gobierno "País Seguro" y en las metas fiscales de mediano plazo establecidas en el contexto macroeconómico del país. Por tal motivo, el presupuesto refleja los compromisos del go-

12 Como visión de país, se aspira en lo "social, a convertir a El Salvador en una sociedad moderna, basada en el conocimiento, con alto capital humano, integrada social y territorialmente, con acceso generalizado a la información, orientada a reducir significativamente la pobreza y a la consecución del bien común, en la cual el progreso individual se convierta en una posibilidad real. Esto demanda fortalecer la solidaridad social, elevar la dignidad de las personas, especialmente de las más pobres, ofrecer seguridad en todos los aspectos de la vida humana y, así, generar igualdad de oportunidades para todos". En el ámbito económico, se aspira a "construir un sistema humano e incluyente, sustentado en la solidaridad, la responsabilidad social de la empresa y la subsidiaridad estatal, que genere los ingresos necesarios en el ámbito individual y nacional, para llevar mayores niveles de bienestar a todos los rincones del país". Finalmente, en el ámbito político, se aspira a transformar al país "en una sociedad tolerante y cohesiva, abierta al sano debate, participante y libre, que aspira a altos niveles de gobernabilidad en democracia, basados en la vigencia plena del Estado de Derecho, en una búsqueda permanente de la paz social" (Plan de Gobierno, 2004).

13 En lo relativo al estilo de gobierno, el plan establece que el gobierno tiene la obligación primordial de la consolidación de la democracia, la profundización de la gobernabilidad y la búsqueda de consensos. Para ello, se propone mantenerse cercano a la gente y estimular la participación ciudadana, promover un ambiente de apertura y tolerancia, potenciar la formulación de políticas integradas e integradoras donde el Estado ejerza su papel subsidiario y se promueva el papel solidario de la sociedad civil, revalorizar la función pública y propugnar por elevar la calidad del servidor público, ampliar la transparencia gubernamental y de la gestión, ser intolerante con la corrupción, y ser firme y justo en todos los campos de gestión (Plan de Gobierno, 2004).

14 Se definieron como objetivos generales: seguridad ciudadana; normativa y supervisión del mercado con oportunidades para todos; orden y respeto institucional; probidad y transparencia de un gobierno honesto al servicio del pueblo; gobierno responsable y progreso socioeconómico sostenido; desarrollo local y equilibrio territorial; competitividad como base de un país productivo; apertura e integración al mundo; salvadoreños en el exterior como socios estratégicos del progreso; micro, pequeña y mediana empresas; desarrollo del sector agropecuario; salud con calidad y cobertura universal; educación, salto a la modernización y construcción de la sociedad del conocimiento; vivienda; fortalecimiento social y familiar; y medio ambiente. Por su parte, los programas presidenciales se centran en acciones de gran impacto que permean horizontalmente el accionar gubernamental: agenda de conectividad, plan de Nación hacia el desarrollo descentralizado, recreación y esparcimiento, El Salvador eficiente, camino al crecimiento descubriendo potenciales productivos, El Salvador país joven, El Salvador país seguro, creación de oportunidades para la mujer jefa de hogar, reconversión productiva del sector agro, y participación masiva y orgullo nacional del deporte (Plan de Gobierno, 2004).

bierno encaminados a "darle prioridad al área social, brindar seguridad ciudadana y seguir fundamentando el manejo fiscal con disciplina, a fin de mantener la estabilidad económica como elemento principal para lograr un crecimiento económico sostenido y atender las necesidades básicas de la población, principalmente la más vulnerable, con lo cual se estará contribuyendo a reducir los índices de pobreza en el país, entre otros" (MH, 2007). Los últimos mensajes de elevación del proyecto de presupuesto reiteran su ajuste a las políticas institucionales orientadas a brindar servicios básicos esenciales para promover el desarrollo humano con calidad, mediante la atención integral a la educación, la seguridad pública, la salud y el desarrollo económico.

Se observan limitaciones para la adaptación de las plazas a las necesidades del contexto en los segmentos administrativos, salvo en las áreas relacionadas con la generación de ingresos; las disposiciones son más flexibles en las carreras docente y del personal de salud, en concordancia con las prioridades definidas en el plan de gobierno (Entrevista, 2008).

El presupuesto 2009 prevé una tasa de crecimiento en un rango del 3,5 al 4%, similar al 3,8% obtenido durante el año 2008. Si bien la caída del precio del petróleo puede impactar positivamente en las finanzas públicas de El Salvador, el guarismo esperado pareciera no contemplar el impacto negativo de la crisis internacional. Si la tasa de crecimiento no fuera la esperada, los montos presupuestados deberían ajustarse en la misma medida. Esta restricción seguramente afectará la planificación de RH para el año 2009. De todas formas, y aunque el presupuesto 2009 también fue aprobado por la bancada del principal partido opositor (FMLN), la mayor incertidumbre sobre la evolución futura de todo el sistema la genera el próximo cambio de partido gobernante.

Información de base (4)

El Salvador ha trabajado sostenidamente este aspecto desde el año 1994. En la actualidad, se observa un importante avance tecnológico que sostiene la Dirección Nacional de Administración Financiera[15] (DINAFI) del MH. Esta dirección tiene por misión coordinar la administración financiera del Estado, mediante la centralización normativa y la descentralización operativa y, entre sus funciones, está la coordinación del SIAFI y el SIRH (DINAFI[16], 2008; Entrevistas, 2008). Con el propósito de optimizar los procesos, se desarrolló una interfaz SIRH-SIAFI que permite el registro automático del compromiso presupuestario y de las obligaciones correspondientes al pago de remuneraciones, tomando como base la información registrada por las URHI. Ello ha permitido facilitar el trabajo de las unidades financieras institucionales y reducir de un 60 a 75% los tiempos promedio destinados al registro de estas obligaciones de pago, además de garantizar mayor confiabilidad y consistencia en la información registrada en ambos sistemas (Grupo Nacional de Trabajo, 2003).

La pequeña unidad encargada de la administración del SIRH asiste *on line* a 85 instituciones, aunque la administración descentralizada de

15 A esta unidad le compete "el logro de los objetivos y metas plasmados en la Ley de Presupuesto, mediante la realización de actividades orientadas a la eficiente y eficaz administración de los recursos financieros públicos. Dichas actividades requieren de la interacción y coordinación constante del MH, a través de la DINAFI, la Dirección General del Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y de Contabilidad Gubernamental en el nivel central y en las instituciones del sector público en el nivel institucional".

16 PortaldeElSalvador:http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,538358&_dad=portal&_schema=PORTAL. Último ingreso 26 de marzo de 2009.

algunas de ellas (p.e. Ministerio de Agricultura, MINED y MH) implica un total de 120 unidades atendidas. Esta dependencia se ocupa de la instalación, capacitación, actualización por cambio de normativa, resolución de problemas de la aplicación y consultas sobre procedimientos y casos especiales. El SIRH cuenta con una importante información sobre las personas (datos personales, puesto, reporte de asistencia, movimientos, etc.) y se constituye en la base para liquidación de la nómina, que fue delegada a las URHI. El tiempo requerido para procesar la nómina de pago fue reducido de tres semanas a cuatro horas y se implementaron controles que garantizan la confiabilidad de los datos en el sistema (BM, 2008). La unidad SIRH también desarrolló un módulo que hace posible sistematizar la clasificación y evaluación de puestos, pero no se ha podido avanzar en la implementación; las razones que esgrime la propia unidad son que, por tratarse de procesos descentralizados, se requiere la decisión de las instituciones, sumada al hecho de que se carece de la centralización normativa que, en este aspecto, debería ejercer la inexistente unidad central de servicio civil (BM, 2008; Entrevistas, 2008). De hecho, la percepción de este vacío institucional y de la alta calidad del servicio que presta la unidad SIRH han hecho que ésta se constituya en un referente de las URHI, aunque el tenor de muchas de las consultas excede sus atribuciones normativas.

Algunas instituciones avanzaron aún más en la información disponible sobre su personal, como sucede en MINED y MH, donde se cuenta con información sobre perfiles de puestos, capacitación, encuestas de clima, etc.

Si bien está bien cubierta la información sobre disponibilidades existentes, se observan déficits de información en lo referido a las necesidades futuras de RH.

Eficacia (5-9)

El Salvador ha puesto mucho énfasis en mantener una gestión fiscal disciplinada. Como fruto de ese esfuerzo, se prevé que el presupuesto general del Estado 2009 se financie con fondos propios en un 97,6%, mientras que en el año 2004, ese porcentaje apenas llegaba al 91% (MH, 2008). Para 2008, el gasto en personal presupuestado ascendió al 7,35% del PBI.

En los últimos años, el gobierno apeló masivamente a la modalidad de contratación de personal que, al carecer de estabilidad, otorga mayor flexibilidad al gasto público. También, postergó hasta dónde pudo la ratificación de los Convenios de la OIT con el propósito de evitar conductas abusivas de los sindicatos. Ambas estrategias parecen obedecer a la alta priorización que le otorga el gobierno al control del gasto público, lo que generó una reducción del déficit público en 2007 al 2% del PBI, frente al promedio de 4,2% del período 2001-2003 (BM, 2008). No obstante, este descenso se habría revertido en 2008, con un déficit que creció al 3,1%[17] y es probable que se acentúe en el 2009, por el freno al crecimiento económico derivado de la crisis internacional.

En el mismo sentido, los últimos gobiernos de El Salvador han puesto mucho hincapié en el control del tamaño de las nóminas y en la reducción de personal. En la actualidad, no se da cuenta de sobrantes, aunque la aplicación estricta de la política de restricción presupuestaria podría generar algunas de las prácticas que se pretenden evitar, en particular en las áreas no centrales y/o muy tradicionales. Esto es así porque los controles apuntan a la formalidad de designar sólo las vacantes y los montos presupuestados, pero no revisa el tamaño de las nóminas. Por el contrario, en las áreas centrales y más dinámicas, se recurre al proceso de

[17] Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Website: www.fusades.org/index.php?art=1159. Último ingreso: 27 de marzo 2009.

reclasificación presupuestaria que se realiza de mayo a julio de cada año, mediante el cual se transforman las vacantes y los montos no utilizados para autorizar nuevas plazas o para fusionar dos plazas en una de mayor salario o para acreditar el ahorro presupuestario generado en personal para otros rubros. Respecto a los faltantes de personal, se observa una política muy restrictiva para las áreas no consideradas prioritarias como salud y educación. A pesar de estas restricciones, la dotación total aumentó en 10.570 plazas respecto del diagnóstico 2004, lo que implica casi un 9% de aumento. Del presupuesto total de la administración central y organismos descentralizados, el 36% se destina a gasto salarial, y respecto de la medición de 2004, bajó unas décimas el peso de este rubro sobre el PBI, ubicándose en el 7,35%.

Se ha avanzado en la tecnificación de las dotaciones a partir de la definición de los perfiles de puestos y del cumplimiento de las competencias necesarias para su ocupación, que principalmente refieren a requisitos formales de capacitación y experiencia[18]. Incluso, en algunas instituciones, la actualización de los perfiles se produce a medida que se realizan nuevas designaciones, de modo que los requisitos exigidos por sobre el estándar terminan constituyéndose en el nuevo piso. Sobre el total de empleados y funcionarios de los ministerios, el 89% tiene al menos estudios secundarios, y el 27% es egresado universitario.

Administración (10-11)

La planificación del personal se estructura en torno al proceso presupuestario, en el que toman una alta participación los titulares de las distintas jurisdicciones, quienes son los encargados de elaborar su propio presupuesto. Como se dijo, entre mayo y julio de cada año, las áreas más dinámicas se ocupan de la reclasificación presupuestaria de sus plazas. Cada entidad cuenta con una unidad encargada de todas las actividades relacionadas con la gestión financiera[19] y una URHI con personal capacitado; esta última toma una participación activa en el relevamiento de las necesidades y en la elaboración y seguimiento del presupuesto, debido a que la liquidación de haberes –a su vez estrechamente relacionada con el sistema SIAFI- les ha sido confiada.

3.2 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Entre los años 2002 y 2004, como parte de la segunda etapa del proceso de modernización de RH, el gobierno contrató a una consultora internacional para diseñar e implementar varias mejoras en la gestión de RH y probarlas en experiencias piloto. El objetivo buscado era mejorar la gestión del rendimiento, la capacitación y la confección de una base de datos que abarcara la información sobre este

[18] La revisión del cumplimiento de los requisitos establecidos para cada puesto y la existencia de la vacante presupuestaria recae en la División Análisis del Personal del Sector Público, dependiente de la Dirección General de Presupuesto del MH (DAPSP-MH). En caso de promoción de un empleado a una vacante de mayor salario, siempre se debe justificar el cambio de funciones; en ese caso, la DAPSP-MH controla la documentación formal, pero delega en los responsables de las URHI la correlación entre la documentación acompañada y la realidad.

[19] Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo Nº 516. Art. 16. “Cada entidad e institución mencionada en el Artículo 2 de esta Ley establecerá una unidad financiera institucional responsable de su gestión financiera, que incluye la realización de todas las actividades relacionadas con las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental, de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley. Esta unidad será organizada según las necesidades y características de cada entidad e institución, y dependerá directamente del Titular de la institución correspondiente”.

aspecto, así como la sanción de una nueva LSC (Iacoviello y otros, 2005). Hacia fines de 2004, se había relevado todo el órgano ejecutivo y realizado todas las descripciones de los puestos por niveles. Si bien la descripción de puestos es utilizada para el nombramiento de personal[20], aún no se correlaciona en forma general con una escala salarial. Vale decir que en una misma institución, dos puestos reclutados con la misma descripción de perfil pueden cobrar distinto salario en virtud del monto de la vacante presupuestaria. Algunas instituciones están comenzando a revertir esto, utilizando básicamente tres mecanismos: a) generar movilidad entre puestos (si la nueva vacante es por un monto superior a la de otra persona ya nombrada y con experiencia, se asigna la vacante de mayor monto al empleado que se quiere promover y se ocupa la de menor monto con el empleado de reciente ingreso); b) aplicar una escala ad hoc, en cuyo caso se abona, al empleado de reciente ingreso, menos que el monto disponible en la vacante y más a los que se quiere promover; c) aplicar una escala salarial: esto está vigente en algunas instituciones clave, como el MH, los maestros y el personal de salud[21] (Entrevistas y Taller, 2008).

Existencia e integridad del sistema (12)

La LSC (art. 65) establece que "los empleos se clasificarán en grupos similares en cuanto a deberes, atribuciones y responsabilidades, de tal manera que pueda usarse el mismo título descriptivo para designar cada empleo comprendido en el grupo, que se exijan (...) los mismos requisitos de capacidad, eficiencia, conocimientos, experiencia, habilidad y educación, que pueda usarse igual tipo de exámenes o pruebas de aptitud para escoger a los nuevos empleados y que pueda asignárseles el mismo nivel de remuneración bajo condiciones de trabajo similares. Esta clasificación servirá de base para los ascensos y traslados". Para el cumplimiento de esta disposición, en el año 2002, el gobierno contrató a una consultora internacional para la clasificación de puestos de toda la administración central. Esta tarea fue culminada hacia el año 2004. Como resultado de este trabajo, en la actualidad se cuenta con la descripción de los puestos de la totalidad del órgano ejecutivo y los perfiles que deben cumplir los candidatos a ocupar dichas plazas. En las áreas más dinámicas, estos puestos son actualizados, incluso bajo la modalidad participativa con empleados y asociaciones de empleados.

La asistencia técnica también incluyó un conjunto de programas de capacitación de los funcionarios a cargo de las URHI de tres ministerios para desarrollar sus habilidades gerenciales y generar competencia para la contratación, evaluación y formación (BM, 2008). También, se capacitó a analistas que, partiendo de las descripciones de puestos ac-

[20] A título ilustrativo, el MH ha certificado la calidad del proceso de selección que se basa en esta descripción de perfiles. En el Ministerio de Salud, se está en proceso de actualización, al igual que en el Ministerio de Educación que ha adoptado una modalidad participativa con la intervención de los empleados y las asociaciones de trabajadores (Entrevista, 2008).

[21] Por ejemplo, el MH realizó un ordenamiento administrativo para equiparar las tareas con los salarios, y que además dichas remuneraciones guarden relación con el salario de mercado, razón por la cual, aunque existe una escala de 7 categorías, raramente se ingresa por la inferior. Este ministerio también recurre a la reclasificación presupuestaria, mediante la cual pueden reconvertirse plazas de determinados perfiles para otros nuevos (p.e. se transforma una plaza motorista que ya no se necesita en una de técnico). La escala salarial para los maestros del Ministerio de Educación se incrementa por dos variables: título obtenido (maestro o licenciado) y antigüedad (se incrementa un grado cada tres años) (Entrevista, 2008).

tualizadas o de puestos tipo, adquirieron la capacidad de clasificar y evaluar los puestos (STP, 2008).

Las descripciones de los puestos y los perfiles son utilizados para la selección y designación de los nuevos empleados, cuya revisión está en primera instancia a cargo de las URHI de cada ministerio, y luego de la DAPSP-MH. Esta última recibe el expediente y revisa la existencia de la vacante presupuestaria, la descripción del puesto y el perfil del candidato, así como las acreditaciones que presenta para avalar el cumplimiento de los requisitos. Sólo cuando todos estos requisitos están cubiertos, se autoriza la nueva designación. La Corte de Cuentas ejerce un control sobre el cumplimiento de la normativa que cada institución haya definido sobre este aspecto.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13-17)

La LSC (art. 64) encarga al MH la elaboración y mantenimiento de un registro descriptivo de los cargos pertenecientes al SC. Este registro debe contener una descripción sucinta de cada puesto, atribuciones, deberes y requisitos mínimos para desempeñarlo, relevado con base en investigaciones y que debe servir para la preparación de las pruebas de eficiencia y determinación de los sueldos que deben asignarse.

El peso de la definición presupuestaria en la ocupación de las vacantes genera, en ocasiones, que ocupe el puesto una persona con más calificación de la que establecía el perfil. La reubicación en un nivel salarial superior sólo puede darse si existe una nueva vacante presupuestaria y si se justifica la asignación de nuevas funciones. Esto también es revisado por la DAPSP-MH.

Calidad de la definición de perfiles (18-21) y administración (22-23)

Los perfiles de contratación incluyen los siguientes aspectos: nivel académico, experiencia previa, conocimientos generales y técnicos requeridos, habilidades físicas y mentales particulares, y competencias para el puesto, comportamientos concretos que pronostican el buen desempeño de acuerdo con la filosofía de competencias de David MacClellan de Harvard University. El perfil de competencias fue definido por una consultora internacional; para ello, se organizó un panel con expertos que revisaron los perfiles, que luego fueron validados por 600 directores y gerentes. El perfil está asociado con los niveles de clasificación y son genéricos, habiéndose definido perfiles para directores, gerentes, personal técnico y personal administrativo, estos dos últimos con y sin personal a cargo. Las competencias identificadas son once, de las cuales cada perfil tiene un máximo de nueve. Las once competencias son: compromiso con el servicio público, pensamiento analítico, pensamiento conceptual, búsqueda de información, orientación a resultados, orientación al cliente/ciudadano, impacto e influencia, gestión del equipo, trabajo en equipo, visión sistémica y preocupación por el orden y la calidad. Cada competencia tiene un nivel diferenciado de acuerdo con el cargo, para lo cual se usa el Diccionario de Competencias de Hay MacBeer (Iacoviello y otros, 2005). Los perfiles son utilizados principalmente para constatar si los requisitos mínimos de educación y experiencia se cumplen.

3.3 GESTIÓN DEL EMPLEO

Igualdad y mérito en el acceso (24-27)

La LSC establece el ingreso a través de un sistema de selección que incluye pruebas de idoneidad;

la CSC de la jurisdicción debe publicar las plazas disponibles y los requisitos necesarios para ocuparlas, y seleccionar a los tres candidatos mejor calificados, entre los cuales elegirá la autoridad del organismo. La preparación y calificación de las pruebas deben estar sujetas a un Reglamento Especial (LSC, art. 21 a 24). La LSC también establece excepciones a la realización de la prueba de idoneidad (p.e. ex empleados que se hubieran retirado por supresión de la plaza).

Si bien en las jurisdicciones más dinámicas es habitual la selección por mérito, la gestión descentralizada sin auditorías a cargo de una unidad central impide determinar hasta qué punto se cumple la formalidad establecida por la LSC en el total de las dependencias. La selección es asumida por las gerencias de RH de los ministerios, en reemplazo de las CSC, que son las designadas por la LSC.

En relación con el período de prueba, la LSC lo establece en tres meses contados a partir de la fecha en que se tome posesión del cargo. Durante ese período, si el empleado no se desempeña satisfactoriamente, podrá ser removido sin trámite, previo informe a la CSC. En sentido inverso, también la CSC puede pedir al jefe de la dependencia la remoción del empleado si se comprobara que hubo fraude en el proceso de su nombramiento o un error material evidente; en estos casos, el empleado será oído previamente en el término de tres días. Transcurrido el período de prueba, el empleado goza plenamente de la protección de la LSC (LSC, art. 18, 26 y 27).

El concurso también se establece para los ascensos, cuando hubiera más de un candidato para la plaza, salvo que la autoridad del organismo solicite su dispensa a la CSC, en razón de la competencia, comportamiento y antigüedad del candidato (LSC, art. 34 y 35).

Es importante señalar que, aunque los contratados están fuera de la LSC, en muchos casos las nuevas plazas son ocupadas respetando el mismo proceso de selección. Si bien el peso relativo de los cargos estrictamente políticos sobre el total de empleados públicos es bajo[22], también es utilizado el contrato para los cargos de personal de confianza o asesores.

Calidad del reclutamiento (28)

El proceso de reclutamiento ofrece variantes. Dentro del mismo Ministerio, puede variar según el tipo de plaza (p.e. personal de las carreras administrativa y docente), así como por la ubicación geográfica (es más estricto en las áreas urbanas que en las rurales, donde la cantidad de candidatos es menor). En las condiciones óptimas, se publica la plaza vacante en internet, intranet y cartelera del organismo (Entrevistas, 2008).

Calidad de la selección (29-32)

El proceso de selección se inicia con la demanda del sector, que puede venir o no acompañada de la terna propuesta. En algunos ministerios, además de esta terna, se evalúan y sugieren a otros candidatos resultantes de una base de datos permanente de personas que envían su currículo. Según la jurisdicción, la selección incluye pruebas técnicas y psicológicas que permiten evaluar conocimientos, inteligencia, aptitudes y actitudes. Las últimas quedan a cargo de un equipo propio de la jurisdicción (p.e. MH y MINED) o de un servicio contratado externamente, cuando la estructura del equipo interno no es suficiente (p.e. MINED). Si ningún integrante de la terna es evaluado satisfactoriamente, se informa esta situación a la dependencia y se solicita que

22 No se pudo obtener el dato en el relevamiento de 2008; no obstante, se estima que la cifra no puede haber variado sustancialmente desde el año 2004, cuando se ubicaba en el 0,71%.

envíe una nueva terna y/o se ofrecen candidatos de la base de datos (Entrevista, 2008).

En la carrera docente, hay una tradición de seleccionar por concurso mediante publicación de las plazas y mantenimiento de un Registro Escalafonario que debe mantener el MINED, y dejar la elección a cargo del Tribunal Clasificador[23]. No obstante, en lugares de difícil acceso del interior, el programa EDUCO prevé que los centros educativos sean administrados por una Asociación Comunal Educativa (ACE) integrada por padres, docentes y alumnos, que tiene personería jurídica y competencia para contratar a los maestros en forma directa. Las contrataciones son por un año, al cabo del cual los docentes son indemnizados, pero pueden volver a ser contratados. En estas condiciones, se encuentran unos 9 mil maestros, cuyo detalle no figura en el presupuesto, aunque consta la masa salarial total. Se han recibido algunas críticas respecto de la falta de transparencia con la que algunas ACE manejan las designaciones. En cuanto a la carrera sanitaria, también hay una tradición de selección por concurso (Entrevista, 2008).

En algunas jurisdicciones, la plaza se asigna siguiendo un orden establecido de prioridad: a) empleados del organismo que quieran aspirar a una plaza de mayor jerarquía y remuneración; b) jóvenes que realizaron una pasantía laboral en la jurisdicción; c) base de datos de CV –éstos se reciben semanalmente y por internet; d) concurso externo con publicación en periódicos. Esto implica que sólo se hace concurso externo si no se logra cubrir la vacante con candidatos de los primeros tres grupos[24].

Calidad de la recepción (33-34)

No hay programas de inducción formalizados y no se distingue la capacitación para los recién incorporados de la capacitación general. En algunas jurisdicciones, se entrega un Manual de Bienvenida[25] a quienes ingresan; en éste, se detallan la misión y visión de la institución, sus autoridades, la historia, las principales unidades organizativas, el organigrama, las principales políticas y normativas, y los beneficios a los que tiene derecho el empleado. Salvo en algunas dependencias que organizan cursos de capacitación, el entrenamiento para el puesto se genera de manera informal a través del trabajo conjunto con empleados más experimentados. Si bien la LSC prevé un período de prueba, los empleados no son formalmente evaluados antes de su finalización, con la salvedad de alguna jurisdicción[26].

La LSC establece un período de prueba de tres meses, superado el cual se accede a la estabilidad; también la LSC define el procedimiento para la remoción (art. 18, 26 y 27).

Movilidad (35)

La LSC establece la figura de la permuta sin más trámite para la movilidad de empleados y funcionarios, pero se requiere el consentimiento del interesado. Sin este consentimiento, sólo pueden hacerse traslados dentro de la misma localidad con autorización de la CSC; se establece un procedimiento para que el empleado sea escuchado (LSC, art. 36-37).

23 Ley de la Carrera Docente, Decreto Legislativo Nº 665, del 7 de marzo de 1996. Tiene siete reformas.

24 Manual de Políticas Institucionales para los Recursos Humanos, del MH (Entrevista, 2008).

25 Manual de Bienvenida. Personal Técnico-Administrativo. Gerencia de Recursos Humanos del Ministerio de Educación de El Salvador.

26 En el Ministerio de Hacienda, se realiza la "evaluación de la competitividad" pasados los tres meses desde el ingreso, para analizar si la competitividad evaluada al momento de la selección también se observa en la acción (Entrevista, 2008).

Ausentismo (36)

La LSC no regula las licencias de las personas incluidas en la carrera administrativa, limitándose a reconocerles el derecho a gozar de asuetos, vacaciones y licencias que señalen las leyes respectivas. La que regula este derecho es la Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos[27] que, salvo excepciones, no hace distinciones entre jurisdicciones, antigüedad o jerarquía. Esta ley establece que no trabajarán: a) los días sábado y domingo de todo el año; b) cuatro feriados en el año[28]; c) 24 días al año en concepto de vacaciones, divididas en tres períodos que coinciden con Navidad, Pascua y mitad de año[29]. También podrán ausentarse en caso de enfermedad, maternidad, enfermedad grave o muerte de parientes cercanos, y salida del país por formar parte de misiones oficiales o delegaciones deportivas, culturales o científicas. En caso de enfermedad, no se exige certificado médico por períodos de hasta cinco días, pero se descuentan del sueldo cuando superan los quince anuales. Los jefes de servicio pueden conceder discrecionalmente otras licencias hasta cinco días al año.

Disciplina (37)

La LSC detalla los deberes y las conductas que se prohíben a los empleados públicos y funcionarios (art. 31 y 32), a lo que se agrega un título completo dedicado al régimen disciplinario (art. 41 a 51) y otro (art. 52. a 63) a los procesos a seguir en caso de despido y destitución.

La reforma de la LSC del año 2006 agregó al art. 31 una nueva obligación: "cumplir con las demás obligaciones que establezca esta ley y los contratos colectivos de trabajo". El art. 32 sumó todo un conjunto de nuevas prohibiciones: limitar los derechos de los no afiliados a un sindicato o asociación profesional; usar violencia física o psicológica o coaccionar para que los no afiliados ingresen al sindicato, a los afiliados para que no se retiren del mismo o a unos u otros para impedirles el libre ejercicio de su trabajo; fomentar o consentir actos delictivos; hacer por medios directos o indirectos discriminaciones entre los servidores públicos por su condición de sindicalizados o tomar represalias contra ellos por el mismo motivo; ejecutar las demás conductas previstas en la LSC, en los contratos colectivos de trabajo y los reglamentos aplicables; ejecutar actos que tengan por finalidad impedir que se constituya un sindicato o que se encaminen a disolverlo o someterlo a control de la administración; y tomar represalias en contra de los servidores públicos por su condición de sindicalizados. Como se dijo, buena parte de estas prescripciones son consideradas como derecho positivo no vigente.

El capítulo referido al régimen disciplinario establece que un empleado que no cumpla con sus obligaciones estará sujeto en forma aumentativa a las sanciones de amonestación verbal privada, amonestación escrita, multa, suspensión sin goce de sueldo, postergación de su derecho de ascenso, rebaja de categoría y despido o destitución. La ley señala que los jefes del servicio sólo podrán emitir amones-

27 Decreto Legislativo Nº 17 del 4-3-40. Esta ley ya ha sufrido 20 reformas, la última de ellas en agosto de 2003.

28 Los feriados son: 1 de mayo, "Día del Trabajo"; 10 de mayo, "Día de la Madre"; 15 de septiembre, "Día de la Independencia Patria"; y 2 de noviembre, "Día de los Difuntos". Además, los educadores que prestan sus servicios como tales en el sector público gozarán de asueto remunerado el 22 de junio, "Día del Maestro".

29 Las vacaciones se dividen en los siguientes períodos: uno de ocho días durante la Semana Santa; uno de seis días, del 1º al 6 de agosto; y uno de diez días, del 24 de diciembre al 2 de enero inclusive.

taciones y suspensiones sin goce de sueldo de hasta cinco días y con un tope de quince en el año, razón por la cual son las medidas correctivas más utilizadas debido a que no les impone ningún trámite. Las restantes sanciones sólo podrán ser impuestas por la CSC, ajustándose al proceso que indica la LSC; de sus resoluciones se admitirá recurso de revisión ante el TSC. La LSC aclara que las sanciones disciplinarias podrán ser aplicadas con sólo 'robustez moral de prueba', lo que implica que no será necesario que el sentenciador aprecie conforme a normas procesales sino que será suficiente cualquier medio probatorio del hecho cometido. Este método de prueba está siendo debatido entre los juristas, y sus detractores sostienen que es una metodología propia de las dictaduras. A pesar de que la LSC define claramente los procesos y que otorga amplias atribuciones al empleador, los directivos tienen la percepción de que es muy difícil sancionar y atribuyen esto a que la LSC carece de un reglamento.

Si bien la Constitución Política de 1983 establece que la PGR debe "dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y representarlas judicialmente en la defensa (...) de sus derechos laborales", no fue sino hasta el año 2002 que comenzó a involucrarse en la defensa de los trabajadores del sector público. De esta forma, comenzó a constituirse en una instancia de acceso directo por pedido del interesado, ante una sanción impartida por una CSC, o como instancia posterior, ante fallos del TSC. Desde la sanción de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal[30] en 2006, ha disminuido la cantidad de casos tramitados que asciende a aproximadamente cincuenta por año. La escasez de pedidos de intervención podría obedecer a que un porcentaje importante de los trabajadores pasó del régimen de LSC al de contrato, a que los servidores públicos están menos informados de sus derechos laborales en relación con los del sector privado, a la vetustez de la ley que contiene disposiciones que violan el derecho de defensa, y a que prevalece una cultura organizacional que hace que los superiores recurran al uso de sanciones cuya aplicación no requiere más trámite (suspensiones hasta de cinco días) y que los empleados las acepten sin apelarlas. Cuando la PGR interviene en la defensa, habitualmente se falla a favor del empleado, en especial por el incumplimiento de los procesos formales por parte de la CSC, integrada por personas no letradas y/o que no están suficientemente entrenadas para valorar la prueba o cumplir los plazos. Esta situación también alimenta la percepción en los directivos de que es muy difícil sancionar.

No está determinado el instrumento jurídico de aplicación en caso de sanciones intermedias a contratados. Como la LSC se les aplica para las obligaciones, pero no para los derechos, la CSC no puede intervenir. Por ello, la práctica más extendida es la no renovación de los contratos.

Desvinculación (38-41)

En tanto el gobierno central ha estado en manos del mismo partido político durante los últimos veinte años, no se ha podido constatar la superación de la práctica cultural, que aún sigue vigente en los municipios, de recurrir

[30] Decreto Legislativo Nº 1039, Ley de la Carrera Administrativa Municipal, del 26-5-2006. Esta ley otorga un tratamiento diferencial a los empleados de todos los municipios de El Salvador, y ha excluido al TSC de la intervención que antes realizaba en los conflictos. El TSC sostiene que esta ley es inconstitucional, pero la PRG sostiene que ya está extendida su aplicación.

a despidos masivos ante cambios de gobierno[31]. Por su parte, el régimen de contratos ha disminuido la garantía de estabilidad laboral, e incluso, muchos empleados con estabilidad por la LSC acceden a pasar al régimen de contratos con el propósito de mejorar sus remuneraciones.

La LSC establece las causales y los procedimientos a seguir en caso de despido o destitución. Entre otras, existe la posibilidad de despido por falta notoria de idoneidad o incumplimiento reiterado de las obligaciones inherentes al cargo. Los empleados públicos muchas veces ignoran que tienen derecho a apelar la decisión ante la CSC hasta tres días después de recibir la notificación del despido. La PGR tiene registro de una gran cantidad de casos en que no se siguieron los mecanismos legales adecuados para destituir a una persona. Si el empleado acude a tiempo a la PGR para solicitar asesoría legal, es posible revertir la decisión del despido. Incluso, vencidos los plazos, para los empleados públicos incluidos en la LSC se ha logrado su reinstalación en el cargo y el pago de un período de tres meses de salarios caídos.

Raramente se despide a un contratado antes del vencimiento del contrato porque es más largo el proceso a seguir que esperar el vencimiento del contrato. No obstante, si se le despide, corresponde la aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos (LRGAEP).

La LSC contempla el cese de funciones por supresión de plazas (art. 30) y el derecho al cobro en mensualidades de una indemnización. El cobro se interrumpe si el empleado es incorporado en otro cargo de la administración nacional o municipal. En el año 2001, este beneficio fue extendido a los contratados en forma permanente.

3.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

El sistema de evaluación de desempeño está diseñado por cada jurisdicción; su aplicación formal es masiva desde que lo comenzó a exigir la Corte de Cuentas. El SIRH ha desarrollado un módulo muy flexible para la sistematización de este aspecto, pero el mismo no ha sido implantado.

La administración descentralizada ha generado diferencias entre jurisdicciones, con ministerios en los que el proceso de evaluación es puramente formal, y otros que agregan la valoración de aspectos cualitativos (actitud, relación con compañeros, identificación con la institución, etc.). La evaluación con base en competencias genera que las calificaciones estén sobrevaluadas, razón por la cual en el MH y en el MINED están analizando implantar la evaluación por resultados a partir del año 2010, con el propósito de alinear los desempeños individuales con los indicadores institucionales.

En el MH, los resultados de la evaluación de desempeño son insumo para elaborar los planes de capacitación. Como objetivo organizacional, también se acompaña al per-

[31] La cancelación masiva de funcionarios y nombramiento posterior de simpatizantes del partido entrante ha sido la práctica prevaleciente en los gobiernos municipales, sin distinción de partidos políticos, hasta la sanción de la LCAM. De hecho, los pedidos de intervención de los despedidos por los municipios se constituían en su mayor parte de los casos relacionados con empleados públicos cuya defensa asumía la PGR o en los que intervenía el TSC (Entrevista, 2008).

sonal para que esté en mejores condiciones de acceder a vacantes de mayor remuneración, de modo que puedan competir en las convocatorias públicas. La evaluación de desempeño sólo está relacionada con incentivos salariales en el Ministerio de Salud. En MINED, el resultado exitoso de las pruebas de rendimiento de los alumnos de 3º, 6º y 9º año generan una bonificación anual por calidad para los docentes y para la institución (Entrevista, 2008).

Evaluación (46-48)

La LSC (art. 12, 20 y 28) sólo menciona las "pruebas de idoneidad" a las que deben someterse los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa, que deben ser preparadas y calificadas por la CSC. También, define que cuando esta tarea requiera de conocimientos especiales en alguna ciencia o arte, podrá pedirse asesoramiento a otros organismos del Estado y, en su defecto, a personas particulares, y que la preparación y calificación de las pruebas estarán sujetas a un reglamento especial que indicará la forma de efectuarlas y las escalas de clasificación, entre otros aspectos.
En la práctica, está extendida la realización de evaluaciones a los aspirantes y al personal con una frecuencia anual. En algunas instituciones, también se evalúa a los empleados de reciente ingreso antes de que termine el período de prueba (Entrevista, 2008).

Administración (49)

La evaluación periódica y la que se realiza antes de finalizar el período de prueba es llevada a cabo por los jefes directos, procedimiento que algunos entrevistados consideran muy subjetivo (Entrevista, 2008).

Gestión de la Compensación

La administración utiliza básicamente dos sistemas de pago: a) el denominado "Ley de Salarios" que incluye a 95.400 puestos cuya remuneración está incluida detalladamente en el Presupuesto Anual; b) por contrato, figura creada originalmente para trabajadores que desempeñan funciones muy específicas y por un período corto, el cual, en la actualidad, comprende a 41.200 personas que no tienen estabilidad y cuyos contratos son renovados anualmente[32]. Como regla general, el personal al que se retribuye por la LS está incluido en la carrera administrativa que define la LSC o en los restantes escalafones, salvo al numeroso grupo que

[32] Algunas instituciones realizan contrataciones por plazos menores, pero la jurisprudencia ha definido que si se interrumpen los servicios antes de fin de año, el empleado tiene derecho a cobrar todo el año porque éste ha sido el monto definido por el presupuesto.

ésta misma excluye[33], y que no sólo abarca a los cargos de elección popular y titulares de organismos, sino también a cargos de menor jerarquía como jefes de sección, inspectores y servidores públicos que tengan a su cargo la tramitación de órdenes de pago. No obstante estar excluidos, la misma LSC define que estos servidores públicos tienen los mismos deberes, prohibiciones y responsabilidades establecidos para los comprendidos. En caso de despido, la LRGAEP protege a los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa[34]. Por su parte, los servidores contratados están regidos por el Código de Trabajo. Cada norma establece una instancia diferente de resolución de los conflictos (TSC, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia o Juzgado en lo Laboral); no obstante, persisten situaciones no definidas. Ello genera confusión en los servidores públicos respecto de sus derechos y también errores procesales en las autoridades que deben aplicar las normas, lo que deriva en inseguridad jurídica y falta de transparencia en los procesos (Entrevista, 2008).

Existencia de una estrategia salarial (50)

La LSC (art. 65) establece que "los empleos se clasificarán en grupos similares en cuanto a deberes, atribuciones y responsabilidades (…), de tal manera que pueda (…) asignárseles el mismo nivel de remuneración bajo condiciones de trabajo similares". Esta prescripción no está vigente en la carrera administrativa: si bien se avanzó en la definición de los puestos y éstos son utilizados en la selección de personal, no se progresó en la elaboración de escalas salariales, de modo que no existe

33 LSC: "Art. 4. No estarán comprendidos en la carrera administrativa los servidores públicos siguientes: a) los funcionarios de elección popular; b) los ministros y viceministros de Estado; c) el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, los secretarios generales de las instituciones públicas y los procuradores adjuntos; d) los secretarios de la Presidencia de la República; e) los gobernadores políticos departamentales y los secretarios de las gobernaciones políticas departamentales y de las alcaldías municipales; f) el Presidente, magistrados, Secretario General y Oficial Mayor de la Corte Suprema de Justicia; los magistrados, oficiales mayores y secretarios de las Cámaras de Segunda Instancia; los funcionarios judiciales con categoría de jueces de primera instancia, de jueces de paz y sus respectivos secretarios; los jefes de las secciones de probidad, notariado, investigación profesional, judicial y jefes de sección de la Corte Suprema de Justicia y sus correspondientes secretarios; g) los miembros del Tribunal de Servicio Civil, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y Aduanas y los miembros que conforman el plano del Consejo Nacional de la Judicatura y su Secretario Ejecutivo; h) El Presidente, magistrados y Secretario de la Corte de Cuentas de la República; i) los miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil; j) los jefes, comandantes y personal de vigilancia de los centros penales; inspectores y custodios de centros tutelares de menores y de las aduanas de la República; los delegados, subdelegados de la Dirección General de Migración; los administradores de aduanas, subadministradores de aduanas y sus secretarios; l) los servidores públicos que desempeñan los cargos de directores, subdirectores y secretarios de éstos; gerentes, jefes de departamento, sección, administradores, colectores, tesoreros, pagadores, intendentes, guarda-almacenes, bodegueros, auditores en cualquier dependencia de las instituciones públicas, así como los que manejan fondos públicos o municipales u otros bienes que se encuentren en custodia, depósito o cualquier otro título a cargo del Estado, o que para el desempeño de sus funciones estén obligados a caucionar a favor del Fisco; y en general, aquellos servidores públicos que tienen a su cargo la tramitación de las órdenes de pago; m) las personas que prestan a las instituciones públicas cualquier clase de servicio mediante contrato.

34 Decreto Legislativo Nº 450 del 8-3-90. Establece que "ningún empleado público puede ser privado de su empleo o cargo sin ser previamente oído y vencido en juicio con arreglo a la ley" y que se observará dicha norma "en los casos en los que no exista un procedimiento específico establecido en las leyes secundarias, para garantizar el Derecho de Audiencia".

correlación entre el puesto y el salario. La estrategia de restricción presupuestaria impregna todas las decisiones salariales; cada año se elabora una ley de salarios conjuntamente con el presupuesto, en la que se señala el salario de cada trabajador no contratado, en tanto el sueldo de éstos últimos se detalla en un anexo de acceso más restringido. No se hacen pagos adicionales por concepto de antigüedad o asistencia; sólo se establece un aguinaldo anual idéntico para todos los trabajadores.

Equidad interna y externa (51-57)

Los salarios en el sector público duplicarían a los del sector privado[35]; sin embargo, para los entrevistados esta superioridad resulta de la comparación de los niveles bajos y medios, mientras que los puestos gerenciales son mejor retribuidos en el sector privado.

Como se dijera, aún no se han podido vincular los avances en la organización del trabajo con las remuneraciones de la carrera administrativa, que mayoritariamente siguen sujetas al monto presupuestado de la vacante. Esta situación, más el hecho de que los empleados bajo el régimen de contrato pueden ganar más que un trabajador en el mismo nivel bajo la LSC, se constituyen en los principales causantes de la inequidad interna. Además, los salarios de cargos equivalentes varían tanto hacia el interior de las dependencias como entre ellas: en las entidades descentralizadas, los trabajadores de todos los niveles perciben sueldos mayores a los que se pagan en las dependencias centralizadas. Se intenta revertir la falta de correlación entre función y salario en las jurisdicciones más dinámicas, tales como MH, MINED y Ministerio de Salud. En otras carreras, como la docente o la de salud pública, las retribuciones guardan relación con la formación y la antigüedad, o con la evaluación de desempeño (Entrevista, 2008).

La distancia entre los salarios más altos y los más bajos no surge de una escala, ya que se carece de este instrumento para la carrera administrativa. La compresión vertical de salarios –cercana a veinte- resulta de comparar los máximos y los mínimos montos presupuestados para la misma carga horaria.

Eficiencia (58)

La inexistencia de relación entre la función y el salario se constituye en un incentivo negativo para el esfuerzo. La clasificación de puestos encomendada a una consultora internacional en el año 2002 no pudo avanzar hacia una herramienta que reflejara esas diferencias en los salarios. Entre los contratados, la motivación para el rendimiento se basa en la perspectiva de la discontinuidad laboral al concluir el año. En algunas jurisdicciones, ante la falta de escala salarial, utilizan el margen de maniobra que les permite el presupuesto: cuando se produce una vacante para una función, si ésta es de mayor monto que otra similar ya ocupada, se procede a designar en la de mayor valor al empleado con experiencia y en la de menor valor al empleado de reciente ingreso. En estos casos, la URHI debe justificar ante la DAPSP-MH que no hubo cambio de funciones porque de lo contrario no se autoriza el cambio de plaza; no obstante, no se controla si esta situación corresponde con la realidad. En MH existe una escala salarial de siete categorías conformada con el propósito de generar expectativas de desarrollo de carrera; no

[35] No pudo obtenerse este dato de ninguna de las fuentes consultadas. La única referencia fue obtenida del reportaje al economista nicaragüense Adolfo Acevedo, publicada en el siguiente website: http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/24856

obstante, y a los efectos de generar equidad interna, raramente se designa a los empleados de reciente ingreso en la categoría 1 (la superior); lo habitual es la designación en la categoría 3 (la inferior). En esta jurisdicción, se capacita al personal para que esté en mejores condiciones de acceder a una vacante sometida a una convocatoria pública, lo que se constituye en un incentivo. En MINED, se ha logrado equiparar al personal administrativo con el docente, reconociendo un aumento del 4% cada tres años en concepto de escalafón. No obstante, este incentivo sólo reconoce la antigüedad; también, hay un incentivo similar en el Seguro Social. El personal administrativo del área de salud ha conseguido que se le reconozcan aumentos salariales por desempeño, como a los profesionales de la salud: a los empleados de reciente ingreso se le asigna el salario básico establecido en la ley, pero pueden aspirar a un 5% dependiendo del resultado de la evaluación de desempeño (5%, excelente; 4%, muy bueno; 3%, bueno), a lo que se suma un 3% por antigüedad cada cinco años; no obstante esta nueva herramienta, es un tema de agenda el desorden administrativo que genera la existencia de personal que desempeña funciones que no corresponden con su cargo, situación que anualmente el ministerio propone corregir al MH, pero sin lograr su aprobación.

Administración (59-61)

La administración de salarios responde al concepto de centralización normativa y descentralización operativa, de modo que la incorporación de novedades y la liquidación de salarios es responsabilidad de cada URHI. El SIRH está íntimamente alineado con el SIAFI y contiene toda la información actualizada. El MH controla los cambios de plaza de toda la administración central y no autoriza aumento de salario que no corresponda con aumento de funciones, pero como se limita a aceptar las justificaciones de la URHI, no puede asegurarse que esto elimine las prácticas incorrectas o arbitrarias. La Corte de Cuentas -el órgano de control- tiene un rol significativo en la auditoría de los procesos involucrados en la administración de RH; no obstante, se constituye en un control basado en la formalidad (Entrevista, 2008).

Otras compensaciones (62-64)

Como regla general, el personal recibe un único concepto salarial y el aguinaldo de fin de año que está establecido en el 150% del salario mínimo vigente hasta junio del año anterior, sin relación con el sueldo regular del empleado, lo que es percibido como no equitativo ya que esto no sucede en la empresa privada. Algunas instituciones descentralizadas o empresas públicas agregan algún tipo de beneficio tales como horas extras u otras prestaciones, pero el gobierno central sólo las paga al personal muy operativo y que trabaja al servicio de las máximas autoridades de la institución (guardaespaldas, choferes).

En cuanto al sistema de pensiones, la edad de jubilación está establecida en 60 años para los hombres y en 55 para las mujeres. Los jubilados pueden seguir trabajando. El Instituto de Previsión de Empleados Públicos (IPEP) es estatal y se quedó con los jubilados anteriores; no recibe aportes de los activos, quienes deben optar entre alguna de las administradoras de fondos de pensiones privadas (AFP) (Entrevista, 2008).

3.5 GESTIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65-70)

La LSC (art. 65) establece que la base para los ascensos será la clasificación de empleos; en

tanto la misma no se correlaciona con la escala salarial, existen pocas oportunidades de promoción. Aún no existen planes de carrera. En general, el rendimiento es la variable ponderada en los pocos casos de promoción: por una vacante compiten los empleados del nivel inferior y aquél que cumpla las distintas etapas de la selección obtiene el puesto, aunque no hay evidencia de mecanismos que eviten la promoción por criterios políticos. La información que ha arrojado el SIRH ha permitido reubicar a los empleados que cuentan con capacidades y conocimientos superiores a los que requiere su puesto, aunque esto en general no se ha correlacionado con mejoras salariales. Las jurisdicciones reclaman periódicamente el reconocimiento salarial de estos casos al MH, pero aún no han sido autorizados.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71-76)

El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) es un órgano público creado en 1993 con la misión de organizar y coordinar la oferta de formación profesional que se realiza a nivel nacional, pero se dedica prioritariamente a la empresa privada. Salvo algunos programas transversales, la definición de los contenidos de capacitación corresponde a las distintas jurisdicciones.

Entre los programas transversales, cabe mencionar el trabajo realizado por la Unidad de Asistencia Técnica al Programa de Modernización del Estado que, con financiamiento del BID, durante tres años entrenó intensivamente al personal dedicado a las adquisiciones públicas y a la difusión electrónica de las necesidades de la contratación pública (se entrenaron 383 unidades y aproximadamente 2.700 personas). Otra actividad importante -realizada en el año 2002- fue el Programa de Desarrollo de Competencias Directivas, dirigido a unos 550 directivos y gerentes del órgano ejecutivo, que incluyó el entrenamiento en teoría de las competencias, clima organizacional, estilos de dirección, planes individuales de desarrollo, así como el diagnóstico y entrega de informes individuales de competencias a cada uno de los capacitados. Este programa facilitó el proceso posterior de clasificación de puestos y los procesos de cambio iniciados en tres ministerios (BM, 2008; Entrevista, 2008). Asimismo, desde la sanción de la Ley de Ética Gubernamental[36], se han capacitado unos 40 mil empleados y funcionarios para cumplir el mínimo de horas anuales de capacitación y reflexión que establece la ley (autoridades, 4 horas al año; el resto de los servidores públicos, 8 horas). La capacitación está a cargo de las comisiones de ética (hay 71 conformadas) con base en el plan de trabajo cuyo formato es proporcionado por el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), el cual también se encarga de controlar su cumplimiento. Algunas instituciones ya capacitaron al 100% de sus empleados y fueron distinguidas por ello; la Corte de Cuentas puede hacer un cargo si detecta que no se ha cumplido con esta capacitación (Entrevista, 2008).

Las distintas jurisdicciones organizan la capacitación de su personal en forma descentralizada y algunas han sido muy activas. Quizás el caso más notable sea el de MH que ha definido tres estrategias de capacitación: 1) desarrollo de técnicas y herramientas gerenciales para el desempeño del puesto; 2) modernización -DGI y Aduanas están involucradas en procesos de modernización para la integración centroamericana- y actualización legal para todo el personal; 3) desarrollo del talento: relevan las necesidades a partir de las encuestas de clima laboral y la evaluación de desempeño (los jefes califican a su personal y señalan los aspectos que deben fortalecerse

[36] Decreto Legislativo Nº 1038 del 27 de abril de 2006.

según el puesto ocupacional -administrativo, gerencial, directivo y de servicio-); también, han recurrido a interrelacionar herramientas incorporando conceptos de capacitación gerencial en cursos específicamente técnicos. Algunos altos funcionarios han sido capacitados en el exterior en el marco de la cooperación internacional (Entrevista, 2008).

3.6 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

En el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Unión Aduanera Centroamericana, y a partir de la entrada en vigencia del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP[37]) en junio de 2005, la Unión Europea exigió a El Salvador la ratificación de los convenios sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización de 1948 (Convenio Nº 87) y sobre el Derecho a la Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949 (Convenio Nº 98). Mientras, como la Constitución establece en su Art. 47 que los únicos que pueden formar sindicatos son los patronos y trabajadores privados, y los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas[38], la Corte Suprema declaró inconstitucionales a los Convenios 87 y 98. Si bien los trabajadores públicos pueden formar asociaciones, al no permitirse su sindicalización tienen limitado el derecho de huelga y sus representantes carecen de fuero sindical. Por tal motivo, la ratificación de los convenios requería una reforma constitucional, para lo cual la propia Constitución establece la necesidad del voto favorable de la mayoría actual y su ratificación por dos tercios de la Asamblea Legislativa siguiente[39].

La exigencia de la Unión Europea generó reacciones encontradas: a) los sectores empresarial y gubernamental calificaron a los convenios de inconstitucionales e inconvenientes; b) algunas organizaciones del movimiento laboral consideraron que el proceso de ratificación de los Convenios iba a posibilitar nuevos espacios para luchar por más y mejores garantías para los trabajadores, al reforzar la posibilidad de que los empleados públicos formen sindicatos o sus asociaciones se conviertan en sindicatos. Desde 2005, la postura gubernamental fue cambiando con la negativa a ratificar los convenios por considerar que los mismos violaban la prohibición constitucional de sindicación del sector público, pasando por la constitución de una comisión para analizar la viabilidad de ratificación y la negociación de una prórroga de la UE hasta junio de 2006 cuando el gobierno anunció que ratificaría los Convenios, pero estableciendo candados legales para impedir abusos. En agosto de 2006, el gobierno presentó a la Asamblea Legislativa la petición de ratificación de los Convenios además de un conjunto de reformas a la LSC para incorporar el derecho de sindicalización de los trabajadores. La Asamblea aprobó estos proyectos y modificó la Constitución con el voto favorable de la mayoría actual, pero aún está pendiente su ratificación por dos tercios

37 El SGP es un instrumento de política comercial a través del cual se otorgan beneficios arancelarios a países subdesarrollados a cambio de que los mismos cumplan determinados estándares medioambientales, de respeto a derechos laborales, combate al narcotráfico, etc.

38 Constitución de la República de El Salvador. Artículo 47º: "Los patronos y trabajadores privados, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas y cualquiera que sea su actividad o la naturaleza del trabajo que realicen, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos. El mismo derecho tendrán los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas".

39 Constitución de la República de El Salvador. Artículo 248º. La reforma de esta Constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos. Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial.

de la Asamblea Legislativa que quedará constituida a partir de junio de 2009 (FESPAD, 2006; Umaña, 2008; Entrevista, 2008).

Las organizaciones sindicales acusaron al gobierno de la existencia de una "cultura antisindical" y expresaron su oposición a las limitaciones al derecho de sindicación, demandando el cumplimiento real y no sólo formal de los Convenios. En las discusiones parlamentarias para la ratificación de los Convenios 87 y 98 y la posterior reforma de la LSC, el principal partido de oposición FMNL acusó al Ejecutivo de "querer poner candados a la libertad sindical con las reformas a la LSC" debido a que las modificaciones buscaban cerrar espacios para la sindicalización de los trabajadores de las dependencias de salud, seguridad, defensa, distribución de agua, energía eléctrica y a algunos funcionarios y trabajadores que desempeñan tareas confidenciales dentro del gobierno. En tanto, los diputados del oficialista partido ARENA sostenían que "tenemos que pensar en el futuro y por eso debemos dejar algunos candados" agregando que "la OIT permite que los Estados garanticen que no haya abusos de parte de los sindicatos hacia la población y hacia el Estado mismo" (Baires Quezada, 2007).

Muchos juristas sostienen que no era necesario reformar la Constitución para ratificar los Convenios porque el derecho de sindicalización es un derecho humano. Incluso, la PGR sostuvo que no era necesario, pero que la reforma le otorgaba mayor seguridad jurídica. La situación actual es que la reforma de la LSC se trata de derecho positivo no vigente, ya que no puede entrar en vigencia hasta la ratificación de la reforma constitucional. Desde el gobierno, se sostiene que la ratificación de los convenios no modificará las condiciones actuales ya que las asociaciones de empleados públicos se comportaban como sindicatos y hacían huelgas. Sin embargo, los juristas sostienen que la diferencia fundamental radica en que la reforma reconoce el fuero sindical y la contratación colectiva, y que el cambio en las reglas de juego no dependería del Ministerio de Gobernación sino del Ministerio de Trabajo. El fuero sindical podría generar una masa crítica de dirigentes con altas posibilidades de cambiar la actual relación de fuerzas (FESPAD, 2006; Entrevistas, 2008).

Actualmente, El Salvador se encuentra a mitad de camino ya que la reforma constitucional del artículo que prohíbe la sindicalización a los empleados públicos fue aprobada por la Asamblea Legislativa, faltando la ratificación de los dos tercios de la Asamblea que quedará constituida en junio de 2009 (Umaña, 2008).

Gestión del clima (77-78)

Sólo en algunas dependencias se realizan encuestas de clima laboral en forma frecuente. Una aplicación de dichas encuestas es la definición del plan de capacitación. La percepción de los empleados es que las encuestas han hecho posible diversas mejoras en el espacio físico, pero quedan sin resolver los aspectos relacionados con los incentivos (Entrevista, 2008).

Eficacia de la comunicación (79-81)

Las URHI y las asociaciones de empleados se constituyen en un canal o medio de transmisión de las inquietudes de los trabajadores. Se está extendiendo el uso de la intranet para las comunicaciones internas.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

La LSC reformada (art. 73) excluye del derecho de sindicalización a un conjunto importante de servidores públicos, por encima de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil, que era lo aceptado por las asociaciones de trabajadores.

En el año 2006, la creación del TEG insertó una pequeña cuña en el equilibrio actual de

las relaciones laborales, por la difusión generalizada de la Ley de Ética y el procesamiento de las denuncias que en ocasiones promueven los propios empleados públicos cuando observan el nepotismo, la arbitrariedad, la discriminación o el abuso de poder de sus superiores.

Gestión del conflicto laboral (86-88)

La LSC atribuye la resolución de los conflictos individuales a las CSC y al TSC. Debe constituirse una CSC en cada dependencia, integrada por tres miembros con capacidad técnica y honorabilidad, y que duran dos años en la función con posibilidad de reelección. Los miembros son nombrados, uno por el Ministro[40], otro por el TSC y el tercero resulta de la elección entre los empleados protegidos por la ley. En relación con los conflictos individuales, la CSC interviene como única instancia de los casos de amonestación y como primera instancia en el resto de las sanciones. Por su parte, el TSC está integrado por tres miembros, abogados, que desempeñan sus funciones por tres años y pueden ser reelegidos. Los integrantes del TSC son el presidente, nombrado por la Asamblea Legislativa, y dos restantes designados el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia. El TSC interviene como revisor de las decisiones de la CSC, salvo cuando se alegue injusticia manifiesta.

Las modificaciones introducidas a la LSC en agosto de 2006 –cuya entrada en vigencia se prevé para mediados del 2009- le otorgan al TSC la atribución de intervenir en los conflictos colectivos. El nuevo Capítulo XII "De los Conflictos Colectivos de Trabajo", distingue entre los de carácter jurídico y los de carácter económico o de intereses, y dejando a las Cámaras en lo Laboral la competencia para la resolución de los primeros, y al TSC la intervención en los segundos, mediante el trato directo, la conciliación y el arbitraje. Estas nuevas funciones han generado, en los integrantes del TSC, la expectativa de constituirse en el órgano central del SC, al sumar a su actual intervención en los conflictos individuales, los conflictos colectivos que les otorga la reforma, más las funciones que históricamente les ha atribuido la LSC, pero que han asumido sólo marginalmente. Por tal motivo, han encargado a una empresa consultora la redacción de un nuevo proyecto de LSC que contemple la transformación del TSC en un órgano que comprenda la conducción de la función pública, la capacitación de todos los servidores públicos y la intervención en los conflictos individuales y colectivos. En la actualidad, el TSC interviene en unos doscientos casos anuales, salvo en los períodos electorales en los que pueden llegar a setecientos casos.

Como ya se dijera, en forma aumentativa y con altos índices de éxito, la PGR está tomando intervención en la defensa del trabajador público, sin distinción entre incluidos o excluidos por la LSC. Esta intervención ha puesto de manifiesto los errores en los procesos y en la valoración de las pruebas en que incurren las CSC ya que el Estado pierde la mayoría de los juicios por cuestiones de forma.

El nivel de conflicto es bajo, a lo cual ha contribuido la falta de fuero laboral de los dirigentes de las asociaciones, la extensión del régimen de contratos y la cultura organizacional. En este contexto, se observa la obtención de reconocimientos adicionales (escalafón y/o adicional por desempeño) al personal de las áreas de salud y MINED consideradas, por cierto, prioritarias para el cumplimiento de los objetivos del milenio.

40 El miembro nombrado por el Ministro debe ser abogado, aunque se puede prescindir de este requisito cuando no existiera ese profesional en la institución. De hecho, muchos no son abogados.

Gestión de las políticas sociales (89)

Los trabajadores tienen derecho a obtener una pensión por vejez, invalidez o muerte, así como acceder a la cobertura de salud proporcionada por hospitales públicos. Todo el personal del MINED cuenta con una caja mutual para la administración de los fondos de un sistema de seguro de vida básico y opcional, un servicio de salud diferenciado, así como otros beneficios: uniformes, transporte colectivo a cargo de la institución, cafetería, seguro de vida, subsidio para guardería de niños y escuelas de verano. El MH agrega, entre los beneficios, la organización de ferias de bancos para facilitar el acceso al crédito y actividades antiestrés, tales como clases de arte. La gerencia de RH también asume la organización de actividades especiales para homenajear a los trabajadores y para los festejos de Navidad[41] (Entrevista, 2008).

3.7 ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La Unidad Técnica Coordinadora, dependiente de la Secretaría Técnica de Modernización, ha sido la responsable de la administración del préstamo del BIRF 4082-ES que se inició a mediados de 1997 y cerró en octubre de 2007. Una de las metas del componente modernización de RH era la creación y definición de las funciones de una unidad de gerencia central para la ARH del órgano ejecutivo, meta que no ha sido lograda (STP, 2006; BM, 2008). En la actualidad, el ASE-STP es la que se ocupa del seguimiento de los temas relacionados con la modernización de RH, pero esta función ocupa un rol secundario debido a la preeminencia de otros programas tales como la implementación de la gestión por resultados, el seguimiento del plan de gobierno y presupuesto, y el seguimiento físico de la inversión pública.

Como contrapartida, el programa consiguió la creación de una URHI en cada una de las organizaciones en las que funciona el SIRH, lo que debe ser valorado en un contexto de amplia superación del objetivo inicial en cuanto a la cantidad de instituciones involucradas[42].

En la actualidad, el principio de centralización normativa y descentralización operativa con el que se concibió el SIRH se muestra vigoroso en lo relativo al soporte técnico central del sistema, a cargo de la Unidad SIRH del MH, pero frenado en cuanto a la gestión estratégica de todo el proceso. Los últimos esfuerzos importantes de la ASE-STP se remontan al año 2002, cuando operó de contraparte de la empresa consultora contratada para el diseño de los distintos subsistemas del Sistema de Gestión de RH y organizó un programa de desarrollo de competencias directivas para medio millar de funcionarios de nivel directivo y gerencial del órgano ejecutivo. De hecho, en el cierre de informe, después de once años de asistencia, el BM calificó al componente ARH como "moderadamente satisfactorio" porque sus logros fueron parciales[43], excediéndose en lo relativo al manejo de la información y el aspecto presupuestario del rubro personal, pero inconcluso en cuanto a los aspectos más ligados a la institucionalización de la función de recursos humanos.

41 El Ministerio de Educación cuenta con un Manual de Bienvenida que, entre otra información, detalla los beneficios que se otorgan a los empleados de la institución.

42 Originalmente, se había previsto implantar el SIRH en 41 instituciones (13 ministerios y 28 instituciones descentralizadas), y al final del proceso se había logrado su instalación en 85 (13 ministerios, 7 instituciones del gobierno central y 65 instituciones descentralizadas) (BM, 2008).

43 El BM financió diversos proyectos para lograr la modernización de los RH, entre los que se encontraba la contratación de expertos para asesorar en la creación de la unidad central de la administración de los RH y el desarrollo de un sistema de nivelación y remuneración (BM, 2008).

FIGURA 1

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

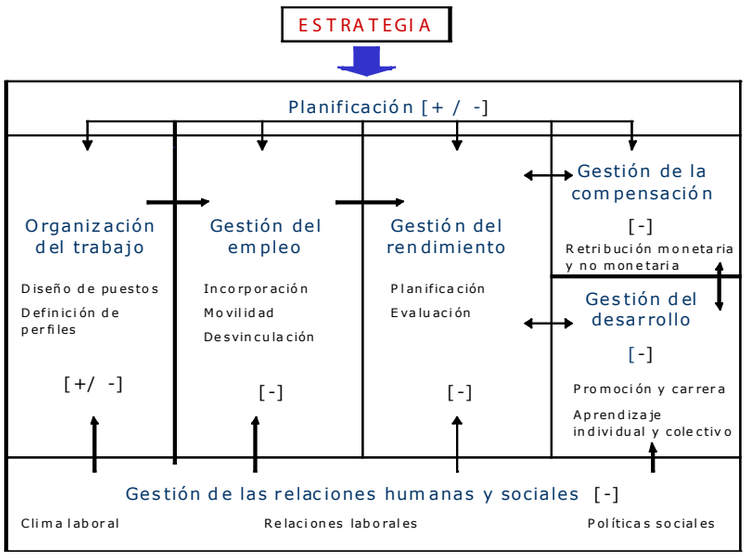


FIGURA 2

TABLA COMPARATIVA DE PROMEDIOS POR SUBSISTEMA 2004 Y 2008

Subsistema	Promedio – año 2004		Promedio – año 2008	
	Escala 0 a 5	%	Escala 0 a 5	%
Planificación	0,45	9	1,64	31
Organización del Trabajo	1,58	32	1,58	33
Gestión del Empleo	0,72	14	1,33	28
Gestión del Rendimiento	0,50	1	0,75	18
Gestión de la Compensación	0,47	9	1,40	28
Gestión del Desarrollo	0,25	5	0,67	12
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	0,31	6	1,15	23
Organización de la Función Recursos Humanos	0,50	1	1,00	25
ÍNDICE DESARROLLO SC		11		22

INDICADORES
Indicadores 4.

4.1 INDICADORES CUANTITATIVOS
(EN DÓLARES)

1. Tasa de designaciones políticas

Cargos políticos APN	947	Año: 2004. Cálculo propio. Incluye a ministros, viceministros, secretarios de presidencia, oficiales mayores y directivos. Fuentes: SIRH-Ministerio de Hacienda (2003) y Ley de Presupuesto 2004. No se consiguió este dato actualizado para 2008.
Personal APN	132.655	Ministerio de Hacienda – 2008.
Tasa de designaciones políticas	**0,71%**	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina salarial del gobierno central (millones)	1.492,60	Ministerio de Hacienda – 2008.
II. PBI (millones)	20.300.-	BID – 2008.
I./II. Nómina salarial del gobierno central/ PBI	**7,35**	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios (*)

I. Salario promedio del nivel más alto de la escala salarial principal	3194,02	Ministerio de Hacienda – 2008.
II. Salario promedio del nivel más bajo de la escala salarial principal	164,23	Ministerio de Hacienda - 2008.
I. / II. Compresión vertical de los salarios	**19,45**	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Salario promedio del gobierno central anual	11251,76	Ministerio de Hacienda – 2008.
II. PBI per cápita anual	2857,38	BID – 2008.
I./II. Sueldo gubernamental promedio / PBI per cápita	3,94	

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio del gobierno central	937,65	Ministerio de Hacienda – 2008.
II. Sueldo promedio del sector privado	s/datos	
I./II. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	**1,91**	Referencia obtenida del reportaje al economista nicaragüense Adolfo Acevedo, publicada en el siguiente *website*: http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/24856

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	132.655	Ministerio de Hacienda – 2008.
II. Población total	6.900.000	Banco Mundial – 2008.
I./II. Número total de empleados públicos en el gobierno central/ población total	1,92	

7. Gasto público total del gobierno central / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	4191,90	Ministerio de Hacienda – 2008.
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	132.655	Ministerio de Hacienda – 2008.
I./II.	31600,02	

4.2 ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

FIGURA **3**
TABLA DE ÍNDICES

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	**6**	**30**			
(M) MÉRITO	**6**	**30**			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	**5,44**	**27**			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	2,71	27
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	**1,71**	**17**
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	**3,75**	**38**
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	**4,70**	**23**			
			(COM) COMPETENCIA	**2,88**	**29**
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	**1.46**	**15**
			(FL) FLEXIBILIDAD	**2.64**	**26**
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	**4,35**	**22**			

En el anexo II, se incluye el análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades que plantea el servicio civil bajo estudio para los cinco índices y los seis subíndices construidos a partir del presente diagnóstico.

Conclusiones

5. CONCLUSIONES

5.1 ANÁLISIS DE ÁREAS CAUSALES

En este período, se ha observado el asentamiento del SIRH y del SIAFI, y su extensión al 95% de las instituciones dependientes del gobierno central, lo que ha permitido contar con información segura sobre RH y los aspectos presupuestarios ligados a estos procesos; la política de austeridad sigue condicionando todo el sistema.

En cuanto a la organización del trabajo, se han elaborado perfiles de competencia para cada puesto y se cuenta con manuales de puestos, todo lo cual se hizo con apoyo de una consultora externa y financiamiento del BM. Se trata de un proceso inconcluso y abandonado ya que no se ha avanzado en la correlación de los perfiles con una escala salarial equitativa. Para la gestión del empleo, se cubren las vacantes a través de la promoción o consulta de bases de currículum vitae y, en algunas jurisdicciones, se realizan convocatorias abiertas. No obstante la extensión de los procedimientos de selección y su control formal por parte del MH y de la Corte de Cuentas, no existen auditorías que verifiquen la imparcialidad de las pruebas realizadas por las URHI. Tampoco existen mecanismos que impidan que, durante el período de prueba, prevalezca el criterio personal o arbitrario del superior y por ello se descontinúe la relación de empleo público.

Con respecto a la gestión del rendimiento, si bien está extendida la práctica de la evaluación del desempeño y su cumplimiento, está controlado por la Corte de Cuentas; salvo en casos excepcionales, supera la formalidad. Sólo en una jurisdicción impacta en las remuneraciones. Aunque no afecta a la carrera administrativa, cabe resaltar el caso de los maestros, quienes son premiados con un bono de calidad por el impacto positivo en las evaluaciones de los alumnos. La gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria; los salarios de los niveles medios y bajos son mayores a los privados, y es a la inversa en los niveles gerenciales; no hay incentivos para mejorar el rendimiento. Subsisten las inequidades internas y externas al detenerse el proceso de correlación entre perfiles de puestos y escala salarial.

Para la gestión del desarrollo, a principios de la década se concretaron capacitaciones transversales en las áreas objeto de la modernización (adquisiciones y contrataciones, y desarrollo de competencias directivas); en la actualidad, el único programa transversal es la difusión de la Ley de Ética Gubernamental. Si bien se definieron lineamientos para la elaboración de planes de capacitación alineados con las necesidades organizacionales, la administración descentralizada genera diferencias notables entre jurisdicciones desde la tradicional formación laboral hasta el caso extremo de la gestión del talento. La gestión

de las relaciones humanas y sociales está paulatinamente incorporando nuevos canales de comunicación y aún prevalece el desequilibrio en las relaciones entre empleados y directivos, pero se han incorporado prácticas y reformas legislativas que tienden a disminuirlo. Los contratados son los más vulnerables: se les aplican las mismas obligaciones que a los comprendidos en LSC, pero no gozan de sus derechos ni de la protección de las CSC y, ante la laguna normativa para la aplicación de sanciones intermedias, la práctica más extendida es la no renovación de los contratos. La organización de la función de RH descentralizada ha mejorado sensiblemente, pero la carencia de una unidad central fragmenta el sistema y retrasa los procesos de las áreas con mayor desarrollo.

La política de restricción presupuestaria ha modelado la gestión y modernización de los RH. Por otro lado, la LSC se ha convertido en un instrumento legal obsoleto que no corresponde con las dimensiones y características actuales del sistema de RH; no obstante, después del fracaso que la iniciativa de reforma generó en la década de 1990, el gobierno no hizo nuevos intentos y se limitó a impulsar las medidas factibles de llevar a cabo en el marco actual de la ley. La reforma de la LSC del año 2006 -aún no vigente-, lejos de constituirse en una decisión estratégica del gobierno, respondió a presiones externas de la Unión Europea y de los sindicatos. De hecho, éstos sostuvieron que las exclusiones al derecho de sindicalización vulneran los acuerdos de la OIT que estas reformas buscan reglamentar. Es altamente probable la ratificación del derecho constitucional de sindicalización de los servidores públicos en la próxima Asamblea. Desde el año 2002, se observa una intervención aumentativa de la PGR en la defensa de los trabajadores públicos, con un alto índice de éxito en la corrección de situaciones de injusticia manifiesta y despidos injustificados. En el año 2006, con la creación del TEG, se ha abierto un espacio para las denuncias por discriminación (que incluye la discriminación política) y nepotismo, que muchas veces impulsan los mismos dependientes. Después de veinte años de gobierno de ARENA y frente al triunfo del principal partido de la oposición, es incierto el destino del gran número de contratados.

Se han realizado avances en el proceso de reclutamiento y selección de empleados, y se mejoraron los mecanismos de control formal para reducir la injerencia política en los nombramientos de planta. Salvo excepciones, no ha habido progreso en relación con la productividad y la profesionalización del servidor público; tampoco se avanzó en el diseño de una estructura salarial competitiva de la función pública, con capacidad de atraer, conservar y motivar a los empleados más capacitados (BM, 2008; Entrevista, 2008).

Respecto del diagnóstico 2004, se produjeron cambios de posicionamiento en los actores intervinientes en la ARH: a) el ASE-STP se ha abocado a otros proyectos estratégicos de la agenda presidencial y ha bajado la prioridad a los proyectos de modernización de RH; b) el MH se posicionó como la jurisdicción que más aportes realiza a la planificación del sistema, al haber superado holgadamente la cantidad de instituciones integradas al SIRH y al SIAFI; de hecho, la unidad SIRH se está constituyendo en un referente de consulta de las URHI en aspectos que exceden sus competencias; c) las URHI están asumiendo buena parte de las funciones que la LSC atribuye a las CSC, tales como la selección y la producción de información de base, y algunas de ellas han emprendido importantes procesos de cambio en la ARH; d) se acentuó la importancia de la PGR en la defensa de los trabajadores públicos y la gestión exitosa de los juicios puso en evidencia que el Estado sufre una pérdida por partida doble, por un lado al sostener el sistema de las CSC y del TSC y, por el otro, al abonar las sentencias por los juicios que pier-

de debido a los errores procesales en que estos incurren; e) la conformación tripartita de las CSC, contrariamente al espíritu de equilibrio participativo de su constitución, ha devenido en un espacio donde cada representante asume el rol de defensa del sector que lo designó; f) ha disminuido el universo de empleados públicos incluido en las funciones de las CSC y del TSC, por el aumento relativo de los contratados y, desde el 2006, por la exclusión de los empleados públicos dependientes de los municipios; g) ha aumentado la intervención de los Tribunales de Trabajo para el juzgamiento de los casos de incumplimiento de contratos, y de juzgados civiles o de paz ante casos de despido de contratados; h) la puesta en vigencia de la reforma de la LSC, prevista para mediados de 2009, atribuye al TSC la competencia de intervenir en todos los conflictos colectivos de carácter económico y de intereses; i) el TSC tiene expectativas de reposicionarse como órgano rector de la función pública, sumando a la intervención actual en la resolución de los conflictos individuales, la resolución de los conflictos colectivos cuando entre en vigencia la reforma de la LSC, la conducción de la función pública y el ejercicio pleno de la organización de la capacitación de los empleados públicos que actualmente está circunscrita a la difusión de los contenidos de la LSC; j) la creación del TEG, en el año 2006, ha generado un espacio de control ciudadano y de los propios funcionarios para la denuncia de conductas antiéticas, entre las que se incluyen el nepotismo y la arbitrariedad en la designación, sanción o despido de un trabajador público. A estos cambios en el posicionamiento de los actores públicos intervinientes en la ARH, se suma la reforma normativa que permitirá la sindicalización de los empleados públicos y, con ello, los fueros sindicales y la implantación de los convenios colectivos de trabajo y de los mecanismos de resolución de conflictos colectivos.

Si bien no se cuenta con indicadores cuantitativos, puede estimarse que la intervención creciente de la PGR en la defensa de los trabajadores, del TEG como canal de denuncias de arbitrariedades, y la reforma del marco normativo que permitirá en breve la sindicalización de los empleados públicos, han disminuido la incidencia de casos de injusticia manifiesta en la sanción y el despido, el nepotismo o la prevalencia de criterios políticos a la hora de disponer de una vacante presupuestaria.

Aunque se ha fortalecido la ARH en las jurisdicciones, sigue siendo una asignatura pendiente la constitución de la unidad central de RH del sector público, que asuma la gestión estratégica y opere como rectora de las políticas y sistemas de RH (Entrevista, 2008). En la actualidad, el sistema está fragmentado: no se han generado capacidades homogéneas entre las URHI y la falta de una unidad central que audite los procesos -más allá de los controles formales del MH y de la Corte de Cuentas- puede poner en riesgo la creciente aplicación del principio de mérito. Esta situación también se constituye en un freno para los avances de gestión de las unidades más dinámicas, y en la causa de la falta de incentivo para el cambio, en las más rezagadas.

La prolongada postergación de la presentación ante la Asamblea Legislativa de un nuevo proyecto de LSC, la disminución del posicionamiento de los proyectos de modernización de RH en la agenda presidencial, la profusión de actores con roles poco claros y/o superpuestos, y la dispersión y los puntos ciegos del marco normativo denotan una visión del recurso humano como gasto y no como inversión, lo que propicia que la gestión estratégica del talento se vea opacada por la importancia que ha tomado el control presupuestario. En este contexto de debilidad, el cambio de partido gobernante se constituiría en el mayor desafío a superar y pondría a prueba el grado de asentamiento de los cambios en todo el sistema de ARH.

5.2 RECOMENDACIONES

Se torna prioritario el ordenamiento normativo y la clarificación de las instancias. La dispersión normativa y la proliferación de regímenes generan confusión tanto entre los trabajadores públicos como entre los funcionarios que están legalmente involucrados en los procesos. Las CSC, en cuya constitución raramente interviene algún abogado, suelen cometer errores en la ponderación de las pruebas y/o en los procesos, lo que deriva en injusticias y mayor gasto al Estado ya que a ella sigue la intervención del TSC y/o de la PGR, y en los casos en los que un empleado cometió una falta, pero es sobreseído por errores procesales, genera en los directivos la sensación de falta de cobertura legal así como la anomia de los pares. En caso de despido, contrariamente a lo que podría esperarse, están más protegidos los empleados y funcionarios excluidos de la LSC ya que la LRGAEP establece la promoción de una acción judicial, de modo que será un abogado quien valore las pruebas y no una CSC. Existe un gran vacío respecto del procedimiento a aplicar en caso de sanciones menores a aplicar a los cargos excluidos de la LSC, así como a los contratados. Si no se genera una coyuntura política más favorable a la aprobación de una nueva LSC, debería explotarse la vía de modificaciones parciales que apunten a regular los vacíos legales detectados.

La dispersión normativa también genera diferencias de interpretación entre los actores que intervienen en la ARH y la superposición de esfuerzos. Por ello, el ordenamiento normativo debería incluir la revisión y delimitación de competencias entre los actores que intervienen en la ARH, siendo prioritaria la conformación de la unidad central de RH. El TSC aspira a constituirse en la unidad rectora central de la función pública y está trabajando en ese sentido, pero se desconoce si los otros actores involucrados en la función pública respaldan esta iniciativa. Es probable que la falta de una unidad central para la ARH haya ido generando estas situaciones propias de la falta de una dirección estratégica, lo cual hace imperioso dar claras señales de la integración, dependencia y funciones que tendrá el órgano rector, o en su defecto hacer una adecuada recopilación y actualización normativa que establezca con claridad la distribución de funciones entre los actores.

Los avances alcanzados en la definición de perfiles y en la selección encuentran un freno al carecer de una correlación entre éstos y los salarios; esto genera inequidad, desincentiva e impide retener a los empleados más destacados. A los efectos de cerrar el desarrollo del subsistema organización del trabajo, se hace necesario definir una escala salarial referenciada a los puestos laborales.

Deberían replantearse las funciones y atribuciones de las CSC en función del crecimiento y operatividad de las URHI y las falencias procesales detectadas por la PGR. Por otro lado, su constitución tripartita, que tenía por objeto generar un ámbito que analizara cada decisión desde distintas perspectivas, se ha desvirtuado y en la actualidad, cada miembro tiende a hacer una defensa corporativa del grupo al que representa.

La ratificación de la reforma constitucional que en breve permitirá la sindicalización de los empleados públicos se constituye en un escenario nuevo para las relaciones con los trabajadores públicos. La construcción de espacios de diálogo y de consenso son esenciales, más aún si se considera que todavía hay trabajo por hacer en la superación del déficit fiscal que la crisis internacional no dejará de impactar en la economía del país, y que la estrategia de reducción de la pobreza requiere de trabajadores comprometidos con el propósito de alcanzar los objetivos del milenio. La conflictividad no se ha superado y es probable que el nuevo escenario económico y político la potencie.

Síntesis 6.

TABLA DE SÍNTESIS

SECCIONES	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Antecedentes	Los avances realizados desde el diagnóstico realizado en 2004 se basaron en la consolidación del SIRH y su interfaz con el SIAFI, ambos dependientes del MH. Los progresos en la implantación de procesos de selección y evaluación de desempeño se sustentaron en el desarrollo descentralizado de las URHI y los controles formales del MH y la Corte de Cuentas.
Análisis del marco legal	Decreto Ley 507 -Ley del Servicio Civil, sancionada en 1961, sufrió 14 reformas, la última de las cuales data de 2006 y fue realizada con el propósito de incorporar herramientas para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. Nunca fue reglamentada. Decreto Ley 450 –Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, de 1990. Código de Trabajo.
Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Inexistencia de una unidad central de RH. Profusión de actores: a) Unidad Técnica Coordinadora del Área de Seguimiento Estratégico dependiente de la Secretaría Técnica de Modernización (ASE-STP); b) Unidades de Recursos Humanos Institucional (URHI), encargadas del manejo descentralizado del SIRH; c) División Análisis del Personal del Sector Público, dependiente de la Dirección General de Presupuesto del MH (DAPSP-MH), que revisa y autoriza las designaciones; d) Comisiones de Servicio Civil (CSC), unidades que se conforman en cada una de las dependencias públicas para dar seguimiento y solución a asuntos conflictivos que involucren a un trabajador; e) el Tribunal del Servicio Civil (TSC), cuya función principal es conocer, en recurso de revisión y de nulidad, las resoluciones definitivas pronunciadas por las CSC; f) la Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador - Procuraduría General de la República (PGR), brinda asesoría legal a los trabajadores públicos; g) la Corte de Cuentas, órgano de contralor cuya función es supervisar que los fondos públicos destinados al pago de salarios se utilicen de manera adecuada, y de establecer sanciones para quienes hagan uso indebido de dichos fondos.
Indicadores cuantitativos sistema de SC analizado	El indicador de puestos políticos no es representativo porque el contrato se utiliza también para personal de confianza y asesores. Se mantiene amplia la distancia entre sueldos superiores e inferiores (19 veces). Reducido porcentaje de trabajadores públicos sobre población total (1,92).
Planificación	La planificación se basa centralmente en la gestión del SIRH y su articulación con el SIAFI, y en control del gasto público.
Organización del trabajo	Relevamiento y elaboración del diseño de puestos terminado, pero sin relación con la escala salarial.

Gestión del Empleo	Se implantaron procesos de selección, cuyo cumplimiento formal es controlado por la DAPSP-MH y la Corte de Cuentas. No existen auditorías que avalen que la selección de los candidatos -realizada por las URHI- respeta la igualdad de oportunidades para el acceso.
Gestión del Rendimiento	Se implantaron procesos de evaluación de desempeño, cuyo cumplimiento formal es controlado por la Corte de Cuentas. No existen auditorías que avalen la objetividad de la evaluación realizada por los jefes y procesada por las URHI.
Gestión de la Compensación	Existen inequidades internas y externas. Los salarios se ajustan a las partidas presupuestarias y no existe correlación entre puestos y remuneraciones.
Gestión del Desarrollo	En la actualidad, es desarrollado en forma descentralizada por las distintas jurisdicciones, salvo algunas iniciativas transversales como socializar la Ley de Ética Gubernamental.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Aún no está vigente la reforma constitucional que permite la sindicalización de los empleados públicos (se prevé para mediados de 2009). En la actualidad, el grado de conflictividad es relativamente bajo.
Índices del sistema de Servicio Civil	Los índices representan en promedio alrededor del 26% de la escala prevista, entre un mínimo de 22% para el índice de capacidad integradora y un máximo del 30% para los índices de eficiencia y mérito. En el rango intermedio, se ubican los índices de capacidad funcional (23%) y de consistencia estructural (27%).

ANEXOS

Anexos 7.

ANEXO I. Valoración de los Puntos Críticos

Niveles de evaluación:

5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Se dan coincidencias en casos excepcionales.

0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Se puede constatar un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	2
Coherencia estratégica	2. **Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.**	**2**
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	1

Información de base	4. **Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.**	**3**
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	2
	6. **No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.**	**1**
	7. **El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.**	**2**
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	1
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	2
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	1
	11. **Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.**	**1**
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.		
Existencia e integridad	12. Se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	2
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	13. **El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.**	**2**
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	2
	15. La precisión en la descripción de las tareas no es tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	2
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz "especialización" en glosario).	1
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	2
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	1
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	1
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	1
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles en la parte que les afecta.	1

GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.

Igualdad y mérito en el acceso	24. **El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.**	**2**
	25. **Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.**	**1**
	26. **Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.**	**2**
	27. **Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.**	**1**
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	1
Calidad de la selección	29. **La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.**	**1**
	30. **Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.**	**1**
	31. **Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.**	**2**
	32. **Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.**	**1**
Calidad de la recepción	33. Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, en sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	1
	34. Existen, y se aplican procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	1
Movilidad	35. **Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.**	**2**
Ausentismo	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	1
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios, efectivamente aplicados, permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	1
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	2
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	1
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	1

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible.		
Planificación y seguimiento del rendimiento	42. **La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.**	**1**
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	1
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	0
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	0
Evaluación	46. **El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.**	**1**
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	1
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	1
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	1
GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.		
Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	1
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	1
	52. Las personas perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	1
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y al aprendizaje.	1
	54. **La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.**	**1**
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	1
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	2
	57. **Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.**	**1**

Eficiencia	58. **Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.**	**2**
Administración	59. **Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.**	**2**
	60. No se pueden constatar, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	3
	61. **Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.**	**3**
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	1
	63. **El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.**	**2**
	64. En la organización, existen políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	0
GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional. El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.		
Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas sus expectativas razonables de promoción en la organización.	0
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	0
	67. **Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.**	**0**
	68. No se pueden constatar, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	1
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	0
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0
Calidad de la formación y gestión de la formación	71. De la organización, las personas reciben la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	2
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	1
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	1
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	1
	76. La formación es objeto de evaluación que se extiende a la satisfacción producida en los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).		
Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	1
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	0
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos cuya utilización frecuente es constatable para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	0
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	1
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	1
Equilibrio y calidad de las relaciones laborales	82. **En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.**	**1**
	83. **Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Normalmente, las transacciones entre las partes reflejan dicho equilibrio.**	**1**
	84. **Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.**	**2**
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	1
Gestión del conflicto laboral	86. **El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.**	**2**
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	1
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	2
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden a los que son propios del entorno en el cual opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	2
Organización de la función de recursos humanos - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.		
	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	2
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	1
	92. **Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.**	**1**
	93. **Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.**	**0**

ANEXO II. Análisis de los resultados por índice

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICIENCIA – Valor obtenido: 30 % Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.			
Planificación Empleo Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	5. 6. 7. 8 36. 41 56. 57. 62. 63 75. 76 89	• Gestión fiscal disciplinada. • Énfasis en el control del tamaño de las nóminas. • Períodos de vacaciones unificados para todos los empleados. • En los sectores más dinámicos, la información resultante de la articulación entre el sistema de información de recursos humanos y el financiero ha permitido redistribuir personal y fusionar plazas en función de las nuevas necesidades. • El gasto en personal se mantiene dentro de parámetros razonables. • No se ha observado rotación de dotaciones debido a cambios políticos (se mantuvo el mismo partido político durante las últimas dos décadas).	• Utilización masiva de la modalidad de contratación permanente, a los efectos de otorgar flexibilidad al gasto público, genera inestabilidad en el 30% de los empleados públicos, que podrían perder sus empleos el próximo 31 de diciembre. • En los sectores más tradicionales, el ajuste a la pauta presupuestaria podría estar congelando situaciones de ineficiencia generadas en el pasado. • Los costos salariales casi duplican los de mercado.
MÉRITO – Valor obtenido: 30 % Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos			
Empleo Remuneración Desarrollo	24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38 60 68	• Se ha avanzado en el sistema de selección por mérito mediante la intervención del MH y la Corte de Cuentas: el MH hace control de condiciones del candidato y cumplimiento del perfil y la Corte de Cuentas verifica cumplimiento de normativa. En las áreas más avanzadas, se realizan exámenes, encuestas, tests psicológicos, etc. • Se han mejorado los instrumentos y órganos de selección. • Se ha puesto énfasis en la selección y ascenso por mérito.	• El control del MH es exclusivamente formal y no se constata la correspondencia con la realidad. • Se advierte inequidad salarial, pero la misma no parece atribuible a factores de arbitrariedad política sino más bien a la inercia presupuestaria. Las jurisdicciones no logran la aprobación del MH para corregir las situaciones de personas que están desarrollando funciones superiores al cargo que ocupan. • 39 mil personas (el 30% del personal de APN, descentralizadas y empresas públicas) son contratadas en forma permanente y sus contratos caducan cada fin de año. La administración central utiliza esta modalidad en el 21% de los casos. Algunos incluso han sido seleccionados siguiendo procesos meritocráticos. Existe incertidumbre respecto de lo que hará el próximo gobierno con estas dotaciones, que pueden ser despedidas sin indemnización.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL – Valor obtenido: 27% Evalúa la solidez e integración sistémica del SC. Se desagrega en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.			
COHERENCIA ESTRATÉGICA – Valor obtenido: 27% Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.			
Planificación Rendimiento Remuneración Desarrollo	1. 2. 3. 11 42 50 75	• Articulación del SIRH y SIAFI permite contar con información *on line* de 85 instituciones de todo el país. • El MH elabora y propone la política presupuestaria, pero cada institución tiene la responsabilidad de elaborar su presupuesto. La flexibilidad para el aumento de las dotaciones responde, en líneas generales, a las decisiones estratégicas del plan de gobierno. • Se invierte en capacitación pero, salvo excepciones, no se observa que responda a la detección de necesidades.	• La pauta presupuestaria define la mayor parte de las estrategias del sistema de ARH. • La gestión descentralizada genera brechas de calidad en el desarrollo de los distintos subsistemas de la ARH, tanto entre ministerios, como entre las dependencias ubicadas en la capital y en el interior. • La evaluación de desempeño es exigida por la Corte de Cuentas pero, salvo excepciones, no pasa de una instancia formal y no se relaciona con incentivos salariales. • Se avanzó en la descripción de puestos, pero éstos no se correlacionan con una escala salarial. • La política salarial es inercial y mantiene inequidades.
CONSISTENCIA DIRECTIVA – Valor obtenido: 17% Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Organización RH	10 23 45. 49 90. 91. 92. 93	• Los gerentes o responsables de RH de los ministerios tienen mucha participación en la definición del presupuesto y pueden solicitar la reclasificación presupuestaria de las plazas disponibles. • En 2002, 500 directivos fueron incluidos en un programa de desarrollo de competencias directivas, de modo que se presume un adecuado nivel técnico de los responsables de las URHI. • Los gerentes de las jurisdicciones más dinámicas, recibieron capacitación en el exterior.	• No existe un órgano central para la ARH del Estado central, a pesar de que ésta era una de las metas del Plan de Modernización. • El área central que se ocupa del seguimiento del plan le ha dado prioridad a otros proyectos. De hecho, ya no se constituye en referente de los procesos de modernización de RH, habiendo relegado este rol a la Unidad SIARH del MH. • La falta de una unidad central está frenando los procesos de cambio de las jurisdicciones más dinámicas. • La falta de una unidad central y la dispersión normativa ha generado la intervención de un gran número de actores, con distintas interpretaciones, objetivos y estrategias organizacionales.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CONSISTENCIA PROCESOS - Valor obtenido: 38% Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	1. 4. 12. 14. 17. 47 56. 59. 61 66. 74. 76 80. 82	• El SIRH permite contar con información completa y *on line* sobre las nóminas y características cualitativas de todo el personal. Mediante su articulación con el sistema financiero, ha permitido mejorar la calidad de la información presupuestaria y disminuir los tiempos necesarios para la liquidación de la nómina y el registro contable y de tesorería. • Toda la administración central cuenta con la definición de puestos y los perfiles que deben cumplir los candidatos. • La capacitación común a los directivos de las URHI ha permitido la estatización de muchos procesos de la ARH. • Si bien prevalece la inequidad salarial, se están haciendo esfuerzos en las unidades más dinámicas por utilizar el margen de maniobra que permite el presupuesto para relacionar la función con el salario.	• No existen planes de carrera. • La capacitación, salvo en las unidades más dinámicas, no responde al análisis de necesidades y no se evalúa la formación impartida. • Si bien las relaciones laborales aún no son equilibradas, se están realizando cambios normativos que permitirán la sindicalización de los empleados públicos y los convenios colectivos de trabajo.
CAPACIDAD FUNCIONAL - Valor obtenido:23% Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices: Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad.			
COMPETENCIA - Valor obtenido: 29% Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Remuneración Desarrollo	9 18. 19. 20. 21 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34. 54 71. 72	• Se avanzó en la tecnificación de las dotaciones a partir de la definición de perfiles de puestos y del cumplimiento de los requisitos de competencias. El 89% tiene título secundario y el 27% es egresado universitario. • Los perfiles de competencia incluyen requisitos de educación formal, pero también habilidades y competencias. Fueron desarrollados por expertos y validados por directores y gerentes. Son utilizados para la selección del personal, lo cual resguarda a los aspirantes de la arbitrariedad política.	• No efectúan convocatorias abiertas, salvo que no pueda completarse la vacante con empleados de la institución, pasantes o bases de datos que administra cada ministerio. • Las personas renuncian a su estabilidad por acceder a un puesto por contrato que les ofrece mejor retribución. • Los salarios vigentes atraen más a los trabajadores operativos que a los gerentes muy capacitados.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICACIA INCENTIVADORA - Valor obtenido: 15% Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Organización del Trabajo Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo	16 37. 39 42. 43. 44. 45. 46. 51. 55. 58. 64. 67	• Unas pocas instituciones están comenzando a revertir la falta de relación entre rendimiento y salario, generando movilidad entre puestos o aplicando una escala salarial formal o *ad hoc* (p.e. MH, MINED); algunos estatutos contemplan escalas salariales que reconocen la experiencia o el mayor nivel de educación formal.	• CSC y TSC intervienen en la aplicación de sanciones disciplinarias, pero han reducido su ámbito de actuación debido al paso de trabajadores del régimen de LSC al de contrato, a disposiciones de la LSC que violan el derecho de defensa, y a la prevalencia de una cultura organizacional que hace que los superiores recurran más al uso de sanciones cuya aplicación no requiere más trámite -suspensiones hasta cinco días- que los empleados aceptan sin apelarlas. • Los procesos para sancionar a los contratados son muy largos, de modo que prevalece la no renovación del contrato anual. • La proliferación de regímenes implica la aplicación de distintos sistema de premios y castigos para personas que trabajan bajo el mando del mismo superior. • La evaluación de desempeño no se correlaciona con mejoras salariales, salvo en el Ministerio de Salud. • Para la carrera administrativa no existe escala salarial que correlacione puesto con remuneraciones, salvo algunas excepciones.
FLEXIBILIDAD - Valor obtenido: 28% Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Desarrollo	3. 13.15. 16. 22. 35. 39. 40. 53. 69. 70. 73	• En las unidades más dinámicas, el diseño de puestos se actualiza a medida que se van haciendo nuevas incorporaciones. • Algunas jurisdicciones hacen uso de las herramientas que les permiten fusionar plazas. • La LSC contempla la posibilidad de despido por falta notoria de idoneidad o incumplimiento reiterado de las obligaciones. • Es posible generar movilidad por necesidades comprobadas del servicio.	• La pauta presupuestaria predomina en la designación, y el rango de flexibilidad es reducido. • No existe desarrollo horizontal de carrera, salvo la movilidad de plazas implantada en algunas jurisdicciones. • No se han realizado revisiones integrales de los puestos, salvo la auditoría finalizada en 2004.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CAPACIDAD INTEGRADORA - Valor obtenido: 22% Evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.			
Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	27. 33 44. 48 51. 52 65 77. 78. 79. 81 82. 83. 84. 85 86. 87 88. 89	• Relaciones laborales armónicas, con bajo nivel de conflicto. • Se evalúa el clima laboral, que se constituye en insumo para elaborar los planes de capacitación y tiene algún impacto en las condiciones del espacio físico. • Se aprobó la sindicalización de los empleados públicos, pero no entrará en vigencia sino hasta mediados de 2009.	• Existen inequidades salariales. • Los objetivos de rendimiento no se acompañan de incentivos salariales. • Existe poco margen para que las personas vean satisfechas en la organización sus expectativas de promoción. • Sólo en las organizaciones más avanzadas la evaluación de desempeño supera las instancias formales.

ANEXO III. Ficha técnica del informe

Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior (BID, DRP, 2006): Noviembre 2004
Fecha de cierre del actual diagnóstico: Marzo 2009

Fuentes de obtención de la información

Agradecemos especialmente los aportes y el apoyo brindado por Ernesto Zúñiga de la Secretaría Técnica de la Presidencia, quien hizo posible el armado de la misión en el país así como el desarrollo de la misma.

Documentos

Baires Quezada, Rodrigo (2007). "Convenios OIT no pasan con dispensa de trámite". Observatorio Legislativo. Publicada el 21 de agosto. Diario Digital El Faro.

Banco Mundial (1996). Public Sector Modernization Technical Assistance Loan (PSM-TAL): Technical Annex – El Salvador, Leadership Group, Central America Country Department, Latin America and the Caribbean Region. Sitio Web Banco Mundial.

Banco Mundial (2008). "Implementation Completion and Results Report (IBRD-40820) Republic of El Salvador for a Public Sector Modernization Technical Assistance Project". Report Nº: ICR0000725.

Banco Mundial (2008a). "Reseña sobre El Salvador". Sitio Web Banco Mundial.

BID – DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

BID-DRP (2008). "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue, 2008. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Los capítulos: The Civil Service in Belize; Comparing the civil service in four English-speaking countries: a quantitative and qualitative approach (este último en coautoría con Ana Laura Rodríguez Gustá). Washington, D.C.

CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre. http://www.clad.org.ve/cartaibero.pdf

Doing Business (2007). "Cómo reformar". Publicación conjunta del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, citado por Informe de la Secretaría Técnica - Informe de Cierre 31-10-2007.

FESPAD (2006). "El proceso para la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT". Presentación. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.

Grupo Nacional de Trabajo (2003). "El Salvador: Régimen financiero, sistemas integrados de administración financiera y descentralización con atención especial al manejo de las finanzas públicas en el ámbito municipal". Seminario Internacional "Régimen Financiero, Administración Financiera y Descentralización". Grupo Nacional de Trabajo conformado por los delegados representantes de la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda, la Corte de Cuentas de República de la República y Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador. San José, Costa Rica - Mayo. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN026722.pdf

Iacoviello, M., Iturburu, M. e Ivania de la Cruz (2005). "Informe de situación del servicio civil en El Salvador". Elaborado por Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz. Publicado en BID – DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

MH (2007). "Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2008". Dirección General del Presupuesto. San Salvador, El Salvador, Centroamérica. Septiembre.

MH (2008). "Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2009". Dirección General del Presupuesto. San Salvador, El Salvador, Centroamérica. Septiembre.

Plan de Gobierno (2004). "País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009". Presidencia de la Nación. República de El Salvador.

Ramírez de Montalvo, Maura (2008). Presentación. XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano. Julio 2008.

STP (2006). "Estadísticas de los funcionarios públicos de El Salvador". Presidencia de la República de El Salvador. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Ministerio de Hacienda. Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de septiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

STP (2008). "Informe de Cierre - 31 de octubre de 2007". Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Sector Público. Préstamo BIRF-4082-ES. Secretaría Técnica de la Presidencia. Comisión Presidencial para la Modernización.

Umaña, Claudia Beatriz (2008). "Integración centroamericana: un proyecto en proceso de construcción". ARI Nº 68/2008 del 27-6-2008. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI68-2008#inicio

Normativa

- Constitución de la República de El Salvador.
- Decreto Legislativo Nº 78 de fecha 24 de agosto de 2006 (modificatorio LSC, 2006).
- Decreto Legislativo Nº 574 del 5-2-52. Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador.
- Decreto Legislativo Nº 665 del 7-3-96. Ley de la Carrera Docente.
- Decreto Legislativo Nº 536 del 11-10-2001. Ley de la Carrera Judicial.
- Decreto Legislativo N° 831 del 11-3-94. Ley de Creación de Escalafón del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Decreto Legislativo Nº 472 del 18/10/1995. Ley de la Carrera Militar.
- Decreto Legislativo Nº 1038 del 27 de abril de 2006. Ley de Ética Gubernamental.
- Decreto Ley Nº 507 de 1961, sancionado por el Directorio Cívico Militar de El Salvador.
- Decreto Legislativo Nº 1039, Ley de la Carrera Administrativa Municipal, del 26-5-2006.
- Decreto Legislativo Nº 450 del 8-3-90.
- Decreto Legislativo Nº 516 del 23-11-95. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.

- Decreto Legislativo Nº 17 del 4-3-40. Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos.
- Convenio N° 87. Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización de 1948.
- Convenio N° 98. Sobre el Derecho a la Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949.

Entrevistas realizadas

Reuniones individuales de entre media hora y una hora y media, conducidas por Mónica Iturburu, el viaje de relevamiento realizado del 1 al 3 de diciembre de 2008.

Nombre	Cargo	Organismo-Área	Correo electrónico
Jaime Acosta	Coordinador	Unidad de Seguimiento Estratégico. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	jacosta@cpmsp.gob.sv
Lic. Ernesto Zúñiga	Responsable	Programa Modernización en el Área de Recursos Humanos. Unidad de Seguimiento Estratégico. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	ezuniga@cpmsp.gob.sv
Ing. Osvaldo Recinos	Coordinador	Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH). Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI). Ministerio de Hacienda	orecinos@mh.gob.sv
Lic. Elizabeth Batres	Jefe de División	División de Análisis de Personal del Sector Público. Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda	ebatres@mh.gob.sv
Dr. Rafael Silie-zar García	Magistrado propie-tario por parte del Órgano Ejecutivo	Tribunal del Servicio Civil	sriagraltsc@integra.com.sv
Ing. María Guadalupe Monterrosa de Zúñiga	Gerente	Gerencia de Recursos Humanos. Ministerio de Educación	guadalupe.zuniga@mined.gob.sv
Lic. Mauricio Segovia	Gerente General	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)	msegovia@isdem.gob.sv
Silvia Lizette Kuri de Mendoza	Presidenta	Tribunal de Ética Gubernamental	silviakuri@teg.gob.sv
Carlos Roberto Pinto Guardado	Director Ejecutivo	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador	cpinto@comures.org.sv
Lic. Guadalupe Aguirre de Pacas	Directora	Dirección de Recursos Humanos. Ministerio de Hacienda	gpacas@mh.gob.sv
Lic. Germán Emilio Muñoz Hernández	Coordinador Nacional	Coordinación Nacional Defensa Derechos del Trabajador. Procuraduría General de la República	cnlaboral_prg@yahoo.com
Edmundo Salas	Director Nacional	Director Nacional de Monitoreo. Ministerio de Educación	
Lic. Américo Mercado	Jefe de Departamento	Departamento de Bienestar Laboral. Gerencia de RH. Ministerio de Hacienda	
Lic. Carlos Abre	Jefe de Departamento	Departamento de Capacitación. Gerencia de RH. Ministerio de Hacienda	
Lic. Zuleyma de Martínez	Jefe de Departamento	Departamento de Dotación, Remuneraciones y Acciones de Personal. Gerencia de RH. Ministerio de Hacienda	

Taller con expertos

Reunión de trabajo conducida por Mónica Iturburu, el día miércoles 1 de diciembre de 2008.

Nombre	Organismo-Área	Cargo
Lic. Ernesto Zúñiga	Programa Modernización de Recursos Humanos. Unidad de Seguimiento Estratégico. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República	Responsable
Lic. Juan Carlos Saca	Universidad Dr. José Matías Delgado	Especialista
Dr. Gilberto Leonel Castillo	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Asesor Jurídico
Lic. Eduardo Alfredo Méndez	Ministerio de Economía	Especialista
Licda. Julissa Cañas	Ministerio de Relaciones Exteriores	Especialista
Nexi de Henríquez	Ministerio de Salud y Asistencia Social	Especialista
Lic. Beatríz Alegría Cabrera	Ministerio de Educación	Especialista
Lic. Aminta Esperanza Burgos de Orellana	Ministerio de Educación	Especialista
Lic. Guadalupe Aguirre de Pacas	Dirección de Recursos Humanos. Ministerio de Hacienda	Directora de Recursos Humanos
Lic. Américo Mercado	Departamento de Bienestar Laboral. Dirección de Recursos Humanos. Ministerio de Hacienda	Jefe de Departamento
Lic. Carlos Abre	Departamento de Capacitación. Dirección de Recursos Humanos. Ministerio de Hacienda	Jefe de Departamento
Lic. Zuleyma de Martínez	Departamento de Dotación, Remuneraciones y Acciones de Personal. Gerencia de Recursos Humanos. Ministerio de Hacienda	Jefa de Departamento

Sitios web consultados

Banco Mundial	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
AECID	http://www.aecid.es/
FLACSO	http://www.flacso.org/
ICAP - Instituto Centroamericano de Administración Pública	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx
SICA – Sistema de la Integración Centroamericana	http://www.sica.int/sgsica/
United Nations Public Administration Network	http://www.unpan.org/
Casa Presidencial	http://www.casapres.gob.sv/
Ministerio de Hacienda	http://www.mh.gob.sv
Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI)	http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,538286&_dad=portal&_schema=PORTAL
Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	http://www.mop.gob.sv/
Portal del Gobierno	http://www.elsalvador.gob.sv/
Asamblea Legislativa	http://www.asamblea.gob.sv/
Corte Suprema	http://www.csj.gob.sv/
Dirección General de Estadísticas y Censos	http://www.digestyc.gob.sv/

Abreviaturas

ACE	Asociación Comunal Educativo
AFP	Administradora de Fondos de Pensión
APN	Administración Pública Nacional
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ARH	Administración de Recursos Humanos
ASE-STP	Área de Seguimiento Estratégico de la Secretaría Técnica de la Presidencia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CSC	Comisión Servicio Civil
DAPSP	División Análisis del Personal del Sector Público
DGI	Dirección General de Ingresos
DINAFI	Dirección Nacional de Administración Financiera
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IPEP	Instituto de Previsión de Empleados Públicos
LRGAEP	Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos
LS	Ley de Salarios
LSC	Ley de Servicio Civil
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PBI	Producto Bruto Interno
PGR	Procuraduría General de la República
RH	Recursos Humanos
SC	Servicio Civil
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TEG	Tribunal de Ética Gubernamental
TSC	Tribunal de Servicio Civil
UE	Unión Europea
URHI	Unidad de Recursos Humanos Institucional

8. INFORME DE COSTA RICA

Laura Zuvanic

contenido/página

1. RESUMEN EJECUTIVO 332

2. INFORMACIÓN DE CONTEXTO 334
   - 2.1 Contexto Institucional
   - 2.1 Antecedentes del Servicio Civil

3. ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS 337
   - 3.1 Planificación de Recursos Humanos
   - 3.2 Organización del Trabajo
   - 3.3 Gestión del Empleo
   - 3.4 Gestión del Rendimiento
   - 3.5 Gestión de la Compensación
   - 3.6 Gestión del Desarrollo Profesional
   - 3.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
   - 3.8 Organización de la Función de Recursos Humanos
   - 3.9 Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

4. INDICADORES 355
   - 4.1. Indicadores cuantitativos
   - 4.2 Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

5. CONCLUSIONES 358
   - 5.1 Análisis de áreas causales
   - 5.2 Recomendaciones

6. TABLA DE SÍNTESIS 361

7. ANEXOS 363
   - ANEXO I. Valoración de los puntos críticos
   - ANEXO II. Análisis de los resultados por índice
   - ANEXO III. Ficha técnica del informe

8

RESUMEN EJECUTIVO

Ejecutivo 1.

Este informe de diagnóstico se basa en el marco metodológico elaborado por el profesor Francisco Longo, y que fuera aplicado a la evaluación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del BID entre 2002 y 2005 (BID, DRP, 2006 y 2008). En el marco de dicho proyecto se realizó un Informe de situación del servicio civil de Costa Rica (Iacoviello y otros, 2005) que constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes- en términos de profesionalización.

Cabe señalar que el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) que fue aprobada por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

Costa Rica sigue manteniendo características que la definen como un modelo a seguir para la región, en especial por las prácticas instaladas de preservación del principio del mérito, igualdad en el acceso y la existencia de una institucionalidad del Servicio Civil que actualmente busca generar un modelo integrado de gestión de los recursos humanos, aún en un marco de limitaciones presupuestarias y de una cultura política que imprime largos tiempos a los procesos de cambio.

Las prácticas de gestión de los recursos humanos de Costa Rica indican que el servicio civil presenta índices y subsistemas que lo ubican en un nivel medio. Como se señalara en el anterior informe, está fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados y las organizaciones con régimen propio introducen variaciones importantes, dando lugar a la influencia política en las organizaciones, si bien el objeto del presente análisis se desarrolla sobre el régimen de empleo regido por la Ley de Servicio Civil, en lo relativo a su capítulo I.

Dentro de los puntajes de los subsistemas, la Función de Recursos Humanos resalta por el rol técnico y de liderazgo efectivo que desarrolla la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), si bien nos advierte también la necesidad de fortalecer el rol directivo y de las Oficinas de Recursos Humanos (ORH), en especial ante el avance del proceso de desconcentración que requiere de estas áreas una función más estratégica y no centralmente administrativa como solían tener en el pasado. El subsistema de Gestión del Empleo, mantiene un puntaje alto en comparación con los otros subsistemas, dada la instalación de prácticas vinculadas a la preservación del principio del mérito y la igualdad en el acceso, aunque también es necesario señalar, que la modalidad parcialmente instalada de nombramientos de interinos puede en el largo plazo deteriorar este subsistema. Asimismo, tanto Organización del Trabajo como Gestión de la Remuneración muestran una mejora derivada de la revisión realizada al sistema de clasificación

de puestos y a la política salarial, que ha permitido reducir parte de la inequidad interna en el servicio civil para el grupo laboral profesional y directivo, y para el personal operativo y técnico que será, en estos últimos grupos de trabajo, implementada este año.

En relación con los otros subsistemas, Planificación y Relaciones Humanas y Sociales presentan una moderada mejora, dado en el primer caso, por la incipiente búsqueda de mayor coherencia en el sistema de planificación y una integración más efectiva entre las declaraciones generales del Plan Nacional de Desarrollo y la acción concreta. En el caso de Relaciones Humanas y Laborales, destaca la consolidación y mejora de los espacios de diálogo y concertación con los sindicatos, si bien continúan sin implementarse políticas tendientes a conocer y gestionar el clima organizacional.

Por último, los subsistemas que presentan bajo desempeño son, en primer lugar, la Gestión del Rendimiento, ya que persiste cierta resistencia cultural a implementar efectivamente los sistemas de evaluación y aún cuando la ley le permite a las instituciones tener su propio sistema, se recurre en forma limitada a esta posibilidad.

Esto da como resultado que se desacreditan los métodos de evaluación y a la hora de aplicarlos se tienda a calificar benévolamente, limitando el desarrollo de una cultura de *feedback* y resultados.

El segundo subsistema que presenta menor desempeño es la Gestión del Desarrollo, en especial por la ausencia de concursos internos y ascensos en la carrera, debido más a las limitaciones de capacidades al interior de las ORH y de interés de los cuerpos directivos por la intencionalidad de vulnerar el principio de mérito, ya que paradójicamente la mayor parte de los postulantes de los concursos abiertos realizados por la DGSC están compuestos por funcionarios públicos. El segundo aspecto de este subsistema está vinculado al tema de capacitación, área para la cual no se ha dispuesto en los últimos años de los recursos económicos establecidos por el Fondo de capacitación y no se ha logrado integrar plenamente a la gestión del rendimiento.

En relación con los índices, Mérito presenta el valor más alto ubicándose en un 61% y el valor más bajo es para Capacidad Funcional con un 44%. Los demás índices tienen un promedio que abarca del 46% al 48%.

INFORMACIÓN DE CONTEXTO

Información 2.

2.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Costa Rica sigue destacándose como un país de un exitoso historial de desarrollo. Sin embargo, la trayectoria futura de su desarrollo dependerá en gran medida de la forma en que se impulse la competitividad y se amplíen las oportunidades en momentos en que aumenta la desigualdad de ingresos. A pesar de los problemas políticos que redujeron el avance en materia de políticas públicas durante la última administración presidencial (mayo de 2002 a abril de 2006), el crecimiento económico sobrepasó las proyecciones y los indicadores sociales se mantuvieron sólidos debido en gran medida al favorable entorno económico global. El ingreso promedio de Costa Rica se encuentra entre los más altos de la región. Sin embargo, el deterioro del ingreso en el quintil más pobre de la población a partir del año 2000 socava los esfuerzos de lucha contra la pobreza, aún cuando la clase acomodada está mejorando sus condiciones.

Por otra parte, Costa Rica tiene que cargar con algunos desequilibrios macroeconómicos (como su elevada deuda, la dolarización y la inflación) que obstaculizan el crecimiento y plantean riesgos económicos, y una infraestructura cada vez más anticuada y mal mantenida que aumenta el costo de la actividad empresarial. La administración anterior no pudo avanzar en su agenda económica, la cual iba a basarse en un paquete de reforma fiscal que dormía en la Asamblea Legislativa. La administración Pacheco completó las negociaciones con Estados Unidos para el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana y América Central (DR-CAFTA) y desarrolló un sólido programa complementario que, sin embargo, tuvo que ser refrenado en espera de la aprobación de la Reforma Fiscal. Su destino quedó sellado cuando en las últimas elecciones nacionales se hizo notar una creciente oposición al DR-CAFTA (Banco Mundial, 2008).

Con el gobierno del Presidente Calderón (1990-1994), por primera vez se crea en Costa Rica un Ministerio de la Reforma del Estado. Se inician los programas de ajuste estructural (PAES) y se intensifican las medidas para reducir el déficit fiscal, nuevamente reduciendo el gasto y el empleo público. Se establecen los programas de movilidad voluntaria y transitoriamente se logra reducir la nómina estatal, en aproximadamente diez mil puestos.

Esta administración preparó y presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Empleo Público que fue elaborado mediante la participación activa de sectores políticos, técnicos, sindicales, patronales, empresariales y de la sociedad civil. Este proyecto buscaba una mayor universalidad en el enjambre de sistemas. Sobre todo, pretendía sentar las bases legales para la aplicación de técnicas modernas de remuneración, basada en productividad, evaluaciones y rendimiento, y de esta manera lograr una profesionalización efectiva. A pesar del esfuerzo realizado y del consenso logrado, este proyecto no tuvo acogida para su estudio por parte de la Asamblea Legislativa.

En el período siguiente, Figueres (1994-1998) continuó los PAES, el Ministerio de Reforma del Estado se llamó Ministerio de Transformación del Estado. Se continuaron los programas de movilidad voluntaria y aparecen por primera vez los programas de movilidad forzosa, implementados con base en estudios técnicos de reestructuración de entidades públicas, los cuales, con fundamento en el artículo 192 de la Constitución, permitieron la eliminación temporal de otros diez mil puestos aproximadamente.

La nueva administración liderada por el Presidente Óscar Arias, ganador del Premio Nobel, asumió el cargo el 8 de mayo de 2006. El Partido Liberación Nacional (PLN), partido político de Arias, continuó apoyando al DR-CAFTA, formó un gabinete con vasta experiencia, obtuvo el apoyo de los partidos minoritarios de oposición en la legislatura y agilizó las funciones administrativas para mejorar la eficiencia fiscal y la coordinación con la Asamblea Legislativa en la formulación de políticas públicas.

Las propuestas del gobierno de Arias surgen directamente del Programa de Gobierno presentado en la Campaña electoral, pero tienen una expresión más concreta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 a través de la presentación de las metas nacionales que son: 1) reducir la pobreza y la desigualdad; 2) incrementar el crecimiento de la economía y el empleo; 3) mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo; 4) detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción, y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos; 5) combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público (MIDEPLAN, 2007).

En este sentido, las metas del Gobierno se dirigieron a observar (y ya ha aplicado) la Directriz de Principios Éticos de los Funcionarios Públicos N° 33.146-MP, emitida el 31 de mayo de 2006, mediante la que, entre otras, se ordena la suspensión inmediata de funcionarios sobre los que pesen denuncias fundadas de corrupción. Asimismo, está promoviendo por múltiples mecanismos una gestión pública más transparente y con mayor rendición de cuentas. Esos mecanismos incluyen la digitalización de muchos servicios públicos y de las compras del Estado; la reforma integral de instituciones aquejadas por crónicos problemas de corrupción; el fortalecimiento de los instrumentos de evaluación de la gestión, para mencionar sólo unos pocos. Actualmente, Costa Rica comienza a vivir el inicio de la campaña política de cara a las elecciones presidenciales de febrero del 2010, para la cual ya los dos partidos más grandes, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Acción Ciudadana (PAC) cuentan ambos con varias precandidaturas.

2.2 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL

La estructura legal del Sector Público de Costa Rica está definida en varios documentos claves. El principal marco es la Constitución de la República de 1949 y corresponde al Organismo Ejecutivo dirigir y coordinar las tareas de gobierno y de la Administración Pública central en conjunto, así como con la Administración pública descentralizada.

El 30 de mayo de 1953 se promulgó la Ley 1581 estableciendo el Estatuto de Servicio Civil (ESC) y su Reglamento, que regulan las condiciones y términos de la relación de servicio entre el Poder Ejecutivo Central (ministerios) y sus servidores, junto con la Ley General de Salarios de la Administración Pública de 1957. Los organismos descentralizados son denominados constitucionalmente "instituciones autónomas" y no aplica a éstas el ESC. También quedaron fuera del ESC el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y el Régimen Municipal. Se agregan a esta lista las instituciones creadas después de 1953 como la Defensoría de los Habitantes.

Aún cuando se dictó únicamente para una parte del poder ejecutivo, el ESC sienta las bases jurídicas del sistema administrativo costarricense al establecer, entre otras: el concurso público por oposición, la igualdad en el acceso a los cargos públicos, la eficiencia, el nombramiento basado en la idoneidad comprobada, el mérito, la carrera administrativa, la estabilidad, la clasificación y valoración de puestos, la capacitación de los servidores, la neutralidad, la objetividad y probidad en el ejercicio de la función pública. La Ley General de la Administración Pública Nº 6227 regula la actividad del Estado, estableciendo deberes y funciones de los servidores públicos y funcionarios de hecho y las responsabilidades de la Administración y de los servidores públicos.

Existe la figura de la "Autoridad Presupuestaria", constituida por el Ministro de Hacienda (quien la preside), el Ministro de Planificación Nacional, y un Ministro de Presidencia y cuando se formulan directrices de política salarial para el sector público se incorporan el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, y un representante de las organizaciones sindicales nombrado por el Consejo de Gobierno, contando con la rectoría técnica de la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). La autorización de modificaciones en el régimen salarial de las instituciones autónomas corresponde a la Contraloría General de la República, que debe guiarse por los lineamientos de política de la Autoridad Presupuestaria.

El sector autónomo, que está fuera del régimen del estatuto, tiene una tipología de cargos similar a los del gobierno central, los trabajadores fijos gozan de permanencia mediante contrato de trabajo indefinido, cuentan con estatutos internos de trabajo y con convenciones colectivas. Los salarios y prestaciones que ofrecen la mayoría de estas instituciones son superiores a los del Gobierno Central, tienen mayor flexibilidad en la incorporación de personal y han sido más permeables a la politización de las decisiones en materia de aprovisionamiento. Este sector abarca un 52% del empleo público total, mientras que el régimen bajo el Estatuto de Servicio Civil aplica sólo para el 34% del empleo público total (DGSC, 2008d)[1]. En ese sentido, el sistema está fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados y por la coexistencia de diferentes instrumentos reguladores y, tal como ha señalado la Contraloría, no se cuenta con una rectoría relativa al empleo público que abarque a todas las instituciones.

Como se señaló anteriormente, por varios años se buscó generar una reforma integral al Estatuto que quedó suspendida luego de varios intentos frustrados[2]. Actualmente, las principales reformas al marco jurídico que se han presentando a la Asamblea son: a) la iniciativa del Proyecto de Ley para la Personería Jurídica de la DGSC, que en el 2008 fue incluida en la corriente legislativa y se espera que pueda ser incluida en la agenda parlamentaria de las sesiones extraordinarias en el 2009; y b) el proyecto para la conformación de un Tribunal de Empleo.

1 Un 52% comprende al sector autónomo siendo el resto del gobierno central un 48%.

2 Los temas relacionados con la regulación del empleo público han motivado en Costa Rica durante las últimas dos décadas gran cantidad de iniciativas, dentro de las cuales destacan: el Proyecto de Régimen de Empleo Público, tramitado en la Asamblea Legislativa bajo el número de expediente 11.888 de 1994, y el Proyecto de Ley de Empleo Público, tramitado bajo el número de expediente 13.284 de 1998. Asimismo, en el año 2001, se elaboró en el Programa de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública, un proyecto de Ley de la Función Pública que nunca llegó a presentarse ante la Asamblea. Finalmente en el año 2003, se presentó un nuevo proyecto por varios diputados del PLN. Este proyecto quedó en la Comisión de Sociales a la espera de tratamiento. Los proyectos de 1994 y 1998 contaron con cierta oposición del sindicalismo. Sin embargo, en los dos últimos casos el sindicalismo ni siquiera llegó a opinar o presentar su parecer sobre el tema.

Subsistemas

ANÁLISIS POR SUBSISTEMAS[3]

3.1 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Existencia e integridad (1)

Existen acciones en marcha con contenido estratégico e impulsadas por la DGSC, que de continuarse, reducirían la debilidad estructural del subsistema de planificación[4] y permitirían una mayor interrelación con los otros subsistemas. En la última década se han establecido marcos generales de planificación, a través de los Planes de Desarrollo Nacional, integrados a nivel presupuestario y con cierta continuidad de sus áreas prioritarias: Salud, Educación, Infraestructura y Seguridad. Sin embargo, esta tradición de planificación nacional muestra un divorcio cuando se desplaza a la agenda institucional estratégica y operativa de las instituciones en lo relativo a gestión del recurso humano (RH). En ese marco, los análisis previos de necesidades de personal -vinculados a la estrategia definida a nivel institucional- son esporádicos generando una política de planeamiento reactiva y lógicas dispersas de estímulo-respuesta. Las necesidades de personal no responden a estudios de las necesidades cuantitativas como cualitativas de la organización y son determinadas en función del corto plazo[5].

De esta forma se está frente a una política de planificación que arrastra años de contención del gasto, y que ha empezado ha mostrar sus límites, en especial a través de dificultades para retención y atracción de RH calificados. Este aspecto ha sido levantado en sus acciones por la DGSC que, con el apoyo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y otras agencias, ha buscado no sólo incorporar sino también llevar a la práctica la cuestión de la necesidad de planificar los RH en el régimen del Servicio Civil (SC). Esto fue recientemente avalado por la Contraloría al consignar en su informe del 2009 sobre la planificación en el RCS, "que las metas de empleo establecidas por la Autoridad Presupuestaria no conllevan a una proyección o estado deseado, a un plazo dado, para el empleo público, sino que se

[3] El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada apartado, se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

[4] El Sistema Nacional de Evaluación (SINE), que promovió un enfoque de evaluación por resultados vinculando a los Planes Anuales Operativos, el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto y la implementación progresiva del programa Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuestas (SIMERC) que tenía por objetivo evaluar el desempeño individual y grupal y medir y controlar los resultados, mediante un instrumento denominado "Acuerdo de Éxito", no dio los resultados que se esperaban.

[5] Una característica relevante de esta modalidad fue señalada por el área de Selección de la DGSC, que debe dar respuesta a las solicitudes de cobertura de vacantes y que no cuenta con información estratégica con anticipación que le permita desarrollar una planificación a mediano plazo para la provisión de vacantes. En palabras de un entrevistado, "la prioridad es que todos los días hay cambios. Un día aparece una organización con un nuevo proyecto y se sale a buscar gente en forma apresurada" (Taller de Relevamiento).

circunscriben a un dato en un momento determinado. Tampoco se percibe, en forma expresa, una política pública de empleo que contribuya a la fijación de metas de empleo en el sector público, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacional" (CGR, 2009). Es así, que a partir del 2008, se observa el inicio de cierta integración de los lineamientos del Plan de Desarrollo y las necesidades que afronta el RCS a la políticas concretas, tal el caso del rediseño de la política salarial y de puestos[6].

Coherencia estratégica (2-3)

Hay una búsqueda incipiente de coherencia a través de la acción de varias instancias y actores que confluyen en señalar esta necesidad. Entre ellos, el diseño estratégico de la DGSC para llevar a la práctica las prioridades de desarrollo vinculadas al SC; el rol de la Contraloría que especifica la necesidad de una rectoría (CGR, 2009), los lineamientos que estableció la Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) para su primera etapa de trabajo[7] y la posibilidad de que en el transcurso del 2009 se pueda efectivizar el reordenamiento de puestos y salarios para los otros estratos del SC.

Información de base (4)

Se mantienen las características de los sistemas de información sobre personal, los cuales permiten conocer la dimensión cuantitativa de la plantilla y una fracción limitada de información cualitativa ya que parte de los legajos electrónicos se encuentran desactualizados. Como avances, podemos destacar que existe una interconectividad operativa entre los sistemas de nómina manejados por Hacienda y la DGSC que permite su uso como registros más que como base de datos de gestión, salvo en el caso de salarios, área en la cual la DGSC ha generado una aplicación que le permite información actualizada y efectiva a efectos de la toma de decisión. Se encuentra el sistema INTEGRA que está compuesto por una serie de módulos que permitirían la gestión del capital humano en sus aspectos más cualitativos[8]. Sin embargo, el sistema debe ser adaptado a las

6 Objetivo consignado en el Eje de Reforma Institucional, específicamente en la Acción Estratégica No. 4.1.4.4 en la que se establece "crear nuevas categorías en el escalafón de SC para las posiciones gerenciales y de nivel profesional en el gobierno central, que permita atraer cuadros especializados y de la más alta especialización ofreciendo remuneraciones competitivas para puestos similares en el mercado" (PND, 2006).

7 La Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE) fue convocada a mediados del 2007, por el ex ministro del MIDEPLAN, Dr. Kevin Casas. El MIDEPLAN conformó una comisión consultiva sobre el tema de la eficiencia administrativa y la reforma del Estado, con el apoyo técnico del Área de Modernización del Estado. Esta comisión, integrada por políticos, académicos y funcionarios públicos, trabajó en tres grupos relativos a: a) el empleo público; b) la planificación, los presupuestos públicos y el control; y c) la organización de la Administración Pública. En octubre de 2008, la CEARE presentó su informe: Propuesta de Acciones de Reforma del Estado: acciones del Poder Ejecutivo" (2008), la mayor parte de los desafíos tienen componentes vinculados a la gestión del empleo público, explícitamente señalados.

8 INTEGRA comprende módulos de capacitación, reclutamiento y selección y clasificación, y el tema está en agenda desde hace más de cuatro años, si bien con la actual gestión de la DGSC, el mismo está siendo activamente impulsado.

necesidades del SC. Este sistema sólo está implementado en forma integral en el Ministerio de Finanzas y, si bien se encuentra instalado en varias instituciones del régimen, deberá ser homogeneizado para que su uso sea efectivo y confiable. A efectos de poder avanzar en ese aspecto, se ha conformado un Comité Gerencial de INTEGRA, siendo el tema de recursos económicos una de las mayores trabas para el progreso en la homogeneización y aplicación integral del sistema. Paralelamente, se está desarrollando al interior de la DGSC un sistema automatizado de Gestión de Talento Humano, y Empleo[9]. Estas aplicaciones permitirían una vinculación más efectiva con las ORH[10] y una gestión interna más efectiva de las competencias de la DGSC.

Eficacia (5-9)

En relación con la nómina salarial del sector público total[11] y el Gasto público en Costa Rica, el indicador se ha reducido de un 42% en 1998 a un 32% en el 2004, bajo las directrices de una política de contención del gasto pronunciada en los primeros años del milenio. Para el 2007, el mismo rondaba el 38%. También, observamos que la relación entre la Nómina salarial del sector público total[12] y el PBI se ha mantenido relativamente constante, entre un 9,7% en 1998 a un 9,1% en el 2004, siendo su mayor porcentaje en el 2001 con un 10,2%. Sin embargo, el porcentaje se reduce significativamente si tomamos la nómina de Gobierno Central Civil[13] que presentaba una relación con el PBI del 5,8% en el 2004 pasando al 4,47% en el 2007.

Los indicadores del SC muestran una tendencia a reducir el tamaño de la dotación de empleados públicos del gobierno general en relación con la población que para el 2004 era un 2,53% y que actualmente se encuentra en un 2,17%. Por otra parte, el porcentaje de variación en términos de cantidad de puestos, entre el 2006-2007, muestra un crecimiento leve del 1,42% para el ámbito ministerial (DGSC, 2008d)[14].

Asimismo, ha disminuido el porcentaje de empleo público en relación con el empleo total. En los ochenta, el empleo público representaba un 20% del empleo total y actualmente es un 14%, tomando toda la administración pública. Este mismo indicador es de sólo el

9 En relación al mismo, hasta el momento se logró un Diseño y Marco Conceptual Integral que incluyó los 4 Módulos básicos a saber: Reclutamiento y Selección, Clasificación, Valoración y Capacitación. También se llevó a cabo el análisis y diseño de la Etapa de automatización para los Módulos de Clasificación y de Valoración de puestos, con un avance importante en el Módulo de Reclutamiento y Selección (DGSC, 2007a).

10 El módulo de clasificación de puestos estaba al momento del relevamiento en etapa de prueba y se planteaba, para fin de año -2008-, la realización de una prueba piloto en una ORH.

11 La distribución del gasto en salarios para el 2004 presentaba la siguiente composición: un 55% corresponde al Gobierno Central; 39% a instituciones descentralizadas; 4% a gobiernos locales y 2% a organismos desconcentrados.

12 En el caso de Costa Rica, este sector excluye empresas públicas no financieras e Instituciones Públicas Financieras y ha sido tomado de acuerdo con su denominación presupuestaria.

13 Excluye empresas públicas no financieras e Instituciones Públicas Financieras, gobiernos locales, organismos desconcentrados e Instituciones descentralizadas no empresariales.

14 Cabe igualmente advertir que analizando ese porcentaje de variación en detalle, se evidencia también que en algunos casos ha habido disminución, como en la Presidencia de la República con un -0,34 y en el Ministerio de Presidencia con un -0,53 (DGSC, 2008d).

6,5% si tomamos sólo la población ocupada en el régimen de SC (DGSC, 2008d). Esto vuelve a señalarnos que en los últimos veinte años el empleo en el sector público ha pasado de la expansión a la contención (Alfaro Redondo, 2003). La mayoría de los directivos percibe que existen déficits de personal para ciertas áreas y excedentes en otras, en parte como resultado de la debilidad de planficación a nivel general.

En cuanto a la profesionalización de las plantillas, vemos, a partir de la clasificación de las plazas, que el segmento profesional y gerencial que requiere titulación universitaria o técnica, supera el 60% del total de cargos (DGSC, 2008d). Esto comprueba, la noción generalizada de los altos niveles de cualificación y aún sobrecualificación en el empleo público costarricense, producto en parte, de una cultura que valora la capacitación y la formación.

Administración (10-11)

A nivel presupuestario, la responsabilidad es de la Autoridad Presupuestaria. A partir de estos últimos años, la DGSC ha retomado un rol activo en el ámbito de la planificación, sea tanto en su participación en el CEARE, en su coordinación con la Autoridad Presupuestaria a efectos del proceso de planificación en lo relativo a salarios, o en lo relativo a la Comisión Gerencial de INTEGRA, entre otros aspectos[15]. Por último, la participación de los directivos de línea es escasa, limitándose a pasar el requerimiento de las vacantes a las ORH, las cuales cuentan con recursos limitados y una capacidad técnica heterogénea. Queda pendiente, la generación de una cultura de la planificación como proceso de valor agregado más que como requisito formal a cumplir.

3.3 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Existencia e Integridad (12)

Se han realizado en los últimos años cambios relevantes en el subsistema que presentaba una serie de disfuncionalidades[16]. Centralmente, se evidenciaba diversidad de instrumentos ordenadores de puestos de trabajo; de valoraciones de las clases generando una dispersión salarial disímil para puestos de similar naturaleza (DGSC, 2007a). Existían 380 clases que fueron comprimidas en nueve clases anchas, a través del rediseño de la serie Profesional y Gerencial contempladas, tanto en las clases del Manual de Clases Anchas como en los Manuales de Clases Institucionales, así como aquéllas del segmento tipificado en los Directores Generales, buscando unificar el sistema clasificado y retributivo de puestos cubiertos. Parte del origen de la situación anterior fue producto de finales de los años noventa en que el sistema clasificado de puestos tuvo la tendencia de promover los manuales de clases institucionales. Sin embargo, éstos no vinieron a solventar las necesidades institucionales, pues fueron diseccionados mayormente para conseguir una mejora en la retribución salarial (Entrevistas a Funcionarios, 2008). La generación de Manuales de Clases Institucionales generó diferenciaciones innecesarias y provocó dificultades serias en los procesos de reclutamiento y selección, y en el mantenimiento del sistema clasificado con alto costo agregado. Quedan pendientes de unificación los estratos no profesionales (operativo, calificado y técnico) que serán implementados en el 2009.

15 Existe consistencia entre los planes de la DGSC y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

16 El mismo está establecido por el estatuto del Servicio Civil, cap. III, y por el Decreto Ejecutivo 25.592-MP (1996), que prevé el uso del Manual General de Clasificación de Clases, elaborado y actualizado por la DGSC y los Manuales Institucionales de Clasificación de Puestos.

Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos (13-17)

El sistema tal como está diseñado presenta flexibilidad. Está estructurado en: clases de empleos similares, deberes, responsabilidades y autoridad, de manera que pueda usarse el mismo título descriptivo para designar cada empleo comprendido en la clase. Se exige a los ocupantes los mismos requisitos de educación, experiencia, capacidad, conocimientos, eficiencia, habilidad, el mismo tipo de exámenes o pruebas de aptitud, y la asignación equitativa de remuneraciones bajo condiciones de trabajo similares. Las clases de empleos se agrupan en grados, determinados por las diferencias en importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo[17]. El diseño de los puestos es una actividad técnica basada en criterios de gestión y servicio más que en aspectos meramente formales, legales o bajo influencia de negociaciones sindicales. El rediseño realizado dado su impacto en las remuneraciones debió ser acompañado de una negociación salarial que llevó adelante la DGSC para concertar con las autoridades del Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Ministerio de Hacienda, así como con el sector sindical.

Calidad en la definición de perfiles (18-21)

Los perfiles se establecen a partir del requerimiento del puesto. No están definidos sobre competencias. Existe una serie de factores generales que aplican a los puestos que se instrumentan en el proceso de selección que lleva a cabo la DGSC.

Administración (22-23)

La DGSC mantiene actualizado el manual descriptivo de puestos y se encarga de su actualización como de la aprobación de las clases. Los directivos y funcionarios de línea no participan de su formulación. Las ORH están empezando a participar en estos procesos, si bien sus capacidades técnicas son heterogéneas.

3.3 GESTIÓN DEL EMPLEO

Igualdad y mérito en el acceso (24-27)

La gestión del empleo está diferenciada en dos grandes segmentos que evidencian prácticas diferentes, si bien teóricamente deberían regirse por los mismos principios. El segmento de las instituciones autónomas se regula por procedimientos propios que, de acuerdo con la mayor parte de los entrevistados, presenta frecuentes desviaciones de los principios de mérito e igualdad para el acceso[18]. Mayormente, en las instituciones que no estén dentro del régimen del estatuto no se detecta el uso frecuente de procesos de selección públicos y abiertos. Se infiere que hay idoneidad, si bien el rasgo predominante es el cumplimiento del requisito del título, sin aplicación de otro tipo de pruebas (Entrevistas a Funcionarios, 2008). Por otra parte, el régimen bajo el estatuto destaca que sus plazas se cubren mediante procesos en los cuales se garantiza razonablemente la aplicación de los criterios de ingreso por mérito, profesionalidad e igualdad para el acceso, evitando prácticas de arbitrariedad y politización. La selección de candidatos elegibles para integrar el personal, principalmente

17 Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica, Ley Nº. 1581.

18 Este aspecto se señaló también en el informe anterior y de acuerdo con los entrevistados existen instituciones autónomas en las cuales el ingreso obedece a relaciones de parentesco o amistad, generándose verdaderos feudos clientelares.

del Poder Ejecutivo le corresponde a la DGSC, según lo previsto en el inciso b) del artículo 13 del ESC. Uno de los factores determinantes para que el sistema costarricense tienda a que las decisiones de incorporación se adopten con base en el mérito es que el órgano de selección (DGSC) funciona en la práctica con un margen amplio de independencia y criterio técnico en el ejercicio de sus funciones. Esto puede observarse no sólo en relación al Título I sino también al Título II, relativo a los concursos docentes[19]. Hasta ahora, las ORH han tenido un rol netamente administrativo en este subsistema, y si bien están desarrollando mayor autonomía, el proceso de selección se mantiene centralizado.

Calidad del reclutamiento y de la selección (28-32)

El Estatuto y su reglamento especifican los requisitos centrales a efectos de la postulación a un cargo público, en su artículo 20 y 9 respectivamente. El sistema permite a todos los candidatos que cumplen los requisitos participar en los procesos de selección. La mayoría de las posiciones son abiertas a concursos externos. La tasa de designaciones políticas es de 1,36[20].

El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Los llamados realizan convocatorias amplias, por profesión o ámbito temático, como por ejemplo Ciencias de la Salud. A efectos de su difusión, se publica en carteleras de centros universitarios, en las páginas web y medios de prensa, este último aspecto está limitado por la capacidad presupuestaria de la DGSC. El registro de elegibles se abre cuando tienen un concurso y dura un año, si bien están en forma permanente actualizándolo. Al registro de elegibles, ingresan todos aquellos que hayan obtenido un puntaje de 70 o más, con base a las pruebas realizadas. El principio del área es garantizar la igualdad de oportunidades y que los candidatos elegidos respondan a un perfil básico para el ejercicio de las funciones en la administración pública. Realizan la evaluación de requisitos -sobre todos los postulantes- y la evaluación se realiza a través de pruebas y test vinculados a valorar áreas cognitivas y de personalidad. Como se señaló, estas pruebas están definidas a partir de un perfil general, basado en factores, tales como trabajo en equipo, tolerancia a la frustración, resolución de problemas, capacidad de aprendizaje, entre otras (Entrevistas a Funcionarios, 2008). No se evalúan los conocimientos específicos que requiere el puesto. Para los puestos profesionales, se considera prueba de conocimiento el título universitario. Existen normas generales, pero no mecanismos para garantizar igualdad efectiva y la no discriminación. En este sentido, no se tuvo información de que existan regulaciones o prácticas extendidas que promuevan la inequidad o la discriminación. Los participantes o candidatos que reúnen requisitos, concursan y de acuerdo con el puntaje en las pruebas para evaluar aspectos de perso-

19 Área en la cual en los últimos años se han podido realizar concursos para conformar un Registro Único de Elegibles Docentes, a efectos de cumplir con los principios de transparencia, igualdad e idoneidad en los nombramientos y que representan, por sobre todo, una lucha frontal contra la corrupción (Obando, 2008). Para avanzar en estos temas, la DGSC ha atravesado situaciones de amenazas y robo de la documentación, a medida que buscaba implementar estas medidas y resolver una serie de irregularidades que se daban en el sector docente (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

20 Existe sin embargo un número de cargos denominados “excluidos” que aumentarían en forma significativa la tasa de incluirlos y que responden a criterios políticos, aún dentro del Gobierno Central.

nalidad y habilidades, pueden ingresar en la terna o nómina enviada al Ministerio correspondiente, procediendo éste a la escogencia de quien ocupará el puesto. La selección final le corresponde oficialmente al Ministro y en la práctica, a quien éste determine. Se realizan tres concursos por año con un aproximado de 14 mil postulantes por concurso. Esta magnitud excede la capacidad de los RH y tecnológicos existentes en la DGSC, llegando a darse el caso de que una sola persona del área de selección tenga a cargo la evaluación y registro de 5 mil candidatos. El total anual de "pedidos de cobertura de vacantes" puede rondar los 2.500, sin incluir el Título II relativo a educación. Estos "pedimentos" pueden abarcar desde la escala administrativa a la profesional. El área de selección de la DGSC revisa los registros de elegibles que pueden ser amplísimos, como por ejemplo en el caso de Ciencias de la Administración que tuvieron 15 mil postulantes y se requería cubrir 15 cargos. El sistema informático que se utiliza como soporte tecnológico del proceso de selección y reclutamiento SAPRES presenta serias debilidades de configuración y seguridad, se encuentra desactualizado y no permite la integración con otros sistemas o bases de datos (CGR, 2009).

En suma, hay una carga operativa y técnica en el proceso que pone en riesgo su sustentabilidad futura[21], en especial en un marco de recursos escasos en personal, infraestructura física y tecnológica. Parte de esta situación ha generado algunas disfuncionalidades, la primera de ellas es los tiempos transcurridos entre los pedimentos solicitados y la remisión de nóminas por parte de la DGSC. De acuerdo con el análisis realizado por Contraloría del período 2000-2007, un 55% de los casos de "pedimentos" tramitados presentaba una demora en el envío de la terna por la DGSC de entre 2 a 5 años[22]. El segundo aspecto es el número de nóminas tramitadas devueltas sin resolución por las ORH, que por año pueden variar del 74% (2005) al 57% (2007) del total de las tramitadas, originando incremento en las cargas de trabajo al elaborar nuevas nóminas para las dependencias solicitantes. La contracara de estos aspectos es el mantenimiento de los interinatos en los cargos vacantes, en los cuales hay casos que se han mantenido en esa condición hasta por ocho años.

Subyace a estas disfuncionalidades la necesidad de construcción de consensos sobre los estándares básicos esperados de un funcionario y los principios que han sido fundantes de la calidad del empleo público en el país y sobre las capacidades técnicas que deberían incorporar las ORH[23], más allá de la explícita necesidad de revisar el proceso, sus etapas y su potencialidad de ser descentralizado en alguno de sus momentos centrales.

21 Hay algunos aspectos que se han atenuado por ejemplo, hasta principios del 2008 una persona podía participar en 82 clases (un caso extremo) dado que el abanico de puestos es excesivamente amplio.

22 Ver Oficio ARSRH-670-2008 del 9 de mayo de 2008, emitido por el Área de Reclutamiento y Selección de la DGSC.

23 Parte de las razones que señalan las ORH en relación con la devolución de las ternas es que dado los tiempos de respuesta del proceso de selección, la persona interina en el puesto ya ha adquirido experiencia mientras que el nuevo candidato debe entrenarse en el puesto. Entonces el dilema es, si las áreas tienen a un interino que ya sabe el tema versus alguien que no lo sabe y que tiene el estándar de la DGSC.

Calidad de la recepción (33-34)

El proceso de inducción es realizado regularmente por la DGSC. Existe un período de prueba de tres meses. Se da una tasa reducida de despidos en el período de prueba, rondando los diez por año desvinculados en esa etapa (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

Movilidad (35)

El marco legal establece que los traslados y reubicaciones podrán ser acordados unilateralmente por la administración, siempre que no cause grave perjuicio al servidor, siendo potestad del jefe reubicarlo donde más se necesite, según su perfil. Esta disposición no es aplicable a docentes y enfermeras, quienes por disposiciones legales concursan para un centro educativo u hospital determinado, no pudiendo ser trasladados sino por causas legales previstas. Este aspecto es significativo ya que docentes y empleados de salud representan el 55% del total de empleados del gobierno general. Las instituciones que lo deseen pueden trabajar con los criterios de polivalencia y movilidad, los manuales o disposiciones no lo prohíben, más bien lo promueven, y esta movilidad de personal entre puestos se practica en algunas instituciones. Sin embargo, se detectan restricciones a la movilidad que no deviene del rol de los sindicatos, ya que se reporta una resistencia individual y cultural que imposibilita destinar RH de un sector a otro; en especial, los traslados en masa son imposibles por región y se generan duplicidades de áreas dado que la concentración en el área central es muy alta. Paradójicamente, se da una movilidad no estimulada desde las políticas ya que la mayor parte de los postulantes que concursan en los procesos de selección abiertos son funcionarios públicos (CGR, 2009).

Ausentismo (36)

No se registran problemas de ausentismo significativos.

Disciplina (37)

Se mantiene lo señalado en el informe diagnóstico anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005) en lo relativo a dificultades en la aplicación de sanciones y procedimientos disciplinarios. Los entrevistados coincidieron en que la aplicación de procedimientos disciplinarios no es general y se presenta como excepción. Esta situación desincentiva a los buenos empleados y se convierte en un incentivo perverso del sistema ya que es limitada la sanción por conductas fuera de norma. Sin embargo, la normativa permite (y se aplica en la práctica) despidos por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento. El proceso disciplinario se instrumenta al interior de cada institución.

Desvinculación (38-41)

El sistema prevé la rescisión del empleo por razones económicas, administrativas y de bajo rendimiento. El Régimen de Despido se encuentra regulado en el ESC y los trabajadores pueden ser despedidos por cometer faltas graves, por malas calificaciones o por reorganizaciones. Para los funcionarios de otras instituciones no integradas al SC rigen normas similares. Las organizaciones que tienen convenciones colectivas procesan generalmente sus despidos por medio de juntas de relaciones laborales. Es un derecho del funcionario el debido proceso en caso de despido, ya sea por causal de destitución o reorganización para un mejor servicio público. En el caso de los Auditores Internos de las instituciones autónomas, la Ley Orgánica de la Contraloría General de República les otorga la garantía de

no poder ser destituidos sin el previo criterio de este ente. Se registra, por el Tribunal de Servicio Civil, un promedio de 300 casos de destitución individual por año y, en su gran mayoría, han sido resueltos con autorización de despido. La mayor parte son despidos por mal desempeño, surgiendo actualmente la figura del hostigamiento sexual, por abandono de trabajo, hurtos, alcoholismo, cobros indebidos, entre otros. El ministro es el que nombra y es el que despide. Asimismo, hay un dictamen de la Sala Constitucional, Resolución 02368/99 del 26 de marzo de 1999 que señaló que el debido proceso empieza en DGSC, eliminando su duplicidad y mejorando los tiempos. Por último, se ha presentado a la Asamblea un proyecto para la creación de un Tribunal de Alzada para atender apelaciones a las sentencias emitidas por el Tribunal de Servicio Civil.

3.4 GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Planificación y seguimiento del rendimiento (42-45)

Este subsistema presenta debilidades. Si bien la evaluación del rendimiento es de larga tradición y se ha aplicado con regularidad, este proceso no muestra aplicación plena y regular en todas las instituciones, siendo este aspecto visto como un mero requisito a cumplir, más allá que desde hace años tiene la posibilidad de definir sus propios instrumentos de evaluación. Estos aspectos han iniciado un primer paso a partir de las nuevas pautas de gestión del desempeño emitidas por la DGSC, con cambios al modelo vigente que databa de 1993[24]. Entre los aspectos actuales se han redefinido los instrumentos y el proceso[25], si bien el número de factores totales es excesivo más allá que no apliquen todos para un mismo grupo laboral. Los factores no describen las conductas esperadas en todos sus niveles de gradación y la relación entre resultados individuales y de área no queda completamente explícita.

Formalmente, la evaluación se debería tomar en consideración para ascensos y promociones, pero la mayoría de estas acciones se realizan vía cobertura externa de la vacante -como se detalla en el subsistema de desarrollo- a la par que la mayoría de los incrementos salariales y adicionales remunerativos no se establecen en función directa de dichas evaluaciones, existiendo un divorcio entre los resultados institucionales, grupales y personales, y la compensación[26].

Evaluación (46-48)

Como se ha señalado, la DGSC ha desarrollado las pautas de evaluación del desempeño. Existen procedimientos, formularios y actualmente una guía soporte para el tema. El sistema actual responde a un modelo donde, de común acuerdo, jefe y subalterno deben poner por escrito sus expectativas anuales. Al final del período, debe realizarse una entrevista donde el jefe inmediato presenta sus apreciaciones y el subalterno acepta o no. En caso de desacuerdo, cabe apelación ante el jefe superior y agotada la vía administrativa ante el Tribunal de Servicio Civil (TSC). El procedimiento actual se ha simplificado eliminando la evaluación intermedia. Para su aplicación, los trabajadores se distribuyen en cuatro gru-

24 Creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 22341-MP del 09 de julio de 1993.

25 A la par, se vuelve a encomendar a las ORH diseñar sus propios sistemas de evaluación del desempeño, en un plazo de un año entrando en vigencia para el período de evaluación 2009-2010.

26 Cabe igualmente señalar que este aspecto figura entre los objetivos futuros de la DGSC.

pos laborales: Ejecutivo, Profesional, Administrativo y Oficina; el jefe inmediato define a qué grupo corresponde cada funcionario, de acuerdo con las funciones. La normativa relacionada con la evaluación le otorga a las instituciones cubiertas por el Estatuto, la posibilidad de establecer su propio sistema de evaluación, con la asesoría y aprobación de la Dirección General. Los resultados de la aplicación de la gestión del desempeño ha mostrado hasta el momento no discriminar entre malos y regulares desempeños, y en general se sobrevalúa positivamente, mostrando error de benevolencia (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

Administración (49)

Hasta el momento, se mantiene el problema que la definición de objetivos de rendimiento previos presentan inconvenientes. Los jefes no definen los estándares en función de las metas y prioridades de sus organizaciones. Por ello, los empleados no conocen qué se espera de ellos. Es limitado el involucramiento de los jefes en la gestión del rendimiento. Las ORH tienen posibilidad de diseñar sus propias herramientas; sin embargo, no se hace uso generalizado de esta competencia. Éste es un capítulo en el cual, además del rediseño de los instrumentos, la generación de una cultura de la evaluación y *feedback* crítico, es central para su plena instalación generar en las ORH capacidades de asesoría y apoyo a las áreas directivas, responsables de la evaluación.

3.5 GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Existencia de estrategia salarial (50)

Se ha empezado a aplicar una política salarial tendiente a reducir las disparidades e inequidades salariales que evidenciaba el régimen bajo el RSC. Estos primeros pasos se vincularon a la modificación en los puestos de los Estratos Profesional y Gerencial diseñando una escala de incremento que terminará de ubicar a este segmento en el percentil 50 –percentil definido en base a los salarios de una muestra de instituciones mayormente autónomas- para el 2010[27]. A la par, también se definió un cronograma de trabajo para realizar las mismas acciones con las estructuras ocupacionales y salariales del Régimen de Servicio Civil de los Estratos Operativo, Calificado y Técnico, y por Resolución de la DG (703-2008), que revalorizó 31 clases de Directores Docentes del Ministerio de Educación Pública, que es aplicable a partir de enero del año 2009. Todos estos pasos tuvieron previamente los estudios del mercado salarial y ocupacional correspondiente[28]. Estos aspectos respetan un

[27] Este avance no estuvo exento de un prolongado período de negociación con Hacienda realizado por la DGSC. En noviembre del 2007, el Director de la DGSC firmó la Resolución DG-270-2007 que modifica la estructura ocupacional del RSC y la Resolución DG-280-2007 que permitió los ajustes técnicos para el cierre de brechas salariales entre puestos profesionales y gerenciales del RSC al año 2010. Los ajustes fueron realizados en base a un análisis de salarios en el sector público integrado por dieciséis instituciones.

[28] En el 2008 se realizaron tres estudios de mercado salarial que permiten dar mantenimiento a la meta del esquema unificado y homologado así como al cumplimiento de los acuerdos entre el Gobierno y los Gremios de Trabajadores en relación con este tema. Entre los mismos, se analizaron los Estratos Operativo, Calificado y Técnico del Régimen de Servicio Civil, versus sus homólogos de las instituciones consideradas en la muestra (Informe DGSC, presentado a la Presidencia, 2009) y, durante el Segundo Semestre del 2008, se procedió a actualizar el mercado profesional con miras a elaborar la propuesta de cumplimiento del percentil 40 para los profesionales del Título I, para ser presentado en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público a principios del 2009 (Informe DGSC, presentado a la Presidencia, 2009).

cambio relevante ya que como se señalaba en el informe anterior (Iacoviello y Zuvanic, 2005), la política general del Gobierno ha sido la contención salarial y los incrementos negociados se daban ligados a la inflación o al ritmo de la economía en forma periódica[29]. Paralelamente, se emitieron leyes tendientes a establecer regímenes especiales de salarios y otros beneficios, estableciendo desigualdades entre las instituciones y los poderes del Estado, fuera del RSC. Las escalas de salarios y otras formas de compensación monetaria tendieron a atraer y motivar la permanencia de personal en los niveles operativos mientras su atractivo era menor en los niveles gerenciales y directivos generando importantes inequidades internas y externas.

Equidad interna y externa (51-57)

A partir de los cambios en marcha, se han empezado a reducir las inequidades salariales internas que presentaba el SC en comparación con otras instituciones del sector público. Los estudios salariales realizados por la DGSC, antes de las medidas aplicadas, señalaban que la diferencia salarial promedio entre el régimen del estatuto y una franja de quince instituciones del resto del sector público superaba el 80% a favor de estas últimas (Entrevistas a Funcionarios, 2008). Esto generaba, para puestos superiores y profesionales, una gran dificultad para reclutar y mantener el personal calificado a la par que la combinación de incrementos generales y ajustes técnicos contribuían a reducir la distancia entre salarios directivos, mandos medios y operativos. Actualmente, se ha empezado a reducir la percepción de inequidad interna, si bien el proceso todavía está en desarrollo. Tomando el salario base del personal regido por el ESC, se presenta un 20% de compresión salarial, que la ubica por encima de los promedios de los otros países de la región para el 2007. La relación entre el sueldo gubernamental y el privado en Costa Rica es de 1, evidenciándose un promedio salarial igual entre ambos sectores para el 2008.

Eficiencia (58)

Las compensaciones no están vinculadas al rendimiento individual o de grupo ni al desarrollo de las competencias. Las disparidades salariales con el sector autónomo siguen comprometiendo la atracción y retención de algunos segmentos profesionales, como es el caso de los meteorólogos para dar un ejemplo. Los segmentos directivo, profesional e informático fue reclasificado mejorando los problemas de retención y atracción que presentaban estos grupos laborales. Actualmente, la DGSC está realizando el análisis y desarrollo preliminar del modelo de incentivos salariales para los estratos profesional y gerencial del Título I del ESC (DGSC, 2009).

Administración (59-61)

La gestión de compensaciones para los trabajadores del Poder Ejecutivo, incluyendo a los empleados del Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Salud (MS) corresponde a la DGSC. Las remuneraciones de este

[29] Para la fijación de salarios, existe una Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, órgano de integración bipartita, creado mediante el Decreto Ejecutivo Nº 16.965-TSS-P de 1986. Está compuesta por la DGSC, conjuntamente con los viceministros de Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, Presidencia y Economía, y los trabajadores representados por sus sindicatos. La Comisión también fija los salarios de educación y salud, estando estos servicios ampliamente centralizados, lo que se profundizó con la creación de la Autoridad Presupuestaria en 1982.

ámbito se encuentran reguladas por el Estatuto y la Ley de Salarios de la Administración Pública. Los acuerdos negociados se formalizan mediante resolución de la DGSC. Se ha mejorado el sistema de gerenciamiento de la información del área de salarios, incluyendo actualmente un Sistema para la Revaloración de Salarios de la Administración Pública que incluye el Módulo de Seguridad, el Manual del Usuario y la documentación para la base de datos del Sistema.

Otras compensaciones (62-64)

Existen componentes adicionales como el relativo a la carrera profesional que incorpora incentivos con base en capacitación, docencia y publicaciones[30] y que actualmente está bajo revisión en lo relativo al Título I. También, está generalizada la anualidad, que es un componente general del 1,94% sobre el salario base por cada año de servicio. Otros componentes no generalizados son dedicación exclusiva que aplica a los profesionales o prohibición, entre otras. Los beneficios extrasalariales dependen de la capacidad presupuestaria de la institución y pueden abarcar desde el servicio de comedor a precio más bajo que el del mercado o días adicionales de vacaciones.

El régimen de pensiones del sector público ha sido reformado para introducir mayor equidad y reducir costos excesivos de pensiones, y es similar y único para todos los trabajadores públicos y privados. El pago de las pensiones de los antiguos sistemas especiales reformados continúa siendo un importante costo para el Estado y la economía.

3.6 GESTIÓN DEL DESARROLLO

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera (65-70)

El Estatuto de Servicio Civil, tanto en su artículo 24 como en su Reglamento, establecen que cuando se presente una vacante, la jefatura respectiva podrá ascender a un funcionario al grado inmediato superior, según las vías de carrera administrativa que para el efecto dicte la DGSC, tomando en cuenta, entre otros factores, eficiencia del servidor y calificaciones periódicas, la antigüedad de servicio, siempre que a juicio de esa Dirección los candidatos a la promoción respectiva reúnan los requisitos de la clase a que van a ser promovidos, además de haber cumplido el período de prueba, haber transcurrido seis meses desde su último ascenso y no estar disfrutando de una licencia o permiso. A su vez, también de acuerdo con el Estatuto y su Reglamento, los ascensos a clases diferentes de la inmediata superior u otra serie deben realizarse mediante concurso

[30] Se llevó a cabo la revisión y análisis de todo el cuerpo de normas de Carrera Docente según Resolución DG-080-96. Se emitió un nuevo Cuerpo Normativo bajo la Resolución DG-064-2008 del 28 de febrero del 2008. De esta nueva Resolución se resalta, como productos concretos, los siguientes: a) actualización y precisamiento de algunos procedimientos; b) establecimiento y ampliación de requisitos para acceder al Incentivo de Carrera Profesional, de tal forma que la calificación mínima de la Evaluación del Desempeño pasa de bueno a muy bueno. También, se aumentaron los requisitos para acceder al puntaje por concepto de Publicaciones efectuadas. En cuanto al límite máximo de puntos asignados por concepto de capacitación recibida en las modalidades de aprovechamiento y participación, se varía el tope de veinte puntos que se asignaba en forma individual a cada modalidad pasando a un máximo de cuarenta puntos. Lo anterior, siempre y cuando el puntaje acumulado de ambas modalidades no supere el tope de cuarenta puntos (DGSC, 2009).

interno[31]. Este concurso debe ser realizado por las ORH con el apoyo técnico, supervisión y control de la DGSC. Se admiten primero funcionarios de la institución y si la cantidad de candidatos es insuficiente, se pueden reclutar de otras instituciones cubiertas por el RSC, correspondiendo a la ORH conformar un registro de candidatos para concursos internos que garantice que los aspirantes reúnan los requisitos exigidos[32]. Asimismo, destaca que la DGSC por distintos mecanismos ha buscado fortalecer la carrera administrativa, instando a las ORH a asumir iniciativas en el desarrollo de los concursos internos y mantener activo un registro interno de elegibles. Sin embargo, en la práctica, la situación actual presenta aspectos muy diferentes a los reglados ya que la mayor parte de los participantes de los concursos externos (hasta un 80%) que realiza la DGSC, cuando se trata de clases no iniciales, son funcionarios que ya están trabajando en una institución cubierta por el RSC que, ante la falta de oportunidad que le brinda su propia institución, se ven obligados a concursar externamente (Informe DGSC, citado en CGR, 2009). En suma, la figura del Concurso Interno no está instalada en las ORH de los Ministerios e instituciones adscritas. En este sentido, estas oficinas no están promoviendo suficientemente los concursos internos y ascensos directos como alternativa para cubrir las vacantes existentes, de forma que se limita la promoción de la carrera administrativa, lo que está obligando a funcionarios de esas instituciones a participar en los concursos externos que desarrolla la DGSC. Un ejemplo que abona esta situación está dado por los movimientos de personal tramitados por la DGSC entre 2004-2008, que para cuatro ministerios sólo se referenciaban cuatro concursos internos, 500 ascensos y 3.828 pedimentos de personal (Informe de la DGSC, extraído de CGR, 2009). Esta misma mirada fue fortalecida por los funcionarios entrevistados que señalaron que "la mayoría de los que reclutan son funcionarios (…) No hay carrera, no hay ascensos y no hay concursos internos. Tienen una vacante y se envía a la DGSC. Nadie asciende a un profesional. Esto provoca problemas de clima interno y motivación" (Entrevistas a Funcionarios, 2008).

Calidad de la formación y gestión de la formación (71-76)

El Estatuto de Servicio Civil y su reglamento, establecen el adiestramiento como un derecho y un deber para todos los funcionarios comprendidos en el RSC. Las políticas de capacitación se formulan a partir del Plan Nacional de Desarrollo, que reúne las estrategias y las orientaciones sociales y económicas del Gobierno. La capacitación está desconcentrada desde 1984. Cada ministerio o institución determina sus necesidades, administra su presupuesto y ejecuta sus actividades. Un encargado o Unidad de Capacitación es responsable de planificar la capacitación, que depende indistintamente de la Dirección de Recursos Humanos. Legalmente, está establecido un Subsistema de Capacitación cooperativo que intercambia recursos con el resto del subsistema. La DGSC, por medio del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES), es

31 El concurso interno para promoción de servidores públicos lo regula el Decreto Ejecutivo No. 24025-MP12, que procura estimular la carrera administrativa de los funcionarios cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, así como retener y promover a servidores idóneos.

32 La DGSC emitió la resolución No. DG-027-96 del 25 de abril de 1996, en la cual establece que en las instituciones en que se presente una vacante, se otorga un plazo máximo de dos meses para llevar a cabo un concurso interno, cuando un puesto esté ocupado interinamente y, en el caso de que se exceda dicho plazo, se debe remitir el pedimento de personal a esa Dirección.

el órgano rector del subsistema, impulsa la capacitación, aprueba los programas anuales de cada institución, elabora el Programa General de Capacitación y, por su cuenta, imparte capacitación en materia de gestión pública y RH a través de la realización de eventos anuales. En ese sentido, cabe destacar que un elemento distintivo es que la capacitación está directamente valorada para las bonificaciones otorgando puntos. El CECADES ha avanzado en implementación de modalidad de *e-learning*, y está en el proceso de diseño de varios cursos virtuales[33]. El número de actividades impartidas entre 2006 y 2007 sumaron un total de 548, capacitando a 9.607 funcionarios (DGSC, 2008d).

Entre los problemas detectados se percibe, en primer lugar, que es necesaria una adecuada revisión de los planes institucionales de capacitación (CGR, 2009). La identificación de las necesidades de capacitación parte del criterio de jefes y funcionarios, de las evaluaciones de personal y de la referencia de los planes nacionales de desarrollo, y este aspecto presenta debilidades ya que es una de las acciones de las ORH que presenta poco desarrollo. En segundo lugar, la necesidad de recursos para el sistema de capacitación. Luego de más de catorce años de creado, recién se ha iniciado el funcionamiento del Fondo de Formación Permanente de Funcionarios Públicos, destinado a financiar programas de capacitación para el personal del Sector Público[34]. El establecimiento de este Fondo ha sido uno de los objetivos de la actual administración debido a que mediante esta figura jurídica las instituciones públicas podrán obtener recursos económicos para el desarrollo de actividades formativas, ya no sólo para funcionarias y funcionarios públicos cubiertos por el RSC sino de toda la función pública costarricense[35].

3.7 GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Gestión del clima (77-78)

No se detectan prácticas sistemáticas de análisis de clima laboral, aunque este aspecto figura como función dentro de las áreas descentralizadas de RH.

Eficacia de la comunicación (79-81)

Las prácticas de comunicación desarrolladas han sido centralmente acción de la DGSC y de algunos Ministerios que tienen ORH más consolidadas internamente, como Hacienda, Salud y Educación. Entre las acciones de la DGSC, cuentan aspectos tales como el desarrollo del Sistema de Atención de Servicio al Cliente (SASEC), todavía en proyecto; el rediseño de la página web y la intranet; la capacitación a funcionarios/as que les permita actuar, de forma efectiva, como administradores de contenidos de las áreas institucionales y el

33 Diseño y Mediación de Cursos Virtuales, Curso sobre Introducción a la Teleformación, Introducción a la Tutoría Virtual. Ya se realizó la ejecución del curso prueba denominado "Curso Virtual para el Desarrollo del Potencial Humano en el Trabajo" (DGSC, 2009).

34 Recién en agosto del 2008, inició labores la Junta Directiva del Fondo de Formación Permanente de Funcionarios Públicos, fondo que fue creado en 1994 mediante Ley Nº 7454, con el propósito de promover la capacitación permanente de los funcionarios del Estado.

35 De conformidad con el artículo 6 de la citada Ley, el Fondo de Formación Permanente estará adscrito a la DGSC, y será administrado por una Junta Directiva de siete miembros, de los cuales el Director General de Servicio Civil o su representante, prescidirá y tendrá su representación legal.

Centro de Información de Servicio Civil (CISECI). Asimismo, la DGSC ha creado un área de prensa que en forma permanente informa de los principales eventos a la par que gestiona la publicación de la Revista Digital de Servicio Civil, en conjunto con el equipo de informática del área[36]. Por último, también han iniciado acciones tendientes a estimular la pertenencia del funcionario al RSC, como por ejemplo la conmemoración del Día del Funcionario Público y la celebración del 55o. Aniversario de la DGSC. En relación con prácticas generalizadas a nivel del sector público que permitan que los jefes y superiores comuniquen en forma clara información necesaria para generar un clima favorable a la productividad y la eficacia institucional, no se han identificado otras prácticas que las ya señaladas.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82-85)

El sector público posee tasas de sindicalización marcadamente superiores al privado, con lo que sus afiliados representan aproximadamente el 60% del total. El sector público cuenta con un sindicato general, la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP), con ámbito de actuación en el gobierno central, el nivel municipal y las empresas públicas en los que reúne más de 15 mil afiliados. Es un sindicato de primer grado, pero su funcionamiento político es como de segundo grado; y es el sindicato con mayor incidencia política. La ANEP se constituyó en 1968 y forma parte de la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos. Tanto la ANEP como la Federación Nacional incluyen trabajadores del gobierno central, de municipios, de instituciones descentralizadas y empresas públicas del Estado, por lo que constituyen un bloque complejo y heterogéneo, en el que participan tantos sectores incluidos en negociaciones colectivas hasta sectores excluidos de ella. Hasta pocos años atrás, en el régimen del estatuto no se realizaban Convenciones Colectivas. Desde hace dos años se ha generado una comisión de convenciones colectivas, que es la que analiza la pertinencia de una convención en una organización. Las organizaciones autónomas tienen tradición del ejercicio de Convenciones Colectivas, tal como la Refinadora costarricense de Petróleo (RECOPE), el Instituto Nacional de Seguros, o la Junta de la Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica, entre otros. En suma, las organizaciones gremiales y laborales gozan de influencia, peso político y reconocimiento[37].

Gestión del conflicto laboral (86-87)

El grado de conflictividad en Costa Rica no es frecuente ni generalizado, pero cuando existen conflictos en sectores de alta concentración de empleados como en los de educación y salud, la contundencia de las presiones y los resultados pueden ser de alto impacto en las finanzas públicas. Son los sindicatos de origen gremial, como médicos, personal de salud, educadores, los que tienen mayor poder de convocatoria, presencia en las negociaciones salariales y liderazgo en los movimientos huelguísticos de los últimos años.

36 Además, se ha realizado el Servicio de Sugerencias para la Contraloría de Servicios; diseño de la página para la Red de la Función Pública; puesta en marcha de un módulo de consultas vía Web para el Área de Carrera Docente.

37 El diálogo con los sindicatos ya estaban establecidos fluidamente en el proceso de negociación que operaba cada semestre en el marco de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público cuyos referentes de negociación eran la tasa de inflación y la disponibilidad de recursos presupuestarios.

En cuanto a las formas de participación de las organizaciones sindicales hay que mencionar que casi todas utilizan diversos mecanismos tales como el diálogo, la presión de hecho o la negociación de derecho y la convención colectiva de trabajo. Varias organizaciones de base y otras de segundo y tercer grado han participado en la concertación nacional. El uso de uno u otro tipo de participación depende mucho de la coyuntura específica en que se desarrolle, así como de la otra u otras partes.

Gestión de las políticas sociales (88-89)

Las prestaciones laborales son, en general, superiores a las del sector privado y generalmente más altas en las entidades descentralizadas que en el gobierno central. En relación con el sistema de salud, a todos los empleados aplica la Caja Costarricense del Servicio Social para salud, que es muy criticado por el servicio ofrecido y no por la calidad médica que se percibe como muy buena. Existe una serie de beneficios laborales adecuados a las prácticas del sector privado y en algunos casos superiores a partir de las negociaciones colectivas, en especial en las instituciones descentralizadas. Por último, se encuentra en proceso de diseño una serie de acciones tendientes a promoción del Teletrabajo[38].

3.8 ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN RECURSOS HUMANOS

En Costa Rica, la DGSC, formalmente dependiente de la Presidencia de la República, es el órgano técnico competente de los principales procesos y actividades de gestión de los RH, administrando lo reglado bajo el Estatuto del Servicio Civil, incluyendo los sectores educación y salud, y brindando asesoría a través de convenios al sector descentralizado[39].

Este rol lo desempeña en una forma mayormente centralizada, si bien actualmente se están facultando en algunos ejes de política a las ORH, como explicaremos posteriormente. Los lineamientos de las actividades clave de la mayoría de subsistemas están a cargo de la DGSC con participación en la toma de decisiones a las entidades en las que se encuentran las plazas, como por ejemplo, en el tema de selección, el concurso público está en control de la Dirección, pero la decisión final de quien es seleccionado está en manos de los Ministerios o, como por ejemplo, los procesos de gestión del rendimiento y de promociones que están a cargo de las ORH debiendo informar a la DGSC.

Desde hace varios años, la DGSC viene desarrollando distintas acciones a efecto de generar mejoras tanto en su funcionamiento interno

38 Se ha generado un grupo de trabajo que está conformado por un representante de: La Secretaría Técnica de Gobierno Digital, Ministerio de Trabajo, ICE, MIDEPLAN, INS y la DGSC. Este grupo está adscrito a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital y como productos concretos obtenidos se señalan, tanto la emisión del Decreto No. 34704-MP-MTSS -para la Promoción del Teletrabajo en las Instituciones Públicas- como también la colaboración para la inscripción de instituciones que aplicarán programas de teletrabajo -como entes piloto- así como la participación en capacitación relativa al tema (DGSC, 2009).

39 Estos convenios se realizan centralmente con las Municipalidades, y entre la asistencia dada se destacan temas tales como: la elaboración de Mapa Básico de Organización; elaboración de manuales de: procesos, puestos, evaluación del desempeño, concursos internos y externos, reclutamiento y selección de personal, inducción, políticas y procedimientos, seguimiento y evaluación de instrumentos; confección de un instrumento sobre Escala Salarial; conformación de Equipos de Mejoramiento Continuo y actualización del Reglamento Autónomo de Organización y Servicios (DGSC, 2009).

como en relación con los principales procesos que tiene a cargo, retomando en estos últimos años un rol activo en la resolución de algunos temas problemáticos que presentaba el SC, tal como se ha mencionado en los distintos subsistemas. Sin embargo, estos esfuerzos se ven limitados por varias razones, entre ellas, la problemática casi estructural del Estado costarricense que no ha definido un rector que se encargue de la emisión de lineamientos y políticas en materia de empleo público, a ser implementadas en todas las dependencias del Sector Público. La normativa vigente asigna atribuciones y potestades de rectoría técnica al Director General de Servicio Civil, cuya aplicación se circunscribe, de conformidad con lo previsto en el ESC, a las dependencias principalmente del Poder Ejecutivo, además de competencias de orden técnico y operativo para el manejo de los RH de las dependencias referidas. En ese sentido, los RH, financieros y tecnológicos asignados a la DGSC como subprograma de la Presidencia de la República, son limitados e inciden negativamente en el desempeño de las competencias asignadas, cuestión que impacta negativamente en algunos procesos claves (CGR, 2009)[40].

En relación a las ORH, ya se reportaba en el 2005, el inicio del proceso de desconcentración de funciones en los casos de Ministerios muy grandes y de alta movilidad laboral mediante oficinas desconcentradas que integran personal delegado por la DGSC y del propio ministerio, pagados por este último, pero que técnicamente responden a la Dirección. En total, funcionan con esas características tres oficinas, que coordinan el proceso con las respectivas ORH de las distintas instituciones del régimen.

A efectos de avanzar en ese proceso, la DGSC realizó una serie de estudios y análisis, relativos al diseño e implantación de un modelo para la desconcentración, descentralización y desregulación de la gestión del talento humano que llevaron a la realización, entre varias acciones, del diseño de las políticas, directrices y lineamientos para la creación del Sistema de Gestión del Potencial Humano (SIGEPOH) en el RSC. Su relevancia es que se ha definido un marco normativo y la guía para la desconcentración, definiendo los alcances y límites de los procesos de transferencia funcional por parte del órgano rector (DGSC), y determinando las responsabilidades de los componentes del SIGEPOH.

Asimismo, también se avanzó en la política de facultar, por parte del Director de la DGSC, a los responsables de las ORH, cubriendo actualmente esta modalidad 29 oficinas[41]. Paralelamente, a través del Foro de Directores de RH del RSC, se van generando actividades tendientes a promover en las oficinas su rol estratégico. El proceso de desconcentración presenta así avances, aunque también tiene una serie de aspectos que pueden limitarlo. Entre ellos[42], la necesidad de mayor capacidad resolutiva y oportuna del órgano rector en los trámites y solicitudes de las ORH, el soporte tecnológico

40 La Controlaría terminaba su informe señalando la "necesidad de promover la constitución de dicha rectoría, a efecto de fortalecer el régimen de empleo público costarricense y de garantizar el fiel cumplimiento a los principios constitucionales de eficiencia en la administración pública y de protección de los derechos de los servidores públicos" (CGR, 2009).

41 Esta potestad está dada al Director General de Servicio Civil, de acuerdo con el artículo 89 de la Ley General de Administración Pública, que permite a los Directores y Directoras de RH, realizar trámites y actos que la DGSC debe aprobar en materia de Administración de Recursos.

42 Estos aspectos fueron detectados por la DGSC a través del "Análisis y Registro de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del Proceso de Desconcentración Funcional promovido por la DGSC, del Sistema de Administración de RH en el RSC.

requerido para una mayor integración, control y coordinación de procesos, y las limitaciones que presentan en su capacidad técnica, organizativa, funcional y administrativa las oficinas así como también los recursos destinados al proceso desconcentrado en lo relativo a infraestructura física, plataforma tecnológica que permita la interconectividad entre los distintos actores del sistema, a lo cual se le adiciona una cultura institucional debilitada y mayormente orientada a la documentación de procedimientos más que a un rol activo de gestión y asesoría en RH.

3.9 VALORACIÓN SIMBÓLICA DE LOS SUBSISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS

FIGURA **1**

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

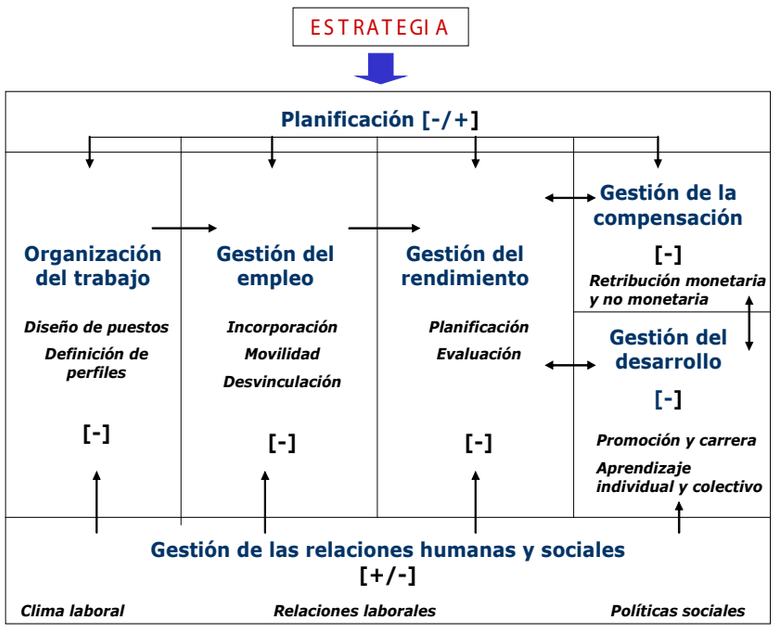


FIGURA **2**

TABLA COMPARATIVA DE PROMEDIOS POR SUBSISTEMA 2004 Y 2008

Subsistema	Promedio – año 2004		Promedio – año 2008	
	Promedio	%	Promedio	%
Planificación	1,82	36	2,09	42
Organización del Trabajo	2,08	42	2,25	45
Gestión del Empleo	2,83	57	2,67	53
Gestión del Rendimiento	1,63	33	1,50	30
Gestión de la Compensación	2,00	40	2,53	51
Gestión del Desarrollo	2,58	52	1,75	35
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	1,92	38	2,15	43
Organización de la Función Recursos Humanos	3,00	60	2,75	55

INDICADORES
Indicadores 4.

4.1 INDICADORES CUANTITATIVOS[43]

1. Tasa de designaciones políticas

Total cargos extra escalafonarios en la APN civil central (sin educación, salud y seguridad) En cantidad de puestos.	1.029 puestos	**2007**– Fuente: Dirección General de Servicio Civil - Administración de Salarios e Incentivos. Depuración al Sistema de Relación de Puestos, de la Dirección General de Presupuesto Nacional. **Nota:** Incluye únicamente los Puestos de Confianza.
Total de cargos para la APN civil central (sin salud y seguridad) En cantidad de puestos.	75.608 puestos	**2007**- Fuente: Dirección General de Servicio Civil – Administración de Salarios e Incentivos. Depuración al Sistema de Relación de Puestos, de la Dirección General de Presupuesto Nacional. **2007 -** Fuente: Dirección General de Servicio Civil – Administración de Salarios e Incentivos. Depuración a Ley de Presupuesto 2008, Ministerio de Hacienda, para la información de la cantidad de puestos propiamente Docentes. **Nota:** En Costa Rica, los puestos docentes corresponden al Título II, del Estatuto del Régimen de Servicio Civil.
Tasa de designaciones políticas	**1.36**	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Interno Bruto

Nómina Salarial del Gobierno Central Civil En millones dólares.	1174	**2007**– Fuente: Dirección General de Servicio Civil - Administración de Salarios e Incentivos. Depuración al Sistema de Relación de Puestos, de la Dirección General de Presupuesto Nacional.
PIB (millones de dólares)	26.261	2007 – Sitio Web del Banco Central de Costa Rica hh://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr
Nómina Salarial del gobierno central/ PBI	**4,47**	

[43] Tipo de cambio promedio efectivo entre ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos, 2007: 516,62 colones por cada EUA Dólar. Fuente: Sitio Web del Banco Central de Costa Rica hh://indicadore-seconomicos.bccr.fi.cr.

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I./II. Compresión vertical de los salarios	**20,42**	**2008** - Fuente: Dirección General de Servicio Civil- Administración de Salarios e Incentivos. Salarios del II Semestre 2008.

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. PBI per cápita mensualizado (millones de colones)	492,6	**2007** - Fuente: Dirección General de Servicio Civil - Administración de Salarios e Incentivos. Depuración al Sistema de Relación de Puestos, de la Dirección General de Presupuesto Nacional. Sitio web del Banco Central de Costa Rica: hh:// indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr.
II. Salario promedio mensual del gobierno central civil	415	**2007** - Fuente: Dirección General de Servicio Civil - Administración de Salarios e Incentivos. Depuración al Sistema de Relación de Puestos, de la Dirección General de Presupuesto Nacional.
Sueldo gubernamental promedio/ PBI per cápita	**1,18**	

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio del gobierno central civil	415	**2007** - Fuente: Dirección General de Servicio Civil - Administración de Salarios e Incentivos. Depuración al Sistema de Relación de Puestos, de la Dirección General de Presupuesto Nacional.
II. Sueldo promedio del sector privado	418	**2007** – Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; Cifras Básicas sobre Fuerza de Trabajo. Julio 2007.
Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	**1**	

Dotación de Servicio Civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	95.470	**2007**- Fuente: Dirección General de Servicio Civil – Administración de Salarios e Incentivos. Depuración a Ley de Presupuesto 2008, Ministerio de Hacienda, para la información de la cantidad de puestos propiamente Docentes.
II. Población total	4.389.139	**2008** – Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: **Estimaciones y Proyecciones de Población** por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950 -2100.
Número total de empleados públicos en el gobierno central/ Población total	**2,17%**	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (millones)	3029	**2007-** Fuente: Ministerio de Hacienda - Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria - Unidad de análisis y seguimiento fiscal.
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	95.470	**2007**- Fuente: Dirección General de Servicio Civil – Administración de Salarios e Incentivos. Depuración a Ley de Presupuesto 2008, Ministerio de Hacienda para la información de la cantidad de puestos propiamente docentes.
I. /II. Gasto público sobre número de empleados en gobierno nacional	**31727**	

4.2 ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

FIGURA 3
TABLA DE ÍNDICES

ÍNDICE	Valor índices (escala 0 a 20)	Porcentaje de la escala	SUBÍNDICE	Valor subíndices (escala 0 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) EFICIENCIA	9,17	46%			
(M) MÉRITO	12,15	61%			
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	9,29	46%			
			(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	4,29	43%
			(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	4,71	47%
			(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	5,00	50%
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	8,74	44%			
			(COM) COMPETENCIA	5,25	53%
			(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	3,46	35%
			(FL) FLEXIBILIDAD	4,27	43%
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	9,65	48%			

En el Anexo II, se incluye el análisis cualitativo de las fortalezas y debilidades que plantea el SC bajo estudio para los cinco índices y los seis subíndices construidos a partir del presente diagnóstico.

CONCLUSIONES

Conclusiones 5.

5.1 ANÁLISIS DE ÁREAS CAUSALES

El principal problema del Estado costarricense no está relacionado con su tamaño sino con la baja eficacia de sus acciones, producto de la atomización de responsabilidades, del debilitamiento de sus capacidades técnicas y gerenciales, y del laberinto jurídico de toda la Administración Pública. El desarrollo de la planificación estratégica e institucional no logra desarrollarse plenamente, si bien se han dado pasos continuos en ese ámbito a lo largo de la última década. Se mantiene la dificultad de generar procesos de cambio. Las estrategias institucionales son generalmente preparadas, conocidas y discutidas a nivel de autoridades y mandos medios, pero no logra permear al nivel de quienes ejecutan las operaciones.

A ese factor se suman prácticas incipientes de comunicación regular, intencional y dirigida para los segmentos interno y externo, ausencia de canales y prácticas permanentes de comunicación de objetivos, información, instrucciones y noticias. Esto genera espacio para el rumor y no incentiva un clima de productividad y relaciones de trabajo constructivas.

En cuanto a rasgos de la cultura organizativa que afectan negativamente la gestión de los RH, se notan altos niveles de politización de las decisiones y de las relaciones inter e intra institucionales, resistencia a la cultura del *feedback* y gestión por resultados, temor a los altos grados de conflicto y preferencia por el status quo más que por el cambio, en especial en los niveles operativos y administrativos. Por último, se mantiene, tal como se señalaba en el informe anterior, una alta valoración por la administración pública y la sociedad de la aplicación de los principios de mérito, capacidad y acceso abierto a posiciones de la administración pública.

Costa Rica sigue manteniendo características que la definen como un modelo a seguir para la región, en especial por las prácticas instaladas de preservación del principio del mérito, igualdad en el acceso y la existencia de una institucionalidad del Servicio Civil, que actualmente busca generar un modelo integrado de gestión de los RH, aún en un marco de limitaciones presupuestarias y de una cultura política que imprime largos tiempos a los procesos de cambio.

Las prácticas de gestión de los RH de Costa Rica indican que el SC presenta índices y subsistemas que lo ubican en un nivel medio. Como se señalara ya en el anterior informe, está fragmentado por la existencia de regímenes diferenciados, y las organizaciones con régimen propio introducen variaciones importantes, dando lugar a la influencia política en las organizaciones, si bien el objeto del presente análisis se desarrolla sobre el régimen de servicio civil (RSC).

Dentro de los puntajes de los subsistemas, la Función de Recursos Humanos resalta por el rol técnico y de liderazgo real del sistema que desarrolla la DGSC, si bien nos advierte también de la necesidad de fortalecer el rol directivo y de las ORH, en especial ante el avance del proceso de desconcentración que requiere de estas áreas una función más estratégica y no centralmente administrativa como solían tener en el pasado. El subsistema de Gestión del Empleo mantiene un puntaje alto en comparación con los otros subsistemas, dada la instalación de prácticas vinculadas a la preservación del principio del mérito y la igualdad en el acceso, aunque es necesario advertir que la modalidad parcialmente instalada de nombramientos de interinos puede, en el largo plazo, deteriorar este subsistema. Asimismo, tanto Organización del Trabajo como Gestión de la Compensación muestran una mejora, derivada de la revisión realizada al sistema de clasificación de puestos y a la política salarial, que ha permitido reducir parte de la inequidad interna en el SC, para el grupo laboral profesional y directivo y en proceso de ser implementada este año para el personal operativo y técnico.

En relación con los otros subsistemas, Planificación y Relaciones Humanas y Sociales, presentan una moderada mejora, dado en el primer caso por los inicios de pasos tendientes a buscar mayor coherencia en el sistema de planificación y una integración más efectiva entre las declaraciones generales del Plan Nacional de Desarrollo y la práctica concreta. En el caso de Relaciones Humanas y Laborales, destaca la consolidación y mejora de los espacios de diálogo y concertación con los sindicatos, si bien continúa sin implementarse políticas tendientes a conocer y gestionar el clima organizacional.

Por último, los subsistemas que presentan bajo desempeño son, en primer lugar, la Gestión del Rendimiento, ya que persiste cierta resistencia cultural a implementar efectivamente los sistemas de evaluación y, aún cuando la ley le permite a las instituciones tener su propio sistema, se recurre en forma limitada a esta posibilidad. Esto da como resultado que se desacreditan los métodos de evaluación y, a la hora de aplicarlos, se tienda a calificar benévolamente, limitando el desarrollo de una cultura de *feedback* y resultados.

El segundo subsistema que presenta menor desempeño es la Gestión del Desarrollo, en especial por la ausencia de concursos internos y ascensos en la carrera, debido más a las limitaciones de capacidades al interior de las ORH y de interés de los cuerpos directivos que por la intencionalidad de vulnerar el principio de mérito ya que paradójicamente, la mayor parte de los postulantes de los concursos abiertos realizados por la DGSC son funcionarios públicos. El segundo aspecto de este subsistema está vinculado al tema de capacitación, área para la cual no se ha dispuesto en los últimos años de recursos económicos establecidos legalmente y no se ha logrado integrar plenamente a la gestión del rendimiento.

En relación con los índices, Mérito presenta el valor más alto ubicándose en un 61% y el valor más bajo es para Capacidad Funcional con un 44%. Los demás índices tienen un promedio que abarca del 46% al 48%.

5.2 RECOMENDACIONES

Las principales fortalezas del sistema de SC de Costa Rica son la relativa aplicación del mérito y la capacidad técnicamente comprobada como criterios para ingresar y permanecer dentro del sistema, el aprecio y valoración del empleo público, de los servicios públicos y de la carrera pública, tanto al interior del Estado como por los ciudadanos y la existencia de un órgano rector con altos grados de capacidad técnica y relativa in-

dependencia funcional y administrativa, reflejadas en el índice de Mérito que logra un 61%. Las principales debilidades del sistema se encuentran en la baja capacidad de influir en el cambio de las conductas, que queda reflejado en el índice de capacidad funcional con el desempeño más bajo, alcanzado sólo un 44%.

Entre las principales recomendaciones, se señalan:

a. la necesidad de construir capacidades técnicas y de gestión en las ORH;

b. el rediseño del proceso de selección, que a largo plazo pone en juego su sustentabilidad operativa vis a vis la necesidad de construir consensos sobre los estándares básicos esperados de un funcionario y los principios que han sido fundantes de la calidad del empleo público en el país.

c. la generación de acciones que promuevan el uso efectivo de los instrumentos de gestión del desempeño que, tal como evidencia el caso, no se debe a problemas de formulación técnica del mismo sino a resistencia cultural;

d. la integración de modelos de competencias que puedan vincular la selección, la carrera y el desempeño;

e. el fortalecimiento de la función directiva, especialmente en lo relativo a su rol como gestores de recursos humanos;

f. la integración de herramientas, procesos y prácticas institucionales que permitan identificar y establecer incentivos para aquellos ocupantes de puestos que tienen potencial, dado el problema de retención de talentos que muestra el país;

g. la definición y el fortalecimiento de la Rectoría del sistema, tanto en lo concerniente al apoyo político necesario como al tema de recursos presupuestarios;

h. la definición de políticas que incentiven el desarrollo de la carrera al interior de las instituciones y que integre mecanismos de promoción horizontal entre áreas.

Síntesis 6.

TABLA DE SÍNTESIS

CATEGORÍAS	COMENTARIOS DEL EVALUADOR
Antecedentes	La estructura legal del Sector Público de Costa Rica está definida en varios documentos claves siendo el principal la Constitución de la República de 1949.
Análisis del marco legal	En 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581) –ESC- y su Reglamento, que regulan las condiciones y términos de la relación de servicio entre el Poder Ejecutivo Central (ministerios) y sus servidores, junto con la Ley General de Salarios de la Administración Pública de 1957. Los organismos descentralizados son denominados constitucionalmente "instituciones autónomas" y no aplica a éstas el ESC. También, quedaron fuera del Estatuto el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, La Contraloría General de la República y el Régimen Municipal.
Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	DGSC con rol activo, con fuerte componente técnico a efectos de generar cambios y desarrollar. Las actividades clave de la mayoría de subsistemas están a cargo de la DGSC. En proceso de desconcentración de funciones y facultación desde la DGSC a las ORH. ORH heterogéneas con debilidad en sus capacidades a efectos de implementar temas más cualitativos de la gestión de RH.
Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	En relación con la nómina salarial del sector público total y el Gasto Público en Costa Rica, el indicador se ha reducido de un 42% en 1998 a un 32% en el 2004, bajo las directrices de una política de contención del gasto pronunciada en los primeros años del milenio y para el 2007, el mismo rondaba el 38%. La nómina de Gobierno Central Civil presentaba una relación con el PBI del 5,8% en el 2004 pasando al 4,47% en el 2007. Los indicadores del SC muestran una tendencia a reducir el tamaño de la dotación de empleados públicos del gobierno general en relación con la población que para el 2004 era un 2,53% y actualmente se encuentra en un 2,17%. Por otra parte, el porcentaje de variación en términos de cantidad de puestos, entre el 2006- 2007, tiene un crecimiento leve del 1,42% para el ámbito ministerial. La compresión vertical de los salarios aumentó pasando de un 12.36% en el 2002 a un 20% actualmente.

Planificación	Existen acciones con contenido estratégico en marcha, que de continuarse y mantenerse, reducirían la debilidad estructural del subsistema de planificación y permitirían una mayor interrelación con los otros subsistemas. La DGSC ha tomado rol activo en la búsqueda de promover en todas las instancias posibles un sistema real de planificación de los recursos humanos. Prevalece planificación reactiva a demanda del contexto.
Organización del Trabajo	Se han realizado en los últimos años cambios relevantes en el subsistema que presentaba una serie de disfuncionalidades. Centralmente, se evidenciaba diversidad de instrumentos ordenadores de puestos de trabajo; de valoraciones de las clases generando una dispersión salarial disímil para puestos de similar naturaleza. Se han revisado estas disfuncionalidades y actualmente el sistema muestra mejoras.
Gestión del Empleo	El mérito es un principio relativa y parcialmente aplicado en el sistema de SC de Costa Rica, particularmente en el ámbito del Gobierno Central. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Se detecta necesidad de revisión de procesos, dado el tiempo que se tarda en cubrir una vacante. Se aplican herramientas de selección. Se realizan procesos de inducción. La movilidad es baja en los sectores de salud y educación. Existen rescisiones del empleo por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento.
Gestión del Rendimiento	Presenta debilidades, resistencia cultural a hacer efectivas prácticas de evaluación.
Gestión de la Compensación	Definición de una política salarial que busca reducir las inequidades salariales existentes. Análisis y estudios técnicos en forma permanente que avalan las líneas de cambios en implementación. Ajuste tras revisión de sistema de clasificación entre puestos y salarios. Salario promedio sector público igual a salario promedio sector privado. Sin incentivos vinculados a productividad y desempeño.
Gestión del Desarrollo	Escaso desarrollo. Baja capacidad de las ORH de ejercer su rol en este subsistema. Planeamiento individual de la carrera sin políticas institucionales en la práctica. Capacitación sin recursos y sin integración con desempeño y desarrollo. Limitada capacidad de la capacitación para apuntalar procesos de cambio.
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	No se detectan prácticas sistemáticas de análisis de clima laboral. Mejora en los procesos de comunicación, especialmente por acciones de la DGSC en relación con el servidor público. En otros ámbitos, no se ha desarrollado en la práctica un sistema permanente y generalizado de recopilación, análisis y canalización de opiniones. Fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos y diálogo entre sindicato y gobierno.
Índices del sistema de Servicio Civil	En relación con los índices, Mérito presenta el valor más alto ubicándose en un 61% y el valor más bajo es para Capacidad Funcional con un 44%. Los demás índices tienen un promedio que abarca del 46% al 48%.

ANEXOS
Anexos 7.

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

Niveles de evaluación:

5 La realidad analizada se corresponde con la proposición en su integridad o en un grado muy alto de coincidencia, tanto en contenido como en frecuencia.

4 La realidad analizada se aproxima sustancialmente a la proposición, pero no se identifica plenamente con su contenido, o bien hay un número de excepciones que impide generalizar la coincidencia.

3 La realidad analizada coincide parcialmente con la proposición. Existen elementos coincidentes de contenido y una frecuencia de casos suficiente como para detectar un grado apreciable, pero no sustancial, de identificación.

2 La realidad analizada se encuentra significativamente alejada de la expresada por la proposición. Existen elementos de coincidencia, pero también discrepancias serias de contenido y/o una frecuencia escasa.

1 La realidad analizada es muy distinta de la que refleja la proposición. Se dan coincidencias en casos excepcionales.

0 La realidad analizada es completamente diferente a la que refleja la proposición, siendo las coincidencias inapreciables.

Se señalan en negrita los puntos críticos de nivel A (ponderación 3).

PLANILLA DE VALORACIÓN DE PUNTOS CRÍTICOS		
PLANIFICACIÓN - Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.		
Existencia e integridad	1. Se puede constatar un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	2
Coherencia estratégica	**2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.**	2
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	2

Información de base	**4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.**	2
Eficacia	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	2
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	2
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	3
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario.	1
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	3
Administración	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	2
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO - En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.		
Existencia e integridad	12. Se constata un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos.	3
Calidad técnica y flexibilidad del diseño de puestos	**13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.**	3
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución.	2
	15. La precisión en la descripción de las tareas no es tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	3
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación (v. voz “especialización” en glosario).	2
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	3
Calidad definición de perfiles	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias (v. glosario).	3
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos.	1
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	3
Administración	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.	2
	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles en la parte que les afecta.	1

GESTIÓN DEL EMPLEO – Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.

Igualdad y mérito en el acceso	**24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.**	4
	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	4
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político.	3
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público.	2
Calidad del reclutamiento	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos.	3
Calidad de la selección	**29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.**	2
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	3
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones.	3
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobados.	3
Calidad de la recepción	33. Existen y se aplican procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, en sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	3
	34. Existen, y se aplican procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso.	3
Movilidad	**35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.**	1
Ausentismo	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	2
Disciplina	37. Los procedimientos disciplinarios, efectivamente aplicados, permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados.	1
Desvinculación	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	3
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados.	2
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	3
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	3

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO - Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado, y la elaboración de planes de mejora del rendimiento, que enlazarían con el siguiente ciclo, en su etapa de planificación. Este proceso tiene como objetivo influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo para alinearlo con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible.		
Planificación y seguimiento del rendimiento	**42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.**	2
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior.	1
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	2
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	2
Evaluación	**46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.**	1
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	1
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	2
Administración	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo.	1
GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN - Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.		
Existencia estrategia salarial	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	3
Equidad interna y externa	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución.	3
	52. Las personas perciben que las compensaciones recibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	2
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y al aprendizaje.	2
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	2
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos.	3
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público.	2
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector nivel de puestos.	3
Eficiencia	**58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.**	2

Administración	**59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.**	3
	60. No se pueden constatar, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas, clientelismo político.	3
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	4
Otras compensaciones	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	2
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	2
	64. En la organización, existen políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	2

GESTIÓN DEL DESARROLLO - En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.
El propósito de este subsistema es estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial, fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales.

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera	65. Las personas ven, en general, satisfechas sus expectativas razonables de promoción en la organización.	2
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	1
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	1
	68. No se pueden constatar, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político.	2
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales.	2
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	1
Calidad de la formación y gestión de la formación	71. De la organización, las personas reciben la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional.	2
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural.	2
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades.	2
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2
	76. La formación es objeto de evaluación que se extiende a la satisfacción producida en los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2

GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES - Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).

Gestión del clima	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	0
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	0
Eficacia de la comunicación	79. La organización dispone de mecanismos cuya utilización frecuente se puede constatar para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	2
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados.	2
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2
Equilibrio y calidad de las relaciones laborales	**82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado.**	3
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Normalmente, las transacciones entre las partes reflejan dicho equilibrio.	3
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas.	3
Gestión del conflicto laboral	**86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.**	3
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	3
	88. Las prácticas de salud laboral son satisfactorias.	2
Gestión de las políticas sociales	89. Las atenciones y los beneficios sociales a los empleados son adecuados, no exceden a los que son propios del entorno en el cual opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.	2

ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS - Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables.

	90. Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades.	3
	91. Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior.	2
	92. Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2
	93. Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	4

ANEXO II. Análisis de los resultados por índice

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICIENCIA – Valor obtenido: 46% Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.			
Planificación Empleo Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	5. 6. 7. 8 36. 41 56. 57. 62. 63 75. 76 89	• Se mantiene relativamente constante el gasto en personal. • La mejora de salarios en los segmentos profesionales, directivos y de informática colabora a efectos de retener ciertos segmentos que evidenciaban rotación en los últimos años y modera la inequidad salarial evidenciada en los últimos años.	• Por resistencia cultural e individual, está limitada la capacidad de movilizar recursos de un área a otra, entre regiones, generando duplicidades de tareas y áreas. • La capacitación no se encuentra plenamente integrada a los otros subsistemas. Se detectan necesidades de capacitación en las ORH y en el segmento directivo a efectos de cubrir plenamente su rol. • Existe todavía diferencias salariales entre segmentos del estatuto y otras organizaciones públicas.
MÉRITO – Valor obtenido: 61 % Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.			
Empleo Remuneración Desarrollo	24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38 60 68	• La preservación del principio del mérito es una realidad y no sólo un derecho legalmente establecido, en una proporción importante de los puestos que se administran. • El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnen los requisitos exigidos, establecidos en base a idoneidad técnicamente apreciada y no arbitrariamente. • Los instrumentos de selección utilizados dentro del ámbito del Estatuto del SC, aunque de corte tradicional, son aplicados en forma sistemática y buscan la aplicación de los criterios de mérito e idoneidad, existiendo; sin embargo, un importante campo para mejorarlos y actualizarlos a las nuevas tendencias de gestión de RH. • Los órganos de selección actúan y se desempeñan, en general, con una dosis alta de independencia.	• Falta implementar prácticas de promoción y ascensos al interior de las organizaciones. • Si bien no se detectan discriminaciones, las políticas no establecen salvaguardas a este aspecto.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL – Valor obtenido: 46% Evalúa la solidez e integración sistémica del SC. Se desagrega en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.			
COHERENCIA ESTRATÉGICA – Valor obtenido: 43% Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.			
Planificación Rendimiento Remuneración Desarrollo	1. 2. 3. 11 42 50 75	• Las modificaciones recientes al esquema de compensaciones y las previstas para los otros niveles muestran una tendencia a integrarse a cierta línea general de estrategia organizativa.	• Todavía es necesario mayor desarrollo de los procesos de planificación de RH. Hay todavía una escisión entre el marco general y cómo se traduce éste a nivel institucional. • La resistencia cultural a la evaluación de rendimiento muestra al sector directivo con bajo compromiso para implementar a pleno esa práctica. • La inversión en formación no se ha desarrollado a pleno ni implementado todos los instrumentos que están definidos para su articulación con el nivel de necesidades organizativas.
CONSISTENCIA DIRECTIVA – Valor obtenido: 47% Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Relaciones Humanas	10 23 45. 49 90. 91. 92. 93	• La función de RH está altamente desarrollada, dado el rol, las acciones y el equipo técnico que integra la DGSC. Ésta retoma su liderazgo en temas de competencias de la agencia a partir de la actual gestión. • Está en proceso creciente la descentralización en las ORH y los directivos disponen de autonomía, si bien no la utilizan a pleno y el grado de capacidades de las oficinas es heterogéneo.	• En especial en las funciones de Planificación y Gestión del Rendimiento, es baja la participación de los directivos de línea, sea por resistencia cultural o rutina organizativa. • El grado de involucramiento de los directivos en la gestión del personal es variable.

CONSISTENCIA PROCESOS - Valor obtenido: 50%

Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.

Planificación Organización del Trabajo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	1. 4. 12. 14. 17. 47 56. 59. 61 66. 74. 76 80. 82	• El desarrollo consiste en la organización del trabajo, con descripciones de puestos en base a criterios técnicos. • El sistema de información de salarios permite su gestión en forma efectiva. • Las relaciones laborales se desarrollan en un clima de diálogo y cooperación y existen los marcos legales que permiten su desarrollo.	• Las prácticas de aplicación de la gestión del rendimiento no termina de distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento, dándose un sesgo de benevolencia en las evaluaciones. • Es altamente limitada la existencia de planes de carrera y sucesión ya que no se practican en forma generalizada concursos internos de promoción ni ascensos.

CAPACIDAD FUNCIONAL - Valor obtenido: 44%

Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices: Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad.

COMPETENCIA - Valor obtenido: 53%

Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.

Planificación Organización del Trabajo Empleo Remuneración Desarrollo	9 18. 19. 20. 21 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34. 54 71. 72.	• El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. • Los instrumentos tanto para la selección como para el reclutamiento, son adecuados. • El área de selección actúa en forma independiente y sus decisiones son tomadas con base en criterios de mérito. • Las planillas muestran un grado adecuado de tecnificación.	• Los perfiles se establecen a partir de los requisitos para el cargo. Existe cierta tensión entre la definición de un perfil genérico con base en factores y los conocimientos específicos del cargo. • El uso de competencias en términos de conductas no se ha desarrollado a pleno en los distintos subsistemas. • El sistema de formación presenta debilidades en cuanto a su relación con la gestión del rendimiento y los recursos necesarios a efectos de apoyar procesos de cambio e innovación. • Las remuneraciones están todavía en proceso de mejora para atraer y retener, tanto para el segmento profesional como para los otros segmentos.

Subsistemas	Puntos críticos	Fortalezas	Debilidades
EFICACIA INCENTIVADORA - Valor obtenido: 35% Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.			
Organización del Trabajo Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo	16 37. 39 42. 43. 44. 45. 46. 51. 55. 58. 64. 67	• Ha mejorado la percepción relativa a la remuneración si bien todavía quedan pasos a realizar. • La compresión salarial ha mejorado y se encuentra dentro de los promedios de la región.	• El sistema de gestión del rendimiento presenta debilidades que abarcan desde la fijación de los objetivos, seguimiento hasta la generación de planes de mejora. • Existen normas y procedimientos que regulan lo disciplinario si bien su aplicación concreta es variable de acuerdo con cada institución.
FLEXIBILIDAD - Valor obtenido:43% Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.			
Planificación Organización del Trabajo Empleo Desarrollo	3. 13.15. 16. 22. 35. 39. 40. 53. 69. 70. 73	• El diseño de puestos permite adaptación a los cambios y ha sido rediseñada una parte de los mismos en estos últimos años. • Las normas permiten ajustes de la planta por motivos técnicos y económicos, que se han hecho efectivos.	• No se han desarrollo en forma sistemática fórmulas alternativas como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional. Tampoco la carrera vertical está plenamente estimulada. • Existencia de cierta resistencia cultural relativa a los traslados o movimientos de personal, en especial a nivel geográfico.
CAPACIDAD INTEGRADORA - Valor obtenido: 48% Evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos.			
Empleo Rendimiento Remuneración Desarrollo Relaciones Humanas	27. 33 44. 48 51. 52 65 77. 78. 79. 81 82. 83. 84. 85 86. 87 88. 89	• Las relaciones laborales, si bien llegan a conflictos ocasionales, se caracterizan por un equilibrio en la capacidad de influencia en las decisiones y se orientan a la transacción y la concertación. • Existen mecanismos de integración de los empleados. • Los pasos dados en los últimos años; los programados a futuro y las acciones de búsqueda de una mayor pertenencia del servidor público realizados por la DGSC han mejorado la percepción sobre lo recibido por la organización.	• No se han desarrollado prácticas de evaluación de clima organizacional.

ANEXO III. Ficha técnica del informe

Fecha de finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior (BID, DRP, 2006): noviembre 2004
Fecha de cierre del actual diagnóstico: marzo 2009

Fuentes de obtención de la información

Documentos

Alfaro Redondo, Ronald (2003). "Instituciones Estables en Costa Rica: un balance del periodo 1990-2003". Informe Final. Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José. Costa Rica.

Banco Mundial (2008). "Reseña sobre Costa Rica". Sitio Web Banco Mundial. Consulta Diciembre 2008. http://web.worldbank.org/

BID-DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

BID-DRP (2008). "Report on the civil service in the Caribbean", InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue, 2008. Eds.: Mercedes Mateo Díaz & Koldo Echebarría. Los capítulos: The Civil Service in Belize; Comparing the civil service in four English-speaking countries: a quantitative and qualitative approach (este último en coautoría con Ana Laura Rodríguez Gustá). Washington, D.C.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución Nº 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra"). Bolivia, 14-15 de noviembre.

CGR (2009). "Informe N° DFOE-PGAA-4-2009". Contraloría de la República. División de Fiscalización Operativa y evaluativo. Área de servicios públicos generales, ambientales y agropecuarios. Informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la dirección general de Servicio Civil. 6 de marzo. San José, Costa Rica.

DGSC (2005). "Informe para la elaboración de la memoria mayo 2004 – abril 2005". Presidencia de la República. Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica.

DGSC (2007). "Análisis FODA. Causa y efecto". Proceso de Desconcentración promovido por la Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica.

DGSC (2007a). "Informe de Gestión eot-110-2007". Presidencia de la República. Dirección General de Servicio Civil. Área de Gestión de Recursos Humanos. Proyecto de revisión de manuales, rediseño del modelo ocupacional en el régimen. Fase 1: estratos profesional y gerencial. Series: profesional gerencial informática proceso de eficiencia y organización del trabajo. San José, 24 de septiembre.

DGSC (2008). "Informe Nacional de Costa Rica". Presidencia de la República de Costa Rica. Dirección General de Servicio Civil. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

DGSC (2008a). "Guía de aplicación para la Evaluación del Desempeño, de los Servidores Cubiertos por el Título Primero del Estatuto de Servicio Civil". Dirección General del Servicio Civil. San José.

DGSC (2008b). "Modelo para la Documentación y Levantamiento de Procedimientos en las Oficinas de Recursos Humanos del Régimen del Servicio Civil". San José.

DGSC (2008c). "Informe al Presidente de la República - Período 2008". Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica.

DGSC (2008d). "Estadísticas de los Funcionarios Públicos de Costa Rica". Presidencia de la República de Costa Rica. Dirección General de Servicio Civil. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad, realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, República Dominicana.

DGSC (2009). "Informe de labores presentado a la Presidencia de la República de Costa Rica", Dirección General de Servicio Civil. Costa Rica, San José.

Iacoviello, M, y Zuvanic, L. (2005). "Informe de situación del servicio civil en Costa Rica", elaborado por Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic. Publicado en BID-DRP (2006) "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Koldo Echebarría (Ed.) BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.

Longo, Francisco (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D.C., Noviembre 14-15. Web BID.

MIDEPLAN (2007). "Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010". Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Nacional. 24 de enero. San José, Costa Rica.

MIDEPLAN (2008). "Propuesta de Acciones de Reforma del Estado I etapa Acciones potestad del Poder Ejecutivo". Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE). San José, Costa Rica.

Obando Obando, Leonel (2008). "Selección de personal para la educación pública. El caso de Costa Rica". Ponencia de Costa Rica. Director del Área de Carrera Docente, Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica. Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad, realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

Normativa

Constitución de la República. 1949.

Ley Nº 1.581. Estatuto del Servicio Civil. 30 de Mayo de 1953.

Ley General de los Salarios de la AP. 1957.

Ley Nº 6.227. General de la AP.

Decreto Ejecutivo Nº 25.592-MP. 1996.

Decreto Ejecutivo Nº 16.965. 1986.

Decreto Ejecutivo N° 22341. MP del 9 de julio de 1993.

Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento (Artículos 4°, 15° y 41°), Rectoría Técnica de la Dirección General de Servicio Civil, Desconcentración Concursos Internos en puestos que requieren destreza manual – fuerza o dominio oficio mecánico y desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño adecuados a las circunstancias de cada institución con la asesoría y revisión de la Dirección General.

Circular DGSC-009-2008. Para: Ministros de Gobierno, Juntas Directivas, Presidencias, Directores Ejecutivos, Directores de Recursos Humanos, Auditorías Internas de las dependencias bajo el ámbito del Régimen de Servicio Civil, Directores de Área y Coordinadores Dirección General de Servicio Civil. San José, Costa Rica.

Cuestionario de investigación diseñado por Ing. Luis Felipe Rodríguez, y Master Olman Luis Jiménez, Analista y Coordinador, Gestión de Desarrollo y Transferencia Técnica del Proceso de Operaciones, Área Gestión de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicio Civil.

Informe INF-GDTT-001-2007 de fecha 02 de julio del 2007 emitido por Gestión de Desarrollo y Transferencia Técnica, suscrito por el Lic. Olman Luis Jiménez Corrales, MBA, Coordinador, y el Ing. Luis Felipe Rodríguez Calderón, Analista.

Resolución DG-038-2009. Presidencia de la República Dirección General de Servicio Civil. San José.

Resolución DG-025-2009. Presidencia de la República Dirección General de Servicio Civil. Área de salarios e incentivos. San José.

Resolución DG-024-2009. Presidencia de la República. Dirección General de Servicio Civil. San José.

Resolución DG-003-2009. Dirección General de Servicio Civil. Área de salarios e incentivos. San José.

Resolución DG-064-2008. Presidencia de la República. Dirección General de Servicio Civil. San José. Costa Rica.

Resolución DG-637-2008. Relativa al tema de la Evaluación de desempeño. Presidencia de la República Dirección General de Servicio Civil. Dirección General de Servicio Civil. San José.

Resolución 279-2007 – DGSC. Relativa a la eliminación de clase en el Manual de Banda Ancha y de los Manuales Institucionales. San José.

Resolución DG-155-97 del 11 de diciembre de 1997 que establece el cuerpo de normas que regulan los procesos del Subsistema de Capacitación del Régimen de Servicio Civil.

Resolución DG-132-97 de fecha 03 de diciembre de 1997 que delega la responsabilidad en la formulación y desarrollo de programas de inducción en el Régimen de Servicio Civil.

Resolución DG-116-97 de fecha 06 de octubre de 1997 que establece el Sistema General de Incentivos Económicos y Sociales que los Ministerios e Instituciones cubiertos por el Régimen de Servicio Civil deberán cumplir, tanto en lo relativo a los requisitos mínimos que deben satisfacer para autorizar los Incentivos, como la observancia de las regulaciones específicas sobre los límites y condiciones de los incentivos mismos.

Resolución DG-015-98 del 11 de febrero de 1998 sobre las Competencias de las Unidades que conforman el Sistema de Administración de Recursos Humanos del Régimen del Servicio Civil.

Oficio Circular IT-EOT-008-2004 de fecha 16 de agosto del 2004 sobre lineamientos ajustados para la ejecución de estudios declarativos de atenencias académicas delegados a las ORH.

Oficio Circular Gestión-005-06 que emite lineamientos adicionales sobre los concursos fundamentados en el Artículo 15, párrafo final del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil.

Oficio Circular Gestión 017-2008. Presidencia de la República. Para: Directores de Recursos Humanos, Directores de Área y Coordinadores de Oficinas de Servicio Civil; de la Dirección del Área de Gestión de Recursos Humanos. Asunto: Actualización del Sistema General de Evaluación del Desempeño en el Título I, de uso transitorio según lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.

Entrevistas realizadas

Nombre y Apellido	Cargo	Institución
José Joaquín Arguedas Herrera	Director General de Servicio Civil	DGSC
Sandra Mª Quirós Alvarez	Directora Área de Gestión R. H.	DGSC
Miriam Rojas González	Directora Asesoría Jurídica	DGSC
Óscar Sánchez Chaves	Director Área Desarrollo Estratégico	DGSC
Lic. Leonel Obando Obando	Director Carrera Docente	DGSC
Lic. Rafael Bejarano Naranjo	Director Área Reclutamiento y Selección de Personal	DGSC
Lic. Fabio Flores Rojas	Director Área	CECADES
Roberto Gallardo N.	Ministro	MIDEPLAN
José Joaquín Chaverrí (diplomático)	Director	Centro Manuel María Peralta
Sres. Douglas Castro Salazar y Gonzalo Elizondo Rojas	Área de Servicios Públicos Generales y Ambientales	Contraloría General de la República
Lic. Alex Gutiérrez de la O	Director Auditoría de RH	DGSC
Lic. José Alberto Rodríguez	Director Área Asistencia al Sector Descentralizado	DGSC
Ing. Arnoldo Zambrano	Director Unidad Info comunicación	DGSC
Rómulo Castro Víquez	Director Recursos Humanos	Ministerio de Justicia
Ruth Piedra	Área de Prensa	DGSC
Licda. Xinia Madrigal Chaves	Directora Centro de Capacitación Hacendario	Ministerio de Hacienda
Rethelny Figueroa	Directora	ICAP

Taller con expertos

Participantes
Representantes de ANEP, ANDE, SITECO
Francisco Chang, Rafael Bejarano, Leonel Obando, Sandra Quirós (DGSC)
Sr. Castellón del área de Reforma del Estado
Sr. Luis Lorenzo (Académico) UCR
Fabián Quirós, Ministerio de Hacienda

Sitios web consultados

Banco Mundial	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
AECID	http://www.aecid.es/
FLACSO	http://www.flacso.org/
ICAP - Instituto Centroamericano de Administración Pública	http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx
SICA – Sistema de la Integración Centroamericana	http://www.sica.int/sgsica/
Ministerio de Hacienda	www.hacienda.go.cr
Estadísticas	www.estadonacion.or.cr
Plan Nacional de Desarrollo	www.mideplan.go.cr
Asamblea Legislativa	www.racsa.co.cr/asamblea/
Banco Central de Costa Rica	www.bccr.fi.cr
Dirección General del Servicio Civil	www.sercivil.go.cr
Ministerio de Trabajo	www.ministrabajo.go.cr

Abreviaturas

ANEP	Asociación de Empleados Públicos y Privados
CEARE	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado
CECADES	Centro de Capacitación y Desarrollo
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
ESC	Estatuto del Servicio Civil
INTEGRA	Sistema de Recursos Humanos y Planillas
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MS	Ministerio de Salud
ORH	Oficina de Recursos Humanos
PAC	Partido Acción Ciudadana
PAES	Programa de Ajuste Estructural
PBI	Producto Bruto Interno
PLN	Partido Liberación Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RH	Recursos Humanos
RSC	Régimen Servicio Civil
SC	Servicio Civil
SIMERC	Sistema de Medición de Resultados y Rendición de Cuestas
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
TSC	Tribunal de Servicio Civil

9. INFORME DE CONTRASTE

Mercedes Iacoviello
y Laura Zuvanic

contenido/página

1. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y MARCO NORMATIVO **382**

2. ANÁLISIS COMPARATIVO POR SUBSISTEMA **387**
- 2.1. Valoración promedio de los subsistemas 2004 - 2008
- 2.2. Análisis cualitativo de los subsistemas
  - 2. 2.1 Planificación
  - 2.2.2 Organización del trabajo
  - 2.2.3 Gestión del empleo
  - 2.2.4 Gestión del rendimiento
  - 2.2.5 Gestión de la compensación
  - 2.2.6 Gestión del desarrollo
  - 2.2.7 Gestión de las relaciones humanas y sociales

3. COMPARACIÓN DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL **402**
- 3.1 Cuadro comparativo de índices 2004 - 2008
- 3.2 Cuadro comparativo de índices 2008
  - 3.2.1 Comparación del índice agregado de los siete países
  - 3.2.2 Comparación de los valores promedio de cada índice para la región

4. ANEXOS **408**
- ANEXO 1. Tablas Síntesis de Análisis Cualitativo por Subsistema
- ANEXO 2. Análisis Cualitativo de los Índices

CONTEXTO INSTITUCIONAL Y MARCO NORMATIVO

Contexto 1.

En relación con la situación de los marcos normativos, encontramos tres tipos de situaciones. En primer lugar, los tres países que han **modificado en forma total o parcial** sus marcos normativos centrales para el período comprendido entre los años 2005 y 2008 son República Dominicana, El Salvador y Panamá.

El caso más relevante es el de **República Dominicana** con la aprobación de la nueva Ley, 41-08, que reemplaza a la anterior Ley, 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa. La ley anterior (14-91) diferenciaba entre el sistema de "servicio civil" con requisitos mínimos de ingreso y gestión, y la "carrera administrativa" basada en criterios meritocráticos. Esta distinción permanece conceptualmente en la nueva ley a través de las figuras de la carrera administrativa y del "estatuto simplificado"; la diferencia es que, con la nueva ley, el ámbito de aplicación de la carrera es mayor, con lo cual la profesionalización de la administración tendería a profundizarse. Queda pendiente su reglamentación, por lo cual en algunos aspectos operativos sigue aplicándose el reglamento de la ley anterior (Reglamento 81-94).

En el caso de **El Salvador**, se ha realizado una reforma normativa de carácter parcial que atañe al sistema de relaciones laborales en el sector público. Las modificaciones introducidas a la Ley de Servicio Civil en agosto de 2006 –cuya entrada en vigencia se prevé para mediados del año 2009- le otorgan al TSC la atribución de intervenir en los conflictos colectivos. El nuevo Capítulo XII, "De los Conflictos Colectivos de Trabajo", distingue entre los de carácter jurídico y los de carácter económico o de intereses, y deja a las Cámaras en lo Laboral la competencia para la resolución de los primeros, y al TSC la intervención en los segundos, mediante el trato directo, la conciliación y el arbitraje. Actualmente, El Salvador se encuentra a mitad de camino en el proceso de cambio normativo, ya que la reforma constitucional del artículo que prohíbe la sindicalización a los empleados públicos fue aprobada por la Asamblea Legislativa, faltando la ratificación de los dos tercios de la Asamblea que quedará constituida en junio de 2009.

Por último, se incluye en este grupo a **Panamá** que encaró, durante el último período de gobierno, dos modificaciones a la Ley de Carrera Administrativa de 1994 (Ley 24 de 2007 y Ley 14 de 2008), si bien el objetivo de las mismas se ha orientado a acelerar el proceso de acreditación y a extender el ámbito de aplicación de la carrera. Así, el énfasis de la profesionalización del servicio civil panameño se ha orientado a lograr la implementación del marco normativo existente, más que a una reforma estructural del sistema de carrera administrativa.

Un segundo grupo lo encontramos en países en los cuales, por diversas razones, los proyectos de cambios normativos se han detenido o reformulado, abarcando los casos de Honduras, Guatemala y Costa Rica. Tanto en el caso de **Honduras** como en el de **Guatemala**, los **proyectos de reforma** de ley de Servicio Civil, realizados a mediados de la década del 2000, **no han logrado avanzar** en las legislaturas**.** Sin embargo, en el caso de Guatemala, con el cambio reciente de gobierno y en consenso con los sindicatos, se ha vuelto a retomar la cuestión de reformar la ley existente. Finalmente, en el caso de **Costa Rica**, las tendencias reformadoras del marco legal de los noventa han dejado paso, por el momento, a un cambio pequeño, pero sustantivo, que es la búsqueda de la aprobación por parte de la Asamblea de la Personería Jurídica de la DGSC, que permitiría mayor capacidad de acción al área rectora.

Por último, observamos el caso de **Nicaragua** cuyo énfasis ha estado puesto en la implementación efectiva del marco normativo y sus instituciones, sin ningún tipo de modificación en los marcos legales centrales –Ley y Decreto Reglamentario.

En el cuadro que sigue, se sintetizan los marcos normativos vigentes para los siete países y su contexto institucional.

CUADRO **1**
CONTEXTO INSTITUCIONAL Y MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO CIVIL

	Contexto institucional	Marco normativo
Costa Rica	La estructura legal del Sector Público de Costa Rica está definida en varios documentos claves siendo el principal la Constitución de la República de 1949.	En 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1.581) –ESC- y su Reglamento, que regulan las condiciones y términos de la relación de servicio entre el Poder Ejecutivo Central (Ministerios) y sus servidores, junto con la Ley General de Salarios de la Administración Pública de 1957. Los organismos descentralizados son denominados constitucionalmente “instituciones autónomas” y no aplica a éstas el ESC. También, quedaron fuera del Estatuto de Servicio Civil, el Poder Judicial, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y el Régimen Municipal.

El Salvador	Los avances realizados desde el diagnóstico realizado en 2004 se basaron en la consolidación del sistema informático de RECURSOS HUMANOS (SIRH) y su interfaz con el sistema de administración financiera (SIAFI), ambos dependientes del Ministerio de Hacienda. Los progresos en la implantación en procesos de selección y evaluación de desempeño se sustentaron en el desarrollo descentralizado de las unidades de RECURSOS HUMANOS institucionales y los controles formales del Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas.	Decreto Ley 507 -Ley del Servicio Civil, sancionada en 1961, sufrió 14 reformas, la última de las cuales data de 2006 y fue realizada con el propósito de incorporar herramientas para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. Decreto Ley 450 -Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa, de 1990. Código de Trabajo.
Guatemala	Continuidad democrática que impulsa, en el gobierno actual, ejes tales como: mejorar la legitimidad, transparencia y eficiencia de las instituciones públicas; invertir en capital humano a través de la entrega de servicios sociales y económicos básicos, y promover un comercio más inclusivo y el crecimiento impulsado por el sector privado. Los procesos de reforma impulsados en el gobierno anterior bajo la órbita de Oficina del Comisionado para la Reforma y Modernización del Estado (COPRE) están siendo actualmente reformulados, como el caso del Proyecto de Ley del SC. Se ha avanzado en la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que ha contribuido a racionalizar la utilización de los recursos públicos. El sistema de gestión presupuestaria, desde el ejercicio 2006, ha generado un cambio de enfoque, pasando de una inicial proyección estadística de agregados fiscales a la proyección de un presupuesto multianual con base en los resultados.	La Ley de Servicio Civil fue emitida en 1968 entrando en vigencia a principios de 1969. En el caso de Guatemala, la administración del Régimen de Clases Pasivas también está incluida dentro de las funciones de la ONSEC. La reglamentación de la Ley se realiza treinta años después a través del Acuerdo Gubernativo 18-98 de la Presidencia de la República. El reglamento desarrolla los preceptos y precisa los procedimientos para la correcta aplicación de la Ley del Servicio Civil. La legislación general (Código de Trabajo) es aplicada supletoriamente a la legislación laboral del sector público, notándose dispersión de leyes, regulaciones y normas, y existencia de contradicciones y lagunas. Se presentó un proyecto de Ley en el 2006 que fue retirado por el actual gobierno. La nueva gestión ha retomado la iniciativa de realizar reformas al marco legal y la discusión sobre este aspecto se ha establecido en el marco de la Mesa Permanente de Diálogo, integrada centralmente por los sindicatos y ONSEC a efectos de generar en forma consensuada un nuevo proyecto de reforma.

Honduras	En diciembre de 2003, poco antes de la realización del diagnóstico anterior, el gobierno promovió la sanción de una ley marco de salarios que ayudó temporalmente a detener el crecimiento del gasto público en salarios. En agosto de 2006, el Congreso derogó algunas secciones de la ley marco y el gobierno negoció un nuevo acuerdo con el Colegio Magisterial para duplicar los salarios de los maestros en términos nominales en los siguientes tres años. En septiembre de 2008, como resultado de la fuerte presión de los sindicatos del sector público, el Presidente dispuso el aumento del salario mínimo de 5.500 lempiras para todos los trabajadores públicos.	LSC de 1968 y Reglamento de 1976. Código de Trabajo. Estatutos profesionales (médicos, enfermeras profesionales, trabajadoras sociales, odontólogos, microbiólogos, químicos farmacéuticos, docentes, servicio civil). El proyecto de nueva LSC fue presentado al Congreso en 2004, pero el Congreso no lo aprobó. A fines de 2008, la DGSC informó que estaba listo el proyecto de un nuevo Reglamento que no es conocido por los principales actores.
Nicaragua	Programas de Reforma desde 1994, con el apoyo de diversos organismos internacionales. Avance significativo en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGFA) y en la implementación de Servicio Civil. El cambio de gobierno mantuvo el marco de las reformas en el Servicio Civil.	Por más de cincuenta años, el marco legal ha sido el Código de Trabajo. A fines del año 2003, fue aprobada la Nueva Ley del Servicio Civil Nº 476 y en agosto de 2004, su reglamento. En forma persistente se ha avanzado en la implementación de los principales capítulos de la ley. La ley es un instrumento nuevo y existe resistencia al cambio por parte de los funcionarios políticos que pueden aducir desconocimiento o directamente no cumplirla. Implementación en 2007 de la CASC con acciones concretas realizadas y marcando criterio orientado al cumplimiento de la ley.
Panamá	A partir de fines del año 2004 (inmediatamente después del anterior diagnóstico), el gobierno se propuso relanzar la carrera administrativa. La incorporación de los funcionarios de planta a la carrera administrativa se incluyó como objetivo prioritario de la gestión y se dedicaron recursos y fuerte respaldo político a la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA).	Ley 9 de 1994 (LCA) y su reglamento (Decreto Ejecutivo 222/97). Ley 24 de 2007 (modifica y adiciona artículos a la LCA). Ley 14 de 2008 (reforma de la LCA). El marco normativo se mantiene. Las dos normas que reforman la LCA modifican algunos aspectos a fin de acelerar el proceso de acreditación de funcionarios para su incorporación en la carrera administrativa.

República Dominicana	Continuidad partidaria en los dos últimos períodos de gobierno que promueven acciones para modernizar el Estado y revitalizar la función pública. En el año 2008, el presidente en funciones fue reelegido para un nuevo período hasta el año 2012. La reelección dará continuidad a las políticas en curso, pero al mismo tiempo genera alguna preocupación en términos de garantías de transparencia por la permanencia de los mismos funcionarios en el poder durante un período prolongado. El programa Pro-Reforma del BID, que tuvo un papel crucial en la reforma de la función pública en el último período, finalizó en diciembre de 2008. Continúan proyectos de cooperación a través de la Unión Europea y colaboraciones bilaterales.	La nueva Ley 41-08 de Función Pública reemplaza a la anterior Ley 14-91 por haber sido ésta última de aplicación excesivamente gradual y haber logrado escasa aplicación. Al momento del relevamiento, se encuentra en curso una Reforma Constitucional que incluye la modificación de las amplias atribuciones del presidente sobre nombramiento y remoción de personal (art. 55), en la cual históricamente se basaron decisiones de desvinculación masivas ante cambios de administración. En la nueva redacción del artículo, se sujeta la atribución presidencial al mérito de las personas a designar, y se limita la posibilidad de desvinculación de quienes han sido incorporados al sistema de carrera.

Análisis

2. ANÁLISIS COMPARATIVO POR SUBSISTEMA

2.1 VALORACIÓN PROMEDIO DE LOS SUBSISTEMAS 2004–2008

Subsistemas	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		República Dominicana	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Planificación	36	42	9	33	18	22	13	15	20	36	11	25	15	16
Organización del Trabajo	42	45	31	32	20	20	20	15	28	42	22	32	35	37
Gestión del Empleo	57	53	14	27	19	20	14	10	17	31	8	27	21	28
Gestión del Rendimiento	33	30	1	15	5	8	8	5	3	13	5	15	13	23
Gestión de la Compensación	40	51	9	28	24	23	11	11	20	28	11	13	25	31
Gestión del Desarrollo	52	35	5	13	17	18	10	7	12	27	22	30	28	33
Gestión de las Relaciones HyS	38	43	6	23	28	31	9	9	29	29	20	37	37	42
Organización de la Función RECURSOS HUMANOS	60	55	1	20	25	25	5	5	30	40	15	30	40	50
Promedio Subsistemas*	**45**	**44**	**9**	**24**	**20**	**21**	**11**	**10**	**20**	**31**	**14**	**26**	**27**	**33**

Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología. Fuente: Elaboración propia con base en el relevamiento 2008 - Proyecto AECI - FLACSO, "**Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica**" y el relevamiento 2004 Proyecto BID-DRP, "**Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina**".

* En esta fila se muestra, para cada país, el promedio lineal de los resultados obtenidos para los ocho subsistemas analizados.

Los dos casos con valores extremos en el valor promedio de todos los subsistemas son **Costa Rica** (44) y **Honduras** (10); en ambos, el valor obtenido entre 2004 y 2008 no se ha modificado en términos de promedio de los subsistemas, si bien ha variado el perfil en términos de desarrollo relativo entre subsistemas. Costa Rica ya tenía el valor más alto en la evaluación anterior y, aunque han habido esfuerzos de maduración del sistema de servicio civil a cargo del área rectora, éstos no han llegado a reflejarse en cambios sustanciales y simultáneos en todos los subsistemas que impactan sobre esta medida resumen. En el extremo contrario, Honduras estaba entre los casos de menor puntaje en la evaluación anterior, y no ha habido mayor modificación de la situación normativa ni de las prácticas de gestión, lo cual se refleja en un puntaje prácticamente igual para 2008.

Otro caso que no ha tenido modificación en su valoración promedio entre ambas mediciones es **Guatemala** (21). Dado que mejoró la situación de varios de los países de la región -con un puntaje similar al anterior-, ahora **Guatemala** resulta con el penúltimo puntaje de los siete países, si bien bastante superior al de Honduras.

El resto de los países muestra un avance: en algunos casos, un avance muy significativo desde la última medición, pero en todos los casos hubo procesos de mejora de sus servicios civiles en un contexto de ordenamiento financiero y administrativo más amplio. Los casos más notables son: **El Salvador** (24), **Panamá** (26) y **Nicaragua** (27) que aumentaron 15, 12 y 11 puntos porcentuales, respectivamente, desde la medición anterior, pasando a ocupar un nivel intermedio de desarrollo de sus servicios civiles.

Por su parte, el puntaje promedio alcanzado por **República Dominicana** (33), que es el segundo mayor después del de **Costa Rica**, también refleja un aumento sustantivo de 5 puntos, pero al partir de una situación inicial mucho más desarrollada que la de los tres casos anteriores, no llega a reflejarse en la medición el mismo impacto relativo de los esfuerzos reformadores de la presente gestión.

2.2 ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS SUBSISTEMAS

2.2.1 Planificación

Tendencias para la región

- En general, los planes de desarrollo establecen prioridades que tienen un correlato leve sino ausente en la práctica cotidiana de las instituciones en la mayoría de los países, con excepción de Costa Rica, donde por acción persistente de la DGSC, ciertos aspectos del plan general se han plasmado en acciones concretas de planificación.

- Encontramos roles diferenciados de las áreas rectoras de empleo público. Entre ellos, observamos que mientras más cercanas están a Hacienda, mayor capacidad muestran de realizar aportes técnicos al proceso de gestión de la planificación (Nicaragua, El Salvador) y contar con información detallada de nómina. La excepción nuevamente es Costa Rica, donde el rol de rectoría y administración de salarios de la DGSC más otros aspectos relativos a su coordinación con las agencias del ejecutivo, le permite tener información cuantitativa detallada del régimen del SC.

- El problema de la información es una constante en todos los países. La información cuantitativa es parcial y la cualitativa mayormente inexistente. Esto implica la imposibilidad de generar visión a mediano plazo.

- La fragmentación y ausencia de coordinación entre las agencias le imprimen un ritmo individual y político que hace bajar de la agenda nacional la planificación de los recursos humanos. Ante contextos de contención del gasto, ganan quienes están más cerca del círculo presidencial o quienes por sensibilidad política del área (educación, salud, por ejemplo) tienen mayor capacidad de presión.

- En las intervenciones de reforma, se ha intentado revertir la falta de información cuantitativa a través de ambiciosos proyectos de sistemas de información de personal en varios países de la región (República Dominicana, El Salvador, Honduras) con diferentes grados de avance.

- El proceso de planificación es generalmente reactivo, y vinculado al proceso de aprobación de plazas.

PLANIFICACIÓN

Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RRHH, consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RRHH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.

Nivel 1 0-20	Nivel 2 21-40	Nivel 3 41-60	Nivel 4 61-80	Nivel 5 81-100
Honduras (15) República Dominicana (16)	Nicaragua (36) El Salvador (31) Panamá (25) Guatemala (22)	Costa Rica (42)		
Fuertes limitaciones de información sobre Recursos Humanos. Políticas de reducción que no logran efectivizarse.	Intentos de planificación de Recursos Humanos a partir de la gestión del presupuesto. Prima la restricción presupuestaria. Información mínima para la gestión de Recursos Humanos.	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con algunas fallas en la información y todavía sin orientación estratégica.	Proceso de planificación de Recursos Humanos en funcionamiento, con aspectos a desarrollar. Introducción (al menos parcial) de criterios estratégicos.	Disponibilidad de información. Previsiones de personal derivadas de la estrategia. Planificación flexible. Alta tecnificación y costos razonables de nómina.

Dentro del primer grupo (0-20) existe una fuerte debilidad en el sistema de Planificación. En estos casos, no logra consolidarse el proceso en forma integrada, sea por razones de extremo clientelismo que modifican pautas establecidas (caso de Honduras) o porque la planificación se da centralmente a través de la gestión presupuestaria de las vacantes y con baja participación por el momento del órgano rector (caso de República Dominicana). En ambos casos, los sistemas de información están en implementación y conocer la información cuantitativa del empleo público es todavía un desafío.

Dentro del segundo grupo (21-40) encontramos diferencias significativas. Por una parte, Guatemala, que presenta casi características similares al grupo anterior, si bien se distingue en que a través de la información de nómina se puede acceder a información cuantitativa, aunque la misma no es todavía confiable ya que no ha podido discriminar situaciones anómalas como el doble empleo. Un poco más adelantado se encuentra el caso de Panamá, donde se cuenta con información sobre el personal, si bien todavía persisten inconsistencias entre los datos de las diferentes áreas involucradas.

Se destacan con mejor desempeño, dentro de este grupo, los casos de Nicaragua y El Salvador, en los cuales, bajo la tutela de Hacienda, los órganos rectores han logrado mejorar la información cuantitativa sobre el empleo. En ambos casos, si bien los procesos de planificación siguen bajo la lógica presupuestaria, hay una instancia rectora que aporta visión técnica y cierta coherencia a la aprobación de plazas, que es por el momento el eje sobre el cual gira este subsistema.

Finalmente, por encima de ambos grupos, ubicamos a Costa Rica, cuyo sistema de planificación empieza a mostrar rasgos incipientes de integración y coherencia.

2.2.2 Organización del Trabajo

Tendencias para la región

- Procesos de actualización y/o revisión de sistemas de clasificación de puestos recientemente finalizados o en curso de implementación en todos los países con excepción de Honduras y Guatemala.

- No se utilizan prácticamente perfiles que incorporen competencias. Sigue predominando la titulación y la experiencia como criterios centrales para su elaboración.

- En general, se registra desarticulación entre clasificación de puestos y salarios, salvo en los casos de Costa Rica y Nicaragua.

  La ausencia de la utilización de perfiles muestra clara correlación con las situaciones de sistemática vulneración del principio de mérito.

- Como antecedentes a los cambios realizados o como característica actual en los países que no han realizado modificaciones, se registra una gran dispersión de puestos, o variadas creaciones de cargos que no se relacionan con el sistema de puestos establecidos. Las nuevas denominaciones se producen por la ausencia de planificación y por las necesidades encubiertas de recomposición salarial.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquéllos deben reunir.

Nivel 1 0-20	Nivel 2 21-40	Nivel 3 41-60	Nivel 4 61-80	Nivel 5 81-100
Honduras (15) Guatemala (20)	El Salvador (32) Panamá (32) República Dominicana (37)	Nicaragua (42) Costa Rica (45)		
Virtual inexistencia de la función de organización del trabajo, que se limita en todo caso a manuales y reglamentos formales sin intentos de implementación. No se definen los puestos de trabajo.	Intentos de implementación de manuales de puestos. O, aun sin manuales, alguna instancia de definición de responsabilidades y perfiles, al menos en algunas áreas.	Existencia de normativa sobre puestos y perfiles, y utilización, al menos parcial, de definiciones de puestos.	Definición de puestos ampliamente utilizada, con algunas deficiencias en la actualización.	Diseño de puestos sobre criterios de gestión, puestos "enriquecidos". Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.

Tenemos un **primer grupo** formado por Honduras y Guatemala, con valores y problemas similares. En ambos casos, los sistemas de clasificación de puestos están desactualizados y no tienen integración con los salarios que en la práctica se pagan. Las razones se deben, en parte, a prácticas políticas discrecionales, o a que son dependientes de la capacidad presupuestaria de la institución. La inexistencia de perfiles limita la interrelación de este subsistema con la gestión del empleo.

El **segundo grupo** presenta características relativamente homogéneas. Se trata de sistemas de puestos que han sido actualizados recientemente en forma parcial (El Salvador), o bien están en proceso de rediseño y su cobertura no es total sobre el conjunto de cargos existentes (República Dominicana y Panamá). En todos los casos, la definición de perfiles requiere todavía incluir competencias y alejarse de la mera titulación y experiencia.

El **tercer grupo** abarca los casos de Costa Rica y Nicaragua. En ambos casos, el subsistema se encuentra operando en forma relativamente integral e interrelacionado con la gestión de las remuneraciones y del empleo. Asimismo, si bien tienen puntajes semejantes, son casos diferentes en su construcción. En Nicaragua, se ha trabajado en forma consistente durante varios años para desarrollar el sistema de clasificación de puestos, con actualización en forma permanente y con capacidades instala-

das en las áreas de recursos humanos de las instituciones en las IRH para el mantenimiento del sistema. Costa Rica, en cambio, ha encarado un proceso de revisión y actualización recientemente, lo cual le ha permitido revisar y actualizar el sistema, y asociarlo a una reclasificación de salarios. Queda pendiente todavía la generación de capacidades técnicas en las oficinas de recursos humanos. Por último, en ambos casos, el sistema de puestos diseñado y actualizado se aplica en la práctica.

2.2.3 Gestión del empleo

Tendencias generales

- Mejora sostenida en la implementación de los marcos legales tendientes a preservar el principio del mérito y la igualdad de oportunidades para el acceso, salvo contadas excepciones de deterioro de este aspecto.
- Esfuerzos de las áreas centrales de generar la cultura del respeto a la ley.
- Prácticas de reclutamiento afectadas por escasez de recursos y ausencia de tecnologías base web para los llamados a concurso.
- Aumento del uso de perfiles para las decisiones de incorporación, si bien siguen predominando los requisitos de titulación y experiencia.
- Procesos de acreditación a la carrera en varios países, en todos los casos bastante preservados de influencia política.
- La movilidad sigue sin estar articulada con la planificación: si bien la mayor parte de los marcos legales lo permite, todavía depende de intereses individuales y está sujeta a influencia política.
- Reducción significativa de los despidos masivos por cuestiones políticas, reflejando en algunos casos cierto aprendizaje político sobre el costo futuro de esas prácticas.
- Baja presencia de procesos de inducción.
- Ausencia del uso de competencias como criterio de reclutamiento y selección.
- Baja capacidad técnica de las oficinas de recursos humanos de las instituciones para implementar procesos de reclutamiento y selección.
- Implementación de procesos disciplinarios con graves deficiencias en la mayor parte de los países, ya sea por cuestiones de mala aplicación procedimental, por ausencia de un efectivo rol directivo, o por burocráticos y largos procesos. Se evidencia que su uso termina generando costos para el Estado y agudizando los problemas de clima y compromiso en las instituciones.

GESTIÓN DEL EMPLEO
Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH.

Nivel 1 0-20	Nivel 2 21-40	Nivel 3 41-60	Nivel 4 61-80	Nivel 5 81-100
Honduras (10) Guatemala (20)	El Salvador (27) Panamá (27) República Dominicana (28) Nicaragua (31)	Costa Rica (53)		
Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.	Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación, que no llegan a concretarse plenamente.	Conviven en sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación.	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilidad y desvinculación del personal.	Reclutamiento abierto y con base en la idoneidad, garantías contra la arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos disciplinarios, de recepción, movilidad, control de ausentismo. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

Tenemos un **primer grupo** de países en los cuales no se logra superar la cultura clientelar y la vulneración al principio de mérito, si bien es necesario destacar diferencias. En el caso de Honduras, con la limitada excepción de experiencias piloto, no se ha desarrollo la práctica de concursos con base en el mérito. Por su parte, en Guatemala existe cierto control sobre el ingreso a través de la revisión de requisitos, y para un segmento pequeño del empleo público también se instrumentan pruebas que evalúan la idoneidad, las cuales son administradas por el área rectora. En ambos casos, los procesos de inducción no se han desarrollado y las prácticas disciplinarias se aplican irregular o ineficientemente, generando costos posteriores para el Estado. La tradición de despidos masivos se mantiene en Honduras, siendo escasa en Guatemala, salvo en el segmento de puestos gerenciales.

El **segundo grupo** presenta puntajes relativamente homogéneos entre sí y, en todos los casos, hay mejoras sustanciales en términos de mecanismos, procesos y prácticas que promueven la preservación del principio del mé-

rito y la igualdad, si bien los mismos todavía son fuertemente dependientes de la capacidad de supervisión del área rectora. En este grupo se distinguen los casos de Panamá y Nicaragua, que han avanzado ordenadamente en la acreditación a la carrera, bajo pautas de respeto a la norma y a los principios subyacentes en sus marcos legales.

Por encima de ambos grupos, se ubica el caso de Costa Rica, para el cual el principio de mérito e igualdad es una práctica sostenida en el tiempo y respetada en forma integral en el segmento de empleo bajo el régimen del servicio civil.

2.2.4 Gestión del rendimiento

Tendencias generales

- Es el subsistema de más bajo desempeño para la región, las mejoras son leves en relación con la evaluación anterior.
- Si bien todos los marcos legales establecen la evaluación anual de desempeño, en la mayoría de los países, con la excepción de Costa Rica y República Dominicana, no está implementado en forma general el subsistema, o su implementación descentralizada (El Salvador) hace que el grado de profundidad en la aplicación del sistema difiera de acuerdo con la institución.
- En los casos implementados, existe una relación incipiente y/o sólo formal entre desempeño / resultados y retribución.
- En la mayoría de los países, la gestión del desempeño está en la agenda futura del área rectora, con diferente grado de avance.
- Las limitaciones centrales para la implementación del susbsistema o su mejora son la resistencia cultural individual y la ausencia de cultura de *feedback* y resultados.
- En los casos de evaluación individual de desempeño implementada, se observa un fuerte sesgo de benevolencia en la evaluación.
- Bajo nivel de involucramiento de los directivos en la gestión del sistema.
- Necesidad de desarrollar, en profundidad y en forma homogénea, las capacidades técnicas y los recursos de las oficinas de recursos humanos a fin de institucionalizar la práctica.
- Escasa relación con competencias requeridas para el puesto, y ausencia de instrumentos que definan los estándares de conducta laboral esperados.

GESTIÓN DEL RENDIMIENTO
Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o *feed back* al empleado.

Nivel 1 0-20	Nivel 2 21-40	Nivel 3 41-60	Nivel 4 61-80	Nivel 5 81-100
Honduras (5) Guatemala (8) Nicaragua (13) Panamá (15) El Salvador (15)	República Dominicana (23) Costa Rica (30)			
Evaluación de desempeño enunciada en las normas, pero prácticamente sin implementación.	Evaluación de desempeño prevista en las normas e implementada en algunas áreas del gobierno.	Existe un sistema de evaluación de desempeño, aunque no se ha logrado su implementación plena y su utilización como herramienta de gestión.	La evaluación de desempeño individual se comienza a relacionar con el rendimiento grupal e institucional, y hay intentos de utilizar el sistema como herramienta de gestión.	Objetivos de rendimiento con base en objetivos estratégicos. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se evalúa en relación con los estándares fijados a través de un sistema eficiente y equitativo.

En el **primer grupo,** se ubican situaciones de extrema debilidad, si bien podemos distinguir matices. En los casos de Panamá y Nicaragua, la gestión del rendimiento está en proceso de diseño y se planea su implementación en el corto plazo. En los casos de Guatemala y Honduras, en cambio, la alta politización de las instituciones no deja siquiera margen para desarrollar el subsistema sin resolver antes otras debilidades del régimen de servicio civil.

En el **segundo grupo**, los casos de Costa Rica y República Dominicana reflejan una implementación relativamente generalizada de la evaluación de desempeño individual, con pautas y estándares establecidos. En el caso de República Dominicana, el sistema de evaluación es de reciente implementación, con una cobertura significativa y con dos elementos importantes: el entrenamiento y la sensibilización de los usuarios, ambos procesos realizados por la SEAP, y el diseño de una herramienta informática para apoyar el proceso.

Costa Rica tiene larga tradición en la gestión de este subsistema y, si bien el mismo se ha rediseñado recientemente, se reportaba en el relevamiento de resistencias relevantes para su implementación efectiva. En ambos casos, las evaluaciones muestran sesgo de benevolencia.

2.2.5 Gestión de la compensación

Tendencias para la región

- En algunos casos, se observa la existencia de brechas significativas entre tarea realizada y salario, sea por desactualización del sistema de clasificación de puestos o por el uso de criterios clientelares en la asignación de la remuneración. La excepción clara a esta tendencia es el caso de Costa Rica.

- Los sistemas de pensiones, en gran parte de los casos, presentan una carga fiscal importante para el Estado y, por el alto componente no remunerativo de los salarios que perciben los empleados públicos, no estimulan el egreso de los funcionarios en edad de tomar la opción del retiro.

- Cuanta mayor cercanía tienen las áreas rectoras de la oficina de Hacienda, más posibilidades de gestionar en forma más efectiva y ordenada los salarios, especialmente en lo relativo a la información disponible. Nuevamente, con la excepción de Costa Rica, que ha retomado un rol relevante en su rectoría sobre el subsistema de compensaciones.

- En general, encontramos políticas salariales reactivas, ajustadas por inflación, con ciertos grupos que se benefician, dada su capacidad de presión política (salud y educación).

- La inequidad interna es la regla para los siete países, con distinto grado de intensidad. Los salarios son significativamente más altos bajo formas de contratación flexible o bajo la figura de "excluidos" del régimen de servicio civil vigente.

- Salvo expresiones aisladas, en la mayor parte de los casos, no existen políticas de "reconocimiento no monetario" institucionalizadas e instaladas.

- Los beneficios extrasalariales que se reportan han surgido generalmente a partir de reclamos sindicales.

- Casi no existen prácticas instaladas que vinculen salarios, resultados y desempeño, aún cuando los marcos legales contemplan esta posibilidad en forma explícita.

- En la mayoría de los casos, el sueldo promedio del sector público supera el sueldo promedio del sector privado como promedio, aunque la relación se invierte en los niveles superiores de la escala jerárquica.

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN
Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra-salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo.

Nivel 1 0-20	Nivel 2 21-40	Nivel 3 41-60	Nivel 4 61-80	Nivel 5 81-100
Honduras (11) Panamá (13)	Guatemala (23) Nicaragua (28) El Salvador (28) República Dominicana (31)	Costa Rica (51)		
Información limitada sobre empleo y remuneraciones, presunción de fuerte inequidad interna y externa.	Información básica sobre salarios, pero insuficiente para una gestión eficiente del sistema de remuneraciones. Situaciones de inequidad interna y externa.	Se dispone de información para la gestión de las remuneraciones, pero falta una orientación estratégica. Relativa equidad interna y externa.	Amplia disponibilidad de información sobre salarios. Introducción de criterios estratégicos, al menos en ciertas áreas. Razonable nivel de equidad interna y externa. Introducción de sistemas de incentivos.	Compensación articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario.

En el **primer grupo,** observamos países con ausencia de política salarial, dado por la inexistencia de marcos legales generales (Ley de Salarios) que regule el tema, como es el caso de Panamá, o por la fuerte inequidad generada por el uso clientelar de la compensación, como se da en el caso de Honduras. En ambos casos, la información existente no permite una gestión integral del subsistema.

En el **segundo grupo,** Guatemala se ubica con el valor más bajo, con una base salarial obsoleta cuyo ajuste de remuneraciones se da vía complementos y con alta inequidad salarial dada por segmentos de contratos y la capacidad presupuestaria de las instituciones. El más alto de este grupo es República Dominicana, que expresa las posibilidades de implementación de iniciativas que podrían revertir situaciones de inequidad interna a la par de integrar incentivos salariales. En un segmento intermedio, tenemos a El Salvador y a Nicaragua, cuya característica más significativa es la existencia de sistemas de información que permiten cierta gestión ordenada de la política salarial.

Por encima de ambos grupos, se ubica Costa Rica, que refleja un caso de revisión y actualización de salarios asociados incipientemente a una planificación estratégica y a la búsqueda de mayor equidad salarial.

2.2.6 Gestión del desarrollo

Tendencias regionales

- La implementación de la carrera en relación a las promociones de tipo jerárquico tiene escaso desarrollo o está en proceso de implementación (República Dominicana, Nicaragua, Panamá).
- No se han desarrollado prácticas de promoción horizontal, si bien las leyes más recientes contemplan esta posibilidad.
- Se evidencian capacidades técnicas débiles o heterogéneas en las oficinas de recursos humanos de las instituciones para implementar promociones basadas en el mérito y planes de desarrollo de carrera.
- Experiencias de formación vinculadas al cambio con impacto relevante conducido por áreas rectoras, tal como en los casos de República Dominicana y Nicaragua.
- La capacitación, sea por la existencia de recursos presupuestarios limitados, por la falta de coordinación entre instituciones que intervienen o por debilidad del subsistema de gestión del rendimiento, no logra todavía articularse bajo una visión estratégica que promueva la innovación y el desarrollo de competencias.

GESTIÓN DEL DESARROLLO
En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional.

Nivel 1 0-20	Nivel 2 21-40	Nivel 3 41-60	Nivel 4 61-80	Nivel 5 81-100
Honduras (7) El Salvador (13) Guatemala (18)	Nicaragua (27) Panamá (30) República Dominicana (33) Costa Rica (35)			
Inexistencia de carrera administrativa, o presencia puramente formal en enunciados en la normativa. Baja presencia de actividades de capacitación.	No se aplica la carrera prevista en las normas. Esfuerzos de capacitación al menos en algunas áreas.	Carrera desarrollada en la normativa y aplicada al menos en algunos organismos. Presencia de actividades de capacitación, falta de orientación a objetivos estratégicos.	Iniciativas para consolidar criterios de mérito para el avance en la carrera. Esfuerzos por orientar la capacitación hacia objetivos estratégicos.	Planes flexibles de carrera, promoción horizontal. Avance sobre el rendimiento y el desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia.

En este subsistema, se diferencian claramente dos grupos. El **primer grupo**, o bien no ha desarrollado prácticas de promoción, o las mismas presentan, cuando se realizan, una fuerte vulneración al principio del mérito. En general, se detecta inmovilidad en el puesto, y actividades de capacitación que se desarrollan en forma fragmentada a nivel institucional sin integrarse a un plan estratégico.

En el **segundo grupo**, tenemos dos países cuyo esfuerzo ha estado concentrado en el ingreso a la carrera bajo la modalidad de acreditación en la carrera administrativa (Panamá y Nicaragua), más que en el diseño de la dinámica de la carrera administrativa a través de la promoción interna vertical y horizontal. Algo superiores resultan los puntajes de Costa Rica y República Dominicana. En el caso de Costa Rica, los concursos internos a la carrera han sido poco frecuentes en los últimos años y los recursos presupuestarios limitan el desarrollo de un rol más relevante del CECADES. En cambio, en el caso dominicano, se destaca el rol en la formación desarrollado por el INAP y la SEAP, que compensa en el puntaje del subsistema el menor avance en relación con la carrera ya que, si bien se cuenta con un marco legal modernizado, todavía no se ha implementado plenamente.

2.2.7 Gestión de las relaciones humanas y sociales

Tendencias regionales

- La gestión del clima es una práctica ausente.
- La mejora en los procesos de comunicación, especialmente por las acciones desarrolladas por las áreas rectoras.
- La reducción del nivel de conflictividad en comparación con la situación reportada en la década de 1990.
- El fortalecimiento de los espacios de diálogo con los sindicatos.
- La falta de desarrollo de mejoras significativas en los sistemas de salud.

GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral).

Nivel 1 0-20	Nivel 2 21-40	Nivel 3 41-60	Nivel 4 61-80	Nivel 5 81-100
Honduras (9)	El Salvador (23) Nicaragua (29) Guatemala (31) Panamá (37)	República Dominicana (42) Costa Rica (43)		
No hay reconocimiento sindical en el sector público, o coexiste el reconocimiento formal con alto grado de conflicto. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión de clima y comunicación.	Limitadas garantías a la acción sindical, con presencia de conflictos laborales. Beneficios sociales razonables. Ausencia de prácticas de gestión de clima y comunicación.	Reconocimiento de los sindicatos (formal o informal) y mecanismos activos de negociación. Beneficios sociales razonables. Presencia ocasional de herramientas de gestión de clima y comunicación.	Institucionalización de las relaciones laborales. Beneficios sociales razonables. Iniciativas de gestión de clima y comunicación.	Sistema de relaciones laborales desarrollado, eficiente, con incidencia sindical en las políticas de RECURSOS HUMANOS. Beneficios sociales adecuados y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima y comunicación.

En el **primer grupo,** en el cual sólo se encuentra Honduras, se presenta un alto grado de conflicto y violencia en el campo de las relaciones laborales con paros y movilizaciones sindicales que frenan los procesos probables de cambio y generan disparidad e inequidad en el otorgamiento de los beneficios sociales.

El **segundo grupo** muestra la reversión de situaciones pasadas de conflicto, con la apertura de espacios de diálogo entre gobierno y sindicato.

El **tercer grupo** se diferencia, por una parte, en el caso de Costa Rica, dada la mejora en términos de comunicación que está llevando a cabo la DGSC, así como el fortalecimiento de instancias de diálogo con los sindicatos. En el caso de República Dominicana, el nuevo marco legal, generado por la 41-08 y las acciones de la SEAP, ha promovido la constitución de asociaciones.

2.2.8 Organización de la función de recursos humanos

Tendencias para la región

- Desarrollo heterogéneo de los órganos rectores del sistema.
- Bajo desarrollo del rol directivo en general.
- Procesos de descentralización en marcha, pero con tiempos lentos, escasos recursos y persistente tradición administrativa de las oficinas de recursos humanos.
- Salvo en los casos de República Dominicana y Costa Rica, la máxima autoridad del servicio civil no tiene participación activa en el gabinete ministerial.

Organización de la función de Recursos Humanos				
Nivel 1 0-20	**Nivel 2 21-40**	**Nivel 3 41-60**	**Nivel 4 61-80**	**Nivel 5 81-100**
Honduras (5) El Salvador (20)	Guatemala (25) Panamá (30) Nicaragua (40)	Costa Rica (55) República Dominicana (50)		

Entre los países, se diferencia un **primer grupo** en el cual las áreas rectoras han perdido capacidad dada la alta politización del sistema (Honduras) o dada por su excesiva dependencia del área de Hacienda, lo que reduce su rol al acompañamiento de la gestión de la nómina (El Salvador).

Entre los países del **segundo grupo**, o bien se mantiene la debilidad del área rectora, producto de años de excesiva burocratización y politización como es el caso de Guatemala, o están todavía en proceso de creación de capacidades técnicas tendientes a fortalecer la implementación de la ley y están construyendo legitimidad en su rol de área rectora, como se da en los casos de Panamá y Nicaragua.

En el **tercer grupo**, se ubican situaciones de mayor institucionalización de la función de recursos humanos. Por un lado, Costa Rica, que cuenta con un área rectora de trayectoria en la región y que en los últimos años ha retomado mayor liderazgo con el fin de apuntalar cambios y fortalecer el régimen de servicio civil. Por otro lado, República Dominicana que, recientemente y a partir del cambio del marco legal, ha elevado la jerarquía del área rectora a nivel de Secretaría ejerciendo activamente su nuevo rol.

Comparación 3.

COMPARACIÓN DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL

3.1 CUADRO COMPARATIVO DE ÍNDICES 2004 - 2008

ÍNDICES	SUBÍNDICES	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		República Dominicana	
		2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Eficiencia		40	46	8	30	29	32	15	11	28	33	10	29	38	39
Mérito		58	61	9	30	18	19	17	8	15	34	2	24	19	26
Consistencia Estructural		45	46	12	27	19	22	13	11	20	37	14	24	21	25
	Coherencia Estratégica	69	43	14	27	16	21	13	11	14	39	13	23	10	11
	Consistencia Directiva	59	47	7	17	21	21	7	4	23	36	11	26	36	41
	Consistencia Procesos	66	50	14	38	19	23	19	18	23	36	18	25	18	23
Capacidad Funcional		57	44	17	23	17	18	9	12	15	28	13	23	26	31
	Competencia	56	53	18	29	21	23	13	13	18	30	18	29	33	34
	Eficacia Incentivadora	66	35	14	15	8	8	5	7	5	16	5	15	18	28
	Flexibilidad	49	43	18	26	22	24	10	16	23	37	15	25	26	30
Capacidad Integradora		51	48	6	22	26	29	14	10	27	29	18	33	30	35

Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el relevamiento 2008 - Proyecto AECI - FLACSO, "**Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica**" y el relevamiento 2004 Proyecto BID-DRP, "**Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina**".

3.2 CUADRO COMPARATIVO DE ÍNDICES 2008

	CRI	SAL	GUA	HON	NIC	PAN	DOM	AC**
(E) EFICIENCIA	**46**	**30**	**32**	**11**	**33**	**29**	**39**	**31**
(M) MÉRITO	**61**	**30**	**19**	**8**	**34**	**24**	**26**	**29**
(CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	**46**	**27**	**22**	**11**	**37**	**24**	**25**	**28**
(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA	43	27	21	11	39	23	11	25
(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA	47	17	21	4	36	26	41	28
(CP) CONSISTENCIA PROCESOS	50	38	23	18	36	25	23	30
(CF) CAPACIDAD FUNCIONAL	**44**	**23**	**18**	**12**	**28**	**23**	**31**	**26**
(COM) COMPETENCIA	53	29	23	13	30	29	34	30
(EI) EFICACIA INCENTIVADORA	35	15	8	7	16	15	28	18
(FL) FLEXIBILIDAD	43	26	24	16	37	25	30	29
(CI) CAPACIDAD INTEGRADORA	**48**	**22**	**29**	**10**	**29**	**33**	**35**	**30**
ÍNDICE AGREGADO *	**49**	**26**	**24**	**11**	**32**	**27**	**31**	**29**

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el relevamiento 2008 - Proyecto AECI - FLACSO, "**Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica**".

* El Índice agregado de cada país se calcula como el promedio de los cinco índices (Mérito, Eficiencia, Consistencia Estructural, Capacidad Funcional y Capacidad Integradora).

** Se muestra en esta columna el promedio para América Central (AC), calculado como el promedio lineal de los resultados de los siete países analizados para cada uno de los índices y subíndices.

3.2.1 Comparación del índice agregado de los siete países

El promedio del índice agregado para América Central es de 29 en una escala de 0 a 100, entre un máximo de 49 para Costa Rica y un mínimo de 11 para Honduras. El resto de los países se concentra alrededor del promedio señalado. Dentro de este grupo intermedio, los casos que superan el promedio son **Nicaragua** (32) y **República Dominicana** (31), mientras que se ubican por debajo del promedio **Panamá** (27), **El Salvador** (26) y **Guatemala** (24).

Costa Rica claramente lleva el liderazgo de la región en términos de consolidación del servicio civil, y es el caso mejor valorado para los cinco índices. La distancia con el resto de los países es mucho más pronunciada en el índice de **Mérito** (61), por la generalizada presencia de criterios meritocráticos para las decisiones respecto de los recursos humanos, amparadas por sólidas garantías contra la arbitrariedad. Al mismo tiempo, estas garantías generan cierta rigidez en el sistema que impacta sobre el índice de **Capacidad Funcional** (44), especialmente por los desafíos pendientes para consolidar la Eficacia Incentivadora del sistema (35), y sobre el índice de **Eficiencia** (46), por la necesidad de imprimir mayor flexibilidad en la asignación de recursos entre áreas. La **Consistencia Estructural** (46) presenta todavía margen para articular las acciones institucionales con los lineamientos estratégicos a través de la función de planificación, y se sostiene principalmente desde el rol articulador de la Dirección General de Servicio Civil. Ésta ejerce un liderazgo efectivo sobre las áreas de recursos humanos de las instituciones, sostiene la función directiva y mantiene un diálogo fluido con los representantes sindicales. Hay una tradición de representación gremial en el Estado costarricense en el marco de las relaciones laborales equilibradas, que junto con la madurez institucional de la función de recursos humanos, impacta en el índice de **Capacidad Integradora** (49).

En el extremo contrario, **Honduras** presenta los resultados más bajos de la región para los cinco índices, y muy concentrados sobre un promedio de 10. Sin embargo, la relación entre los valores de **Mérito** (8) y **Capacidad Funcional** (12), si bien son muy cercanos, es exactamente inversa a la anterior. El servicio civil hondureño está permeado por criterios políticos para las decisiones sobre los recursos humanos, pero esa misma politización genera una cierta flexibilidad –mínima y en algunos casos perniciosa- que eleva el índice de capacidad funcional apenas por encima del primero. La ausencia de criterios técnicos para la toma de decisiones impacta también negativamente sobre todos los otros aspectos de la gestión de recursos humanos. La **Eficiencia** (11) y la **Consistencia Estructural** (11) se resienten por la imposibilidad de fijar una política clara que resista los reclamos sectoriales que aumentan el gasto y lo distribuyen de manera que no responde a las necesidades estratégicas del gobierno. En un contexto de lucha por los escasos recursos por parte de los sectores interesados, se genera un clima de conflicto en las relaciones interpersonales y colectivas que impide que se desarrolle la **Capacidad Integradora** (10) del sistema.

El resultado de los índices agregados para el resto de los países muestra menor variación entre sí. Sin embargo, se pueden realizar algunas distinciones al interior de este grupo intermedio, tanto en términos de nivel de desarrollo (índice agregado alcanzado) como de perfil de desarrollo (valor relativo de los índices para el respectivo país).

Nicaragua (32) y **República Dominicana** (31) presentan índices agregados por encima de la media. En ambos países, ha habido en los últimos cuatro años un esfuerzo por profesionalizar el servicio civil en el marco del ordenamiento presupuestario y por construir capacidades institucionales para gestionar los recursos humanos en la administración pública, pero con diferente énfasis.

Las fortalezas relativas de **República Dominicana** se ubican en dos índices: el índice de **Capacidad Integradora** (35) por los esfuerzos de construir mayores garantías contra la arbitrariedad y por el fortalecimiento de las áreas rectoras que han sido rediseñadas en el nuevo marco legal; y en el índice de **Eficiencia** (39) por haberse retomado en la presente gestión la política de ordenamiento financiero y presupuestario, en cuyo marco se viene conte-

niendo el gasto en personal de la administración central. El índice de **Capacidad Funcional** (31) resulta el segundo más alto para la región, principalmente debido a la generalización de la evaluación individual de desempeño y a las incipientes iniciativas de reconocimiento por desempeño e iniciativas de mejora. El índice de **Mérito** (26) mejoró sustancialmente durante la presente gestión, centralmente por la reformulación del marco legal y la reversión de la política de cancelaciones masivas, pero queda pendiente la incorporación de los servidores en funciones a la carrera, y la plena implementación de la selección y promoción por mérito. Por último, la **Consistencia Estructural** (25) se sostiene principalmente desde la Consistencia Directiva (41) que aporta el rediseño institucional de la nueva ley, compensando así la todavía pendiente incorporación de una planificación efectiva de los recursos humanos que aporte Coherencia Estratégica (11) al sistema.

En **Nicaragua,** en cambio, se destacan el índice de **Consistencia Estructural** (37) por el rol activo del área rectora en el proceso de planificación de recursos humanos y la existencia de un modelo conceptual que guía las acciones de mejora del servicio civil; y el de **Mérito** (34) por haberse logrado implementar tanto la acreditación de funcionarios como los concursos abiertos con supervisión activa de la Dirección General de la Función Pública. En los dos índices mencionados, Nicaragua ocupa el segundo lugar de la región después de Costa Rica. El índice de **Eficiencia** (32), en cambio, coincide con la media de la región: se mantiene una fuerte contención del gasto, pero hay margen para mejorar la política de remuneraciones del sector público. El aspecto que requiere mayor atención es la **Eficacia Incentivadora** (16) del sistema, por la todavía pendiente implementación de la carrera y la gestión del rendimiento, y que reduce el valor del índice de **Capacidad Funcional** (28). Se compensa este aspecto faltante con la presencia de mecanismos de **Flexibilidad** (37) que permiten la adaptación al entorno a través del sistema de organización del trabajo y el ajuste de las plantas de acuerdo con las necesidades de gestión, y la incorporación por mérito que garantiza cierto nivel de **Competencia** (30) del sistema. Por último, la **Capacidad Integradora** (29) del sistema resulta favorecida por las relaciones laborales mucho más orientadas a la negociación, y presenta como desafío pendiente la implementación plena de la carrera, la gestión del rendimiento y los mecanismos de incentivos.

Por su parte, los índices agregados de **Panamá** (27), **El Salvador (26)** y **Guatemala** (24) se ubican por debajo de la media de la región. A pesar de los valores casi idénticos en promedio entre Panamá y El Salvador, los perfiles son claramente diferenciados, mientras que el caso de Guatemala se ubica algo por debajo de los dos primeros.

En Panamá, se destacan, en términos relativos, el índice de **Capacidad Integradora** (33) debido al fluido diálogo entre el gobierno y el sindicato que nuclea a los trabajadores estatales, el cual participa activamente en la implementación de la carrera administrativa; y el índice de **Eficiencia** (29) por haberse retomado la contención del gasto y por la competitividad de las condiciones laborales respecto del mercado de referencia. El mayor avance respecto del diagnóstico de 2004 se dio en el índice de **Mérito** (24) por haberse revertido la tendencia histórica de cancelaciones ante los cambios de gobierno, y por el esfuerzo desarrollado por la actual gestión de acreditar en la carrera administrativa a una amplia proporción de los servidores en funciones. Queda pendiente generalizar las incipientes experiencias de reclutamiento y selección por mérito para el ingreso de nuevos funcionarios. Los índices de **Capacidad Funcional** (23) y de **Consistencia Estructural** (24) han mejorado, pero en términos relativos a los tres primeros están algo rezagados, consistente con los desafíos pendientes en la planificación estratégica, en el seguimiento del desempeño y en la gestión salarial.

En **El Salvador**, el énfasis es diferente al de Panamá: justamente el índice que obtiene el menor puntaje es aquél que en el anterior caso logra el máximo nivel. Así, el índice de **Capacidad Integradora** (22) es el que mayor margen de mejora presenta porque está todavía pendiente la entrada en vigencia de la sindicalización de los empleados públicos, persisten inequidades salariales y todavía no se logra superar la formalidad en la evaluación del desempeño. En el extremo contrario, los índices de **Mérito** (30) y **Eficiencia** (30) presentan los valores más altos en el caso salvadoreño. El primero responde al avance en la selección por mérito, con intervención del Ministerio de Hacienda y de la Corte de Cuentas, mientras que el segundo refleja la disciplina fiscal, el énfasis en el control de nóminas y la articulación de los sistema de información financiera y de recursos humanos. El índice de **Consistencia Estructural** (30) es bastante más alto que en el caso panameño porque la disponibilidad de información permite mayor capacidad de planificación y, por lo tanto, mejora la **Coherencia Estratégica** (27), al tiempo que el desarrollo más homogéneo de los distintos subsistemas (en contraposición con Panamá, donde los avances se concentraron en la Gestión del Empleo) genera mayor **Consistencia de Procesos** (38). Por último, el índice de **Capacidad Funcional** (23) coincide entre Panamá y El Salvador con una distribución prácticamente igual entre los tres subíndices que lo componen porque falta también, en el caso salvadoreño, la plena implementación del seguimiento del desempeño y de la gestión salarial.

Por último, en **Guatemala**, destacan, en términos relativos, al igual que en el caso panameño, los índices de **Eficiencia** (32) y **Capacidad Integradora** (29): el gasto en personal sigue manteniéndose en parámetros razonables, con costos laborales que no son excesivos, y han habido avances sustantivos en la consolidación de relaciones laborales armónicas. Son los otros tres índices los que explican el índice agregado de Guatemala quedando algo rezagado respecto de los casos de Panamá y El Salvador. El índice de **Consistencia Estructural** (22) presenta debilidades por la falta de una planificación efectiva que garantice la coherencia estratégica del sistema, el bajo nivel de desarrollo de las funciones centrales de gestión de recursos humanos que atentan contra la consistencia de procesos, y la limitación del rol directivo y de las posibilidades efectivas de delegación en las oficinas de recursos humanos que afecta la **Consistencia Directiva** (21) del sistema. El índice de **Mérito** (19) presenta algunas mejoras en las herramientas y procedimientos de selección, pero las prácticas clientelares siguen permeando las decisiones de incorporación y desvinculación. Por último, el índice de **Capacidad Funcional** (18) presenta como principal limitación la **Eficacia Incentivadora** (8), con un valor muy bajo en comparación con el promedio para la región debido a las inequidades salariales y a la falta de seguimiento del desempeño. Se compensa este aspecto con una mayor **Flexibilidad** (24) que refleja la posibilidad de movilidad en la gestión de los puestos por el sistema de bandas anchas, y con un mayor nivel de **Competencia** (23) por las acciones sistemáticas de formación realizadas desde el INAP y algunas mejoras en la metodología de selección.

3.2.2 Comparación de los valores promedio de cada índice para la región

El índice de **Mérito** (29) presenta un valor promedio para la región y una distribución entre los siete países que replica de manera casi idéntica, aunque con mayor intensidad, la distribución del promedio de los índices. Se trata del índice que registra la mayor variabilidad para estos siete países, entre un mínimo de 8 para Honduras y un máximo de 61 para Costa Rica. Esto se explica porque el ordenamiento de la gestión del empleo ha sido el paso inicial de todos los intentos –exitosos o no- de reforma de los servicios civiles de la región, y ese solo paso ya implica un salto en los valores de los puntos críticos comprendidos en este índice. Para Honduras, que es extremo en términos de politización del sistema, resulta ser el índice más bajo, mientras que para el resto de los países presenta valores intermedios dentro de los cinco índices medidos.

El valor promedio para la región del índice **de Consistencia Estructural (28)** prácticamente coincide con el promedio de todos los índices (29), pero se distingue un menor desarrollo del subíndice de **Coherencia Estratégica** (25), por la generalizada dificultad para consolidar procesos de planificación que permitan ajustar las decisiones de recursos humanos a los requerimientos organizacionales en función del contexto, que se compensa con un valor algo mayor en la **Consistencia de Procesos** (30), por la articulación de acciones entre subsistemas que se verifica en aquellos casos donde comienza a consolidarse el rol del área rectora.

Los promedios para la región del índice de **Eficiencia** (31) se ubican algo por encima del promedio de todos los índices debido a los procesos de ordenamiento financiero y presupuestario que todavía imprimen cierto control sobre el gasto en personal en la mayoría de los países de la región, y del índice de **Capacidad Integradora** (30) por la tendencia regional hacia la consolidación de relaciones laborales menos confrontativas, con la excepción de Honduras.

El promedio más bajo para la región corresponde al subíndice de **Eficacia Incentivadora** (18) por el escaso desarrollo de la gestión del rendimiento y por la escasa vinculación de las remuneraciones con la formación y el desempeño. Este subíndice es sistemáticamente el más bajo para todos los países dentro del índice de **Capacidad Funcional** (26). En términos relativos, tanto el subíndice de **Competencia** (30) como el de **Flexibilidad** (18) resultan mejor valorados en promedio, aunque con mayor dispersión dependiendo del perfil del servicio civil de cada país.

ANEXOS
Anexos

4.

ANEXO 1. Tablas Síntesis de Análisis Cualitativo por Subsistema

País	Puntaje	Subsistema de Planificación
Costa Rica	42%	Existen acciones con contenido estratégico en marcha, que de continuarse y mantenerse, reducirían la debilidad estructural del subsistema de planificación y permitirían una mayor interrelación con los otros subsistemas. La DGSC ha tomado rol activo en la búsqueda de promover en todas las instancias posibles un sistema real de planificación de los recursos humanos. Prevalece la planificación reactiva a demanda del contexto.
El Salvador	31%	La planificación se basa centralmente en la gestión del SIRH y su articulación con el SIAFI.
Guatemala	22%	Carencia de una planificación de Recursos Humanos. Ausencia de base de datos sobre personal que ofrezca información estadística y confiable sobre el empleo público. Información estadística sólo de acuerdo con nómina presupuestaria. Flexibilidad otorgada por sistema de contratación, actualmente ordenando por la categoría 022.
Honduras	15%	La normativa exige alineamiento de Plan Nacional de Desarrollo y Presupuesto, pero las decisiones sobre salarios tomadas en los últimos meses no muestran correlación con lo planificado. Esfuerzos por consolidar información sobre salarios entre la DGSC y la SF en un nuevo sistema (SIARH). Altas expectativas de los responsables del proceso respecto del efecto disciplinador que tendrá el SIARH, cuyo desarrollo está ajustado a la LSC.
Nicaragua	36%	Se mantiene la restricción del gasto como contexto central de planificación del recurso humano, con excepciones de crecimiento en los planes y/o programas vinculados a la agenda de lucha contra la pobreza. Hay un desarrollo paulatino de prácticas de planificación. La orientación del mismo es centralmente ordenar la nómina fiscal, en la cual no se encuentra todo el personal que trabaja en el Estado. Se encuentra en implementación piloto un sistema integrado de información relativo a la gestión de recursos humanos. Las IRH han iniciado un proceso incipiente de construcción de capacidades en torno a planificación de sus recursos. La DIGEFUP juega un rol técnico y de coordinación significativo en este subsistema dada su dependencia de MHCP.
Panamá	25%	La planificación se basa centralmente en la gestión presupuestaria. Esfuerzos por consolidar información dispar entre áreas, pero persisten inconsistencias entre DIGECA, Contraloría y DNP.
República Dominicana	16%	A pesar de la tradición de planificación económica desde la década de 1960, sigue sin consolidarse la planificación de Recursos Humanos. El desarrollo del SASP, en avanzada etapa de implementación, puede colaborar para revertir la situación.

País	Puntaje	Organización del Trabajo
Costa Rica	45%	Se han realizado en los últimos años cambios relevantes en el subsistema que presentaba una serie de disfuncionalidades. Centralmente, se evidenciaba diversidad de instrumentos ordenadores de puestos de trabajo; de valoraciones de las clases generando una dispersión salarial disímil para puestos de similar naturaleza. Se han revisado estas disfuncionalidades y actualmente el sistema muestra mejoras.
El Salvador	33%	Relevamiento y elaboración del diseño de puestos terminado, pero sin relación con escala salarial.
Guatemala	20%	Sistema de clasificación de puestos de tipo genérico. Sin actualizar a nivel general desde 1988. No comprende perfiles. Crecimiento sin integrar al sistema de títulos de cargos nuevos. Escasa relación entre descripción de puesto y tarea. Ausencia de prácticas permanentes de actualización. Sin capacidad técnica sobre este aspecto en las unidades de Recursos Humanos. Se tiene en proyecto rediseñar el sistema.
Honduras	15%	Manuales de puestos desactualizados, sólo requisitos de titulación o especialización técnica. Se terminaron las auditorías de puesto, pero la realidad cotidiana muestra que el diseño de puestos no se respeta, prevaleciendo la necesidad política.
Nicaragua	42%	Existe un sistema establecido de clasificación y valoración de puestos que ha avanzado en un 67% en su implementación; ha integrado perfiles y realizado actualizaciones. Sistema que requiere capacidad técnica en las IRH.
Panamá	32%	Iniciativas de actualización del sistema de cargos SICLAR. El relanzamiento de la carrera impulsó la actualización de estructuras y descripción de puestos.
República Dominicana	37%	Se reforzaron en esta gestión los esfuerzos para uniformar criterios de clasificación y valoración, de modo de revertir la excesiva diversidad entre instituciones. El proceso de acreditación de funcionarios en la carrera será un estímulo para la maduración del sistema.

País	Puntaje	Gestión del Empleo
Costa Rica	53%	El mérito es un principio relativa y parcialmente aplicado en el sistema de servicio civil de Costa Rica, particularmente en el ámbito del Gobierno Central. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Se detecta necesidad de revisión de procesos dado el tiempo que se tarda en cubrir una vacante. Se aplican herramientas de selección. Se realizan procesos de inducción. La movilidad es baja en los sectores de salud y educación. Existen rescisiones del empleo por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento.
El Salvador	28%	Se implantaron procesos de selección cuyo cumplimiento formal es controlado por la DAPSP-MH y la Corte de Cuentas. No existen auditorías que avalen que la selección de los candidatos, realizada por las URHI, respeta la igualdad de oportunidades para el acceso.
Guatemala	20%	Segmento de contrataciones sin evaluación de candidatos. Se han dado mejoras en la ONSEC relativas a la calidad de la selección. Mayor grado de evaluación sólo vinculada al análisis de requisitos sin comparecencia del candidato. Sin existencia de políticas de inducción. Movilidad dentro de parámetros razonables, se detecta su uso. Sin grandes rescisiones de empleo público desde 1985. Se registran problemas al momento de aplicar medidas disciplinarias.
Honduras	10%	Selección no sigue procedimientos LSC, convocatorias no son abiertas, excesiva injerencia política. Existen mecanismos para evitar discriminación de género, etnia, etc., pero no política. No existen mecanismos para controlar ausentismo y disciplina. Desvinculaciones por cuestiones políticas generan indemnizaciones muy costosas.
Nicaragua	31%	Prácticas incipientes sistematizadas. Se ha avanzado mayormente en el proceso de acreditación y en menor medida en el proceso de provisión. Órganos que buscan asegurar garantías de proceso (CASC, DIGEFUP). Ley que todavía requiere mayor conciencia de actores políticos en términos de aplicarla y no violarla.
Panamá	27%	Se han realizado fuertes avances en el proceso de acreditación de funcionarios a través del Procedimiento Especial de Ingreso (PEI). A través de normas complementarias, se agilizó el proceso con la acreditación automática de los cargos operativos, y del personal con mayor antigüedad en funciones. Con la mayor energía concentrada en la acreditación, recién a partir de mitad de 2008, han comenzado algunas incorporaciones por concurso a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso (POI).
República Dominicana	28%	Históricamente, ha primado el criterio político para la designación y desvinculación de funcionarios. En esta gestión, se promovieron cambios normativos (Ley 41-08 y reforma constitucional) para dar más protección a la estabilidad de los funcionarios y para establecer el ingreso por mérito. Comenzaron a cubrirse cargos por concurso en varias instituciones y se planea comenzar un proceso masivo de evaluación interna para incorporar los servidores en funciones a la carrera administrativa.

País	Puntaje	Gestión del Rendimiento
Costa Rica	30%	Presenta debilidades. Resistencia cultural a hacer efectivas prácticas de evaluación.
El Salvador	18%	Se implantaron procesos de evaluación de desempeño, cuyo cumplimiento formal es controlado por la Corte de Cuentas. No existen auditorías que avalen que la objetividad de la evaluación realizada por los jefes y procesada por las URHI.
Guatemala	8%	No existen prácticas establecidas relativas a la evaluación del rendimiento.
Honduras	5%	Se delega en subgerencias de Recursos Humanos, pero no se controla. Salvo casos aislados (médicos y enfermeras), no hay evaluaciones de desempeño.
Nicaragua	13%	No se ha implementado el sistema de gestión del rendimiento. Existen casos aislados. El sistema está conceptualmente diseñado y se prevé el entrenamiento a las IRH a efectos de su instalación futura.
Panamá	15%	Se ha desarrollado metodología para la evaluación masiva del desempeño, y una prueba piloto de implementación en algunas instituciones. En algunas dependencias, se realiza seguimiento del desempeño, pero son casos excepcionales.
República Dominicana	23%	Desde el año 2005, se evalúa sistemáticamente el desempeño de una cantidad significativa de funcionarios, aunque con criterios generales de cumplimiento de funciones y características personales, con un sesgo benevolente. Está en reglamentación un nuevo sistema de evaluación que incluiría definición de metas y evaluación por competencias.

País	Puntaje	Gestión de la Compensación
Costa Rica	51%	Definición de una política salarial que busca reducir las inequidades salariales existentes. Análisis y estudios técnicos en forma permanente que avalan las líneas de cambios en implementación. Ajuste tras revisión de sistema de clasificación entre puestos y salarios. Salario promedio sector público igual a salario promedio sector privado. Sin incentivos vinculados a productividad y desempeño.
El Salvador	28%	Existen inequidades internas y externas. Los salarios se ajustan a las partidas presupuestarias y no existe correlación entre puestos y remuneraciones.
Guatemala	23%	Ausencia de una estrategia de política salarial. Salarios base desactualizados. Componentes adicionales del sueldo sirven para compensar el desajuste salarial. Este componente puede llegar a ser un 75% del mismo. Dado este aspecto, los salarios pueden fluctuar para un mismo puesto en diferentes instituciones. Capacidad financiera determina el salario produciéndose inequidad interna. Base salarial achatada y con grandes inequidades con sector directivo por contrato 022. No se relacionan salarios con desempeño ni productividad. La estructura de salarios se ha vuelto obsoleta no sólo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando las diferenciales entre categorías de empleo.
Honduras	11%	La escala salarial sólo expresa valores base, pero se utiliza para nuevas designaciones, de modo que está desvirtuada la relación tarea con remuneración. Adicionalmente a los efectos de usar el monto presupuestado, se producen designaciones de puestos excluidos. Inequidad pronunciada entre salarios de personal de estatutos y LSC. Carga excesiva para el Estado.
Nicaragua	28%	Existe una política con el objetivo de ordenar e integrar distintas modalidades de regulación salarial. Persiste la inequidad interna. Ausencia de integración de política salarial por existencia de tres modalidades de regulación del empleo público.
Panamá	13%	La gestión salarial sigue siendo una asignatura pendiente ya que no hay una ley general de sueldos y se registran fuertes inequidades en las remuneraciones. Los salarios del sector público en conjunto siguen siendo superiores a los del sector privado, pero persiste la percepción de inequidad.
República Dominicana	31%	La gestión de las remuneraciones sigue pendiente de reformulación, con fuertes inequidades salariales, a pesar de los avances en el ordenamiento administrativo y presupuestario.

País	Puntaje	Gestión del Desarrollo
Costa Rica	35%	Escaso desarrollo. Baja capacidad de las ORH de ejercer su rol en este subsistema. Planeamiento individual de la carrera sin políticas institucionales en la práctica. Capacitación sin recursos y sin integración con desempeño y desarrollo. Limitada capacidad de la capacitación para apuntalar procesos de cambio.
El Salvador	12%	Pocas oportunidades de promoción, no existen planes de carrera. No hay mecanismos que eviten arbitrariedad y clientelismo político. Experiencias de capacitación muy aislados y a cargo de las gerencias de RH.
Guatemala	18%	Promoción basada sobre decisiones de jefes y autoridades sin criterios preestablecidos. No se ha desarrollado carrera y se detecta inmovilidad en el puesto. La capacitación no responde a necesidades organizacionales previamente detectadas y pese a los esfuerzos que se han realizado, no logra articular un sistema integrado. Se mantiene el INAP si bien cambios políticos debilitan su acción e impacto.
Honduras	7%	Pocas oportunidades de promoción, no existen planes de carrera. No hay mecanismos que eviten arbitrariedad y clientelismo político. Experiencias de capacitación muy aislados y a cargo de las gerencias de RECURSOS HUMANOS.
Nicaragua	27%	Existencia de diseño conceptual de carrera. Sin implementación todavía de promociones e incentivos que diferencien las ventajas de estar en la misma. Capacitación sin cubrir necesidades en forma integral. Interacción positiva realizada por DIGEFUP entre proceso de cambio (implementación de ley) y desarrollo de capacidades vía entrenamiento a las IRH.
Panamá	30%	Iniciativas para concentrar esfuerzos y articularlos en un plan estratégico, pero persisten programas diversos en DIGECA, INADEH, IFARHU, Procuraduría, Contraloría, además de las iniciativas de cada institución.
República Dominicana	33%	La formación de funcionarios ha tenido un fuerte énfasis en esta gestión, a través de las actividades del INAP y la proyección internacional de la SEAP.

País	Puntaje	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales
Costa Rica	43%	No se detectan prácticas sistemáticas de análisis de clima laboral. Mejora en los procesos de comunicación, especialmente por acciones de la DGSC en relación al servidor público. En otros ámbitos, no se ha desarrollado en la práctica un sistema permanente y generalizado de recopilación, análisis y canalización de opiniones. Fortalecimiento de mecanismos de resolución de conflictos y diálogo entre sindicato y gobierno.
El Salvador	23%	Aún no está vigente la reforma constitucional que permite la sindicalización de los empleados públicos (se prevé para mediados de 2009). En la actualidad, el grado de conflictividad es relativamente bajo.
Guatemala	31%	Existen mecanismos de negociación con los sindicatos, los cuales tienen un peso significativo. Las situaciones de mayor conflicto se presentan en el sector salud y educación. Actualmente, participan los sindicatos en la elaboración de reformas a la ley.
Honduras	9%	No hay encuestas de clima. Los representantes sindicales son la única vía de presentar reclamos. Sindicatos fuertes, con alta capacidad de movilización y paro, y hechos de violencia. Beneficios sociales importantes, pero asignados sin equidad.
Nicaragua	29%	Existen procesos de negociación y concertación entre las partes. Los sindicatos mantienen una fuerte presencia, en especial los vinculados a las áreas de salud y educación. Los conflictos han decrecido en los últimos años y la política de beneficios no presenta características homogéneas dependiendo del organismo o de las acciones de los sindicatos involucrados.
Panamá	37%	Las asociaciones de empleados tienen fuertes lazos con el partido político oficial, por lo cual hay bajo nivel de conflicto sindical, y se involucran en las políticas de Recursos Humanos del gobierno.
República Dominicana	42%	Comenzaron recientemente esfuerzos para la gestión del clima organizacional. Poco desarrollo de las asociaciones de funcionarios por no haberse estimulado por el marco normativo hasta la reciente ley 41-08, que garantiza el fuero sindical.

País	Puntaje	Organización de la Función de los Recursos Humanos
Costa Rica	55%	DGSC con rol activo, con fuerte componente técnico a efectos de generar cambios y desarrollar. Las actividades clave de la mayoría de subsistemas están a cargo de la DGSC. En proceso de desconcentración de funciones desde la DGSC hasta las ORH. ORH heterogéneas con debilidad en sus capacidades a efectos de implementar temas más cualitativos de las gestión de Recursos Humanos.
El Salvador	25%	Función dispersa en diferentes instancias: a) Unidad Técnica Coordinadora del Área de Seguimiento Estratégico dependiente de la Secretaría Técnica de Modernización (ASE-STP); b) Unidades de Recursos Humanos Institucional (URHI); c) División Análisis del Personal del Sector Público, (DAPSP-MH); d) Comisiones de Servicio Civil (CSC); e) Tribunal del Servicio Civil (TSC); f) Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador - Procuraduría General de la República (PGR); g) Corte de Cuentas.
Guatemala	25%	Se han generado mejoras en la ONSEC con un impacto limitado hasta el momento. Ha cobrado impulso el proceso de descentralización; sin embargo, no existen capacidades instaladas, excepto mayormente de tipo administrativo en las unidades de Recursos Humanos de las instituciones.
Honduras	5%	DGSC, ente rector de la LSC, muy debilitada. CSC, tribunal compuesto por tres miembros nombrados por el Presidente, interviene básicamente en sanciones disciplinarias, despidos y cesantías. Juzgado Contencioso Administrativo interviene en la resolución judicial de los despidos.
Nicaragua	40%	Rol central de la DIGEFUP en la construcción de capacidades de las IRH y en evitar violación de la ley. Se ha construido equipo técnico con continuidad. Trabajo coordinado entre DIGEFUP y CASC.
Panamá	30%	DIGECA, autoridad de implementación de la LCA, reposicionada en la última gestión, y DDI a cargo de estructuras orgánicas. La Junta Técnica (órgano legislativo que asesora al Ejecutivo en materia de RECURSOS HUMANOS) y la Junta de Apelación y Conciliación (órgano judicial para conflictos relacionados con la LCA) fueron puestas en funciones durante la última gestión.
República Dominicana	50%	La nueva Ley de Función Pública crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, elevando la jerarquía del área rectora (ex ONAP). El INAP, creado en 1999, fue objeto de un proceso de fortalecimiento institucional, aumentando su visibilidad.

ANEXO 2. Análisis cualitativo de los índices

Índice EFICIENCIA
Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos: Planificación, 5. 6. 7. 8; Empleo, 36. 41; Remuneración, 56. 57. 62. 63; Desarrollo, 75. 76; Relaciones Humanas, 89.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	46%	• Se mantiene relativamente constante el gasto en personal. • La mejora de salarios en los segmentos profesionales, directivos y de informática colabora a efectos de retener ciertos segmentos que evidenciaban rotación en los últimos años y modera la inequidad salarial evidenciada en los últimos años.	• Por resistencia cultural e individual, está limitada la capacidad de movilizar recursos de un área a otra, entre regiones, generando duplicidades de tareas y áreas. • La capacitación no se encuentra plenamente integrada a los otros subsistemas. Se detectan necesidades de capacitación en las ORH y en el segmento directivo a efectos de cubrir plenamente su rol. • Existe todavía diferencias salariales entre segmentos del estatuto y otras organizaciones públicas.
República Dominicana	39%	• La proporción del gasto en personal sobre el gasto total tiene tendencia decreciente desde 2002. • El proceso de ordenamiento normativo y administrativo sobre la gestión del personal se está acoplando con los avances en la modernización del sistema de gestión administrativa y presupuestaria. • Los salarios del sector público son competitivos, y los beneficios extrasalariales son valorados por los empleados. • La inversión en formación comienza a realizarse a partir de diagnósticos sistemáticos.	• El empleo público sigue representando una porción importante del mercado laboral. • La planificación de RECURSOS HUMANOS todavía se limita a la gestión presupuestaria de vacantes, y no garantiza la redistribución de empleados cuando es necesaria. • Alta rotación del personal que podría revertirse a partir de los esfuerzos de implementación de la carrera. • Falta establecer escalas salariales que garanticen equidad interna para toda la administración.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
El Salvador	30%	• Gestión fiscal disciplinada. • Énfasis en el control del tamaño de las nóminas. • Períodos de vacaciones unificados para todos los empleados. • En los sectores más dinámicos, la información resultante de la articulación entre el sistema de información de recursos humanos y el financiero ha permitido redistribuir personal y fusionar plazas en función de las nuevas necesidades. • El gasto en personal se mantiene dentro de parámetros razonables. • No se ha observado rotación de dotaciones debido a cambios políticos (se mantuvo el mismo partido político durante las últimas dos décadas).	• Utilización masiva de la modalidad de contratación permanente para otorgar flexibilidad al gasto público. Genera inestabilidad en el 30% de los empleados públicos, que podrían perder sus empleos el próximo 31 de diciembre. • En los sectores más tradicionales, el ajuste a la pauta presupuestaria podría estar congelando situaciones de ineficiencia generadas en el pasado. • Los costos salariales casi duplican los de mercado.
Guatemala	32%	• El gasto en personal se mantiene dentro de parámetros razonables. • En el marco de la carrera administrativa, los costos laborales no son excesivos en relación con el mercado. En los últimos años, se han ordenado las remuneraciones de personal contratado. • Con la excepción del segmento directivo, que por razones de cambios políticos muestra rotación, los otros segmentos de puestos no muestran cambios relevantes.	• La planificación muestra debilidades ya que no se cuenta con información relativa a déficits o excedentes de personal. • La planificación de personal responde a criterios presupuestarios. • Existen diferencias salariales. Las mismas dependen de la capacidad económica de la institución. • El régimen de pensiones es un pesada carga fiscal.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Honduras	11%	• El régimen de pensiones es especialmente valorado y cuenta con reservas suficientes para los próximos 10-15 años, aunque ya estaría funcionando con déficit el IMPREMA (maestros), problema que debería ser abordado antes de que sea una pesada carga fiscal. • La tecnificación de las dotaciones está en línea con la situación promedio de la región, pero se redujo significativamente desde el anterior diagnóstico (profesionales y posgraduados pasaron del 44% al 24%).	• El gasto salarial representa el 43% del gasto público. Respecto del año anterior, en 2008 aumentó un 30%. • El nepotismo y clientelismo impiden la correcta distribución de los RECURSOS HUMANOS. • Las cesantías previstas para reducción de estructuras son utilizadas para nombrar a los empleados afines políticamente. • La cesantía genera derecho al pago de indemnizaciones muy onerosas. Cuando tienen respaldo político, los empleados solicitan la cesantía en un destino para cobrar indemnización, que puede o no estar acompañado de su inmediato nombramiento en otra jurisdicción. • Excesiva diferencia salarial entre incluidos en la LSC y estatutos. • Los beneficios salariales que reciben los empleados públicos se ubican entre los mayores de Centroamérica (en especial maestros).
Nicaragua	33%	• Se mantiene una fuerte contención del gasto en personal en la presente gestión. • Los costos salariales son razonables en relación con el mercado de referencia.	• Existe todavía inequidad entre puestos similares y si bien se ha buscado ordenar este aspecto, todavía persisten estas desigualdades. • El proceso de planificación es incipiente. Los recursos no suelen movilizarse entre instituciones. • La formación es limitada. Se detectan necesidades no cubiertas y recursos financieros escasos. • Los beneficios extrasalariales son dispares entre instituciones, dependiendo del Convenio Colectivo. No todos los empleados gozan de los mismos beneficios. • El régimen de pensiones tiene una fuerte carga fiscal y no es percibido como adecuado por los empleados.

Panamá	29%	• Contención del gasto en personal en la presente gestión. • Los índices de ausentismo son razonables. • Los salarios públicos son competitivos y los beneficios sociales razonables. • La inversión en formación ha comenzado a basarse en diagnósticos de necesidades. • Beneficios sociales razonables para el mercado laboral de referencia.	• No hay todavía mecanismos sistemáticos de planificación de personal. • Persiste una fuerte inequidad salarial que hace ineficiente el sistema de incentivos. • Sigue pendiente la evaluación de la inversión en formación.

Índice MÉRITO

Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con diez puntos críticos: Empleo, 24. 25. 26. 27. 30. 31. 32. 38; Remuneración, 60; Desarrollo, 68.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	61%	• El mérito se aplica (no es sólo un derecho legalmente establecido) en una proporción importante de los puestos. • Reclutamiento abierto. • Los instrumentos de selección utilizados dentro del ámbito del Estatuto del SC, aunque de corte tradicional, son aplicados en forma sistemática y buscan la aplicación de los criterios de mérito e idoneidad, existiendo, sin embargo, un importante campo para mejorarlos y actualizarlos a las nuevas tendencias de gestión de RECURSOS HUMANOS. • Los órganos de selección actúan y se desempeñan en general, con una dosis alta de independencia.	• Falta implementar prácticas de promoción y ascensos al interior de las organizaciones. • Si bien no se detectan discriminaciones, las políticas no establecen salvaguardas a este aspecto.
República Dominicana	26%	• La nueva Ley 41/08 muestra voluntad política y acuerdos interpartidarios para refundar el servicio civil dominicano. Además, establece instituciones para garantizar criterios meritocráticos en la selección y en la desvinculación, que comienzan lentamente a implementarse.	• El nivel de utilización de criterios meritocráticos para el ingreso y la desvinculación todavía varía según el área (más presente en áreas técnicas, sector económico financiero, Educación, Salud y Trabajo). • La falta de escalas salariales no permite garantizar que las decisiones salariales sean objetivas y equitativas. • La carrera administrativa todavía está pendiente de implementación.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
El Salvador	30%	• Se ha avanzado en el sistema de selección por mérito mediante la intervención del MH y la Corte de Cuentas: el MH hace control de condiciones del candidato y cumplimiento del perfil y la Corte de Cuentas verifica cumplimiento de normativa. En las áreas más avanzadas, se realizan exámenes, encuestas, tests psicológicos, etc. • Se han mejorado los instrumentos y órganos de selección. • Se ha puesto énfasis en la selección y ascenso por mérito.	• El control del MH es exclusivamente formal y no se constata la correspondencia con la realidad. • Se advierte inequidad salarial, pero la misma no parece atribuible a factores de arbitrariedad política sino más bien a la inercia presupuestaria. Las jurisdicciones no logran la aprobación del MH para corregir las situaciones de personas que están desarrollando funciones superiores al cargo que ocupan. • 39 mil personas (el 30% del personal de APN, descentralizadas y empresas públicas) son contratadas en forma permanente y sus contratos caducan cada fin de año. La administración central utiliza esta modalidad en el 21% de los casos. Algunos incluso han sido seleccionados siguiendo procesos meritocráticos. Existe incertidumbre respecto de lo que hará el próximo gobierno con estas dotaciones, que pueden ser despedidas sin indemnización.
Guatemala	19%	• Hay leves mejoras en cuanto a las herramientas y procedimientos de selección utilizados cuando se solicita la modalidad por comparecencia.	• No existen ni se aplican mecanismos tendientes a evitar la discriminación. • Todos los puntos críticos de empleo tienen un bajo desempeño dada la existencia de prácticas clientelares. • Si bien desde años atrás no existen grandes recesiones de empleo, se registran casos de despidos masivos focalizados en algunos ministerios, a la par que en cada cambio de gobierno se produce un cambio de línea gerencial y jefaturas, que se encuentran bajo modalidades flexibles de contratación. • No hay carrera ni promoción, salvo excepciones, basadas en procesos que preserven el principio del mérito.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Honduras	8%	• En 2006, fueron concluidas las auditorías de puestos para determinar deberes y responsabilidades y se cuenta con perfiles de puestos técnicamente desarrollados. • Aunque son habituales las cesantías masivas ante cambios de gobierno, pareciera que esta práctica está disminuyendo entre el personal bajo estatutos (maestros, médicos, etc.).	• Está establecido un proceso para la selección de acuerdo con los perfiles de puestos, pero en la realidad prevalece la influencia política. • No hay carrera ni promoción basadas en procesos que preserven el principio del mérito.
Nicaragua	34%	• Incorporación masiva de funcionarios a la carrera administrativa a través del proceso de acreditación. • Inicio de proceso de provisión, cargos por concursos abiertos y externos con procedimiento y supervisión activa de la DIGEFUP. • No se registra con el cambio de gestión la tendencia histórica de cancelaciones masivas en el empleo público. • Implementación relativamente efectiva del Tribunal de Apelaciones. • Se han reglado y ordenado tipificaciones contractuales de empleo público que daban espacio para el uso político y clientelar de los mismos.	• Falta implementar la promoción basada en el mérito. • La calidad de los órganos de selección es variable de acuerdo con cada institución. • La no discriminación no está establecida por ningún tipo de mecanismo si bien se encuentra el Tribunal de Apelación puesto recientemente en funcionamiento.
Panamá	24%	• Incorporación masiva de funcionarios a la carrera administrativa a través del Procedimiento Especial de Ingreso. • Se revierte la tendencia histórica de cancelaciones masivas en los cambios de administración. • Desarrollo de procedimientos y herramientas para los concursos ordinarios de ingreso, que se comenzaron a implementar recientemente.	• El sistema de retribuciones adolece de fuertes inequidades. • Falta implementar la promoción basada en el mérito.

Índice CONSISTENCIA ESTRUCTURAL
Evalúa la solidez e integración sistémica del SC.
Se desagrega en tres subíndices: Coherencia Estratégica, Consistencia Directiva y Consistencia de Procesos.

País	Índice Consistencia Estructural	Subíndice Coherencia Estratégica	Subíndice Consistencia Directiva	Subíndice Consistencia de Procesos
Costa Rica	46	43	47	50
República Dominicana	25	11	41	23
El Salvador	27	27	17	38
Guatemala	22	21	21	23
Honduras	11	11	4	18
Nicaragua	37	39	36	36
Panamá	24	23	26	25

Subíndice COHERENCIA ESTRATÉGICA
Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con siete puntos críticos: Planificación, 1.2.3.11; Rendimiento, 42; Remuneración, 50; Desarrollo, 75.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	43%	Las modificaciones recientes al esquema de compensaciones y las previstas para los otros niveles muestran una tendencia a integrarse a cierta línea general de estrategia organizativa.	• Todavía es necesario mayor desarrollo de los procesos de planificación de recursos humanos. Hay todavía una escisión entre el marco general y cómo se traduce éste a nivel institucional. • La resistencia cultural a la evaluación de rendimiento muestra al sector directivo con bajo compromiso para implementar completamente esa práctica. • La inversión en formación no se ha desarrollado completamente ni implementado todos los instrumentos que están definidos para su articulación con el nivel de necesidades organizativas.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
República Dominicana	11%	• Esfuerzos de articulación de una visión estratégica (República Dominicana 2030, Estrategia Nacional de Desarrollo, Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, Presupuesto plurianual) a partir de la cual orientar el accionar del sector público. • La inversión en formación comienza a basarse sobre diagnósticos sistemáticos de necesidades.	• Las instituciones tienen planes de gestión, pero no se orientan hacia fines definidos en el mediano y largo plazo. • Ante la falta de orientación estratégica, no está instalada la práctica de planificar el rendimiento de los empleados. • Las decisiones de remuneración no están regidas por una estrategia salarial.
El Salvador	27%	• La articulación del SIRH y SIAFI permite contar con información *on line* de 85 instituciones de todo el país. • El MH elabora y propone la política presupuestaria, pero cada institución tiene la responsabilidad de elaborar su presupuesto. La flexibilidad para el aumento de las dotaciones responde, en líneas generales, a las decisiones estratégicas del plan de gobierno. • Se invierte en capacitación, pero salvo excepciones, no se observa que responda a la detección de necesidades.	• La pauta presupuestaria define la mayor parte de las estrategias del sistema de ARH. • La gestión descentralizada genera brechas de calidad en el desarrollo de los distintos subsistemas de la ARH, tanto entre ministerios, como entre las dependencias ubicadas en la capital y en el interior. • La evaluación de desempeño es exigida por la Corte de Cuentas pero, salvo excepciones, no pasa de una instancia formal y no se relaciona con incentivos salariales. • Se avanzó en la descripción de puestos, pero éstos no se correlacionan con una escala salarial. • La política salarial es inercial y mantiene inequidades.
Guatemala	21%	• Hay inversión en formación si bien la misma es fragmentada y no está sistematizada la detección de necesidades.	• Es débil el proceso de planificación de recursos humanos, que por ahora se estructuran en torno al proceso presupuestario exclusivamente. • No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo excepciones. • La política salarial es inercial y sin equidad ni orientación estratégica.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Honduras	11%	• Se han producido avances en la implantación del SIARH como un módulo del SIAFI: se relevó e ingresó toda la información relevante y se están liquidando salarios de la mayor parte de las instituciones de la administración central. Ello está permitiendo detectar irregularidades y situaciones de falta de apego a la LSC.	• El proceso de planificación de recursos humanos se ha deteriorado significativamente por: laxitud del control presupuestario a cargo del MH, inexistencia de controles que excedan la formalidad en la DGSC, y fuerza de convocatoria de los sindicatos. • El aumento de gasto en salud y educación previsto por la iniciativa HIPC y la ERP se ha volcado principalmente a aumentar salarios de maestros y personal de salud, que ya estaban elevados. • No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo excepciones. • La política salarial no tiene equidad, carece de orientación estratégica y está fuertemente influida por la presión sindical. • En el año 2002, se desarticuló el Departamento de Evaluación y Adiestramiento de la DGSC. Desde entonces, a nivel central, no se organiza capacitación directa. El Instituto Nacional de Formación Profesional está más abocado en la actualidad a la formación para el ámbito privado.
Nicaragua	39%	• En lo relativo a la planificación, la DIGEFUP tiene un rol técnico activo previo para todas las decisiones de cambio o creación de puestos que ingresan al sistema de nómina, si bien este aspecto todavía se da en un marco de planificación de contención del gasto y no con visión a mediano y largo plazo. • Hay necesidades detectadas, si bien la inversión en formación está fuertemente limitada por la restricción al gasto. • Hay una política salarial diseñada tendiente a reducir la inequidad existente con implementación progresiva y con estudios técnicos del DIGEFUP, tendientes a sustentarla.	• Está en proceso piloto la implementación de la gestión del rendimiento.

Panamá	23%	• Las iniciativas recientes de ordenamiento administrativo-financiero (SIGEF, Ley de Equidad Fiscal, SINIP) e institucional (Reforma constitucional, Visión 2020, sistema de Metas Presidenciales, implementación de LCA) reflejan esfuerzos por establecer un sistema de planificación de la actividad del Estado panameño. • La formación comienza a diseñarse en función de la detección sistemática de necesidades.	• Es muy incipiente el desarrollo de los procesos de planificación de recursos humanos, que por ahora se estructuran en torno al proceso presupuestario exclusivamente. • Todavía está pendiente la fijación de pautas de rendimiento que deriven de las prioridades estratégicas. • La inequidad del sistema de retribuciones refleja su falta de alineación bajo una estrategia definida.

Subíndice CONSISTENCIA DIRECTIVA
Evalúa el grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con ocho puntos críticos: Planificación, 10; Organización del Trabajo, 23; Rendimiento, 45-49; Organización Recursos Humanos 90. 91. 92. 93.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	47%	• La función de recursos humanos está altamente desarrollada dado el rol, las acciones y el equipo técnico que integra la DGSC. Ésta retoma su liderazgo en temas de competencias de la agencia a partir de la actual gestión. • Está en proceso creciente la descentralización en las ORH y los directivos disponen de autonomía, si bien no la utilizan a pleno y el grado de capacidades de las oficinas es heterogéneo.	• Especialmente en las funciones de planificación y gestión del rendimiento, es baja la participación de los directivos de línea, sea por resistencia cultural o por rutina organizativa. • El grado de involucramiento de los directivos en la gestión del personal es variable.
República Dominicana	41%	• La nueva Ley 41/08 eleva el rango del área rectora y amplía sus competencias. • Tanto la SEAP como el INAP han elevado su perfil desde el año 2004, con procesos de fortalecimiento en ambas instituciones y mayor vinculación con el resto de la administración y con otros países de la región. • Fortalecimiento de las áreas de recursos humanos de las instituciones.	• La planificación de recursos humanos es limitada y la evaluación del desempeño todavía tiene un carácter bastante formal, por lo que el involucramiento de los directivos en ambos procesos es parcial. • Sigue pendiente el desafío de construir capacidades institucionales en la SEAP que le permitan ejercer de manera plena el rol otorgado por la nueva ley.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
El Salvador	17%	• Los gerentes o responsables de Recursos Humanos de los ministerios tienen mucha participación en la definición del presupuesto y pueden solicitar la reclasificación presupuestaria de las plazas disponibles. • En el año 2002, 500 directivos fueron incluidos en un programa de desarrollo de competencias directivas, de modo que se presume un adecuado nivel técnico de los responsables de las URHI. • Los gerentes de las jurisdicciones más dinámicas recibieron capacitación en el exterior.	• No existe un órgano central para la ARH del Estado central, a pesar de que ésta era una de las metas del Plan de Modernización. • El área central que se ocupa del seguimiento del plan le ha dado prioridad a otros proyectos. De hecho, ya no se constituye en referente de los procesos de modernización de Recursos Humanos, habiendo relegado este rol a la Unidad SIARH del MH. • La falta de una unidad central está frenando los procesos de cambio de las jurisdicciones más dinámicas. • La falta de una unidad central y la dispersión normativa ha generado la intervención de un gran número de actores, con distintas interpretaciones, objetivos y estrategias organizacionales.
Guatemala	1%		• El rol directivo es limitado y sometido a alta rotación debido a los cambios políticos para todos los subsistemas. • En especial, destaca su participación ausente en torno a los procesos de planificación y de organización del trabajo. • La oficinas de Recursos Humanos, salvo algunas excepciones, no han desarrollo capacidades en forma integral a efectos de gestionar el capital humano de sus instituciones. Existe alta rotación de los titulares de las ORH.
Honduras	4%		• El rol directivo es limitado para todos los subsistemas; está sometido a alta rotación debido a los cambios políticos. • La propia DGSC se reconoce como una “oficina operativa, tramitadora y reactiva” que perdió el rol normativo y proactivo, en especial en lo referente a planificación y gestión del desarrollo. • Las oficinas de Recursos Humanos no han desarrollo capacidades en forma integral por la alta rotación de sus titulares.

Nicaragua	36%	• La DIGEFUP, luego de más de catorce años de trabajo sistemático, ha generado una base mínima de capacidades en las ORH y es referente en el tema de la aplicación de la ley y sus diferentes subsistemas. • Se fortaleció formal y técnicamente a la figura de los responsables de personal.	• El grado de involucramiento de los directivos en la gestión del personal es bajo y el conocimiento pleno de ley es todavía un proceso en construcción.
Panamá	26%	• Se ha reforzado la función de recursos humanos en la última gestión a partir de modificaciones normativas para evitar superposiciones entre áreas. • Se fortaleció la figura de los responsables de personal al acreditarlos en la carrera administrativa, limitando por un lado la posibilidad de arbitrariedades, pero también la necesaria autonomía de los directivos en la gestión del personal.	• El bajo desarrollo de las funciones de planificación y gestión del rendimiento impiden mayor participación de los directivos en las mismas. • El grado de involucramiento de los directivos en la gestión del personal es variable, dependiendo todavía de la iniciativa individual.

Subíndice CONSISTENCIA PROCESOS

Evalúa el grado de desarrollo e integración de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con catorce puntos críticos: Planificación, 1. 4; Organización del Trabajo, 12. 14. 17; Rendimiento, 47; Remuneración, 56. 59. 61; Desarrollo, 66. 74. 76; Relaciones Humanas, 80. 82.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	50%	• Desarrollo consistente de la organización del trabajo, con descripciones de puestos a partir de criterios técnicos. • El sistema de información de salarios permite su gestión en forma efectiva. • Las relaciones laborales se desarrollan en un clima de diálogo y cooperación y existen los marcos legales que permiten su desarrollo.	• Las prácticas de aplicación de la gestión del rendimiento no terminan de distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento, dándose un sesgo de benevolencia en las evaluaciones. • Es altamente limitada la existencia de planes de carrera y sucesión ya que no se practican en forma generalizada concursos internos de promoción ni ascensos.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
República Dominicana	23%	• El SASP en proceso de implementación resolvería en el mediano plazo la falta de información consolidada sobre el personal. • El sistema de organización del trabajo cuenta con bases normativas y metodológicas desde principios de la década de 1990 (Manual General de Cargos Civiles, Manual de Cargos Comunes Clasificados). • La formación se basa en la detección de necesidades y comienza a ser objeto de evaluación. • Se fomenta la conformación de asociaciones de funcionarios a partir de la nueva Ley 41/08. • La SEAP promueve los estudios de clima organizacional, aunque sólo en algunos casos se ha comenzado su implementación.	• No se cuenta con información básica consolidada para la toma de decisiones sobre los recursos humanos. • Al no haber una estructura organizacional estandarizada, se facilita la creación discrecional de puestos de trabajo específicos con remuneraciones singulares. • La carrera sigue pendiente de implementación efectiva. • La evaluación de desempeño tiene todavía un carácter formal, y la carrera administrativa está pendiente de implementación. • Existe debilidad de las asociaciones de funcionarios, fruto de la falta de tradición de protección sindical.
El Salvador	38%	• El SIRH permite contar con información completa y *on line* sobre las nóminas y características cualitativas de todo el personal. Mediante su articulación con el sistema financiero, ha permitido mejorar la calidad de la información presupuestaria y disminuir los tiempos necesarios para la liquidación de la nómina y el registro contable y de tesorería. • Toda la administración central cuenta con la definición de puestos y los perfiles que deben cumplir los candidatos. • La capacitación común a los directivos de las URHI ha permitido la estatización de muchos procesos de la ARH. • Si bien prevalece la inequidad salarial, se están haciendo esfuerzos en las unidades más dinámicas por utilizar el margen de maniobra que permite el presupuesto para relacionar la función con el salario.	• No existen planes de carrera. • La capacitación, salvo en las unidades más dinámicas, no responde al análisis de necesidades y no se evalúa la formación impartida. • Si bien las relaciones laborales aún no son equilibradas, se están realizando cambios normativos que permitirán la sindicalización de los empleados públicos y los convenios colectivos de trabajo.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Guatemala	23%	• Las relaciones laborales han mejorado, existiendo actualmente una participación activa de los sindicatos a efecto del armado de la nueva ley.	• El bajo desarrollo de las funciones de planificación, la ausencia de gestión del rendimiento, un marco desactualizado de organización del trabajo, la inmovilidad en la carrera y la inequidad salarial afectan la consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos.
Honduras	18%	• Se avanzó en modernizar la gestión del gasto. • En relación con el gasto en personal, la articulación del SIARH y el SIAFI se ha constituido en la más concreta instancia de integración del sistema.	• La DGSC y las secretarías de Estado cuentan con manuales de descripción de puestos, pero las prácticas organizacionales desbordan lo normado y prevalece el ingrediente político. • El 25% de los empleados está excluido de la LSC, eludiéndose en estos casos los controles formales de requisitos y pagar mayores salarios. • Un 19% del personal está contratado y puede disponerse de su puesto sin pago de indemnización; además, están fuera del control formal de la DGSC. • No se evalúa el desempeño y no está implementada la gestión del desarrollo de las personas. • Las relaciones laborales tienen un alto grado de conflictividad y virulencia, con abusos de autoridad e incumplimiento de acuerdos por parte de los empleadores, y desbordes reiterados de los sindicatos.
Nicaragua	36%	• Desarrollo consistente de la organización del trabajo, con descripciones de puestos a partir de criterios técnicos y con un proceso en marcha de generación de capacidades técnicas para su implementación en las ORH. • Los sistemas de información ofrecen data cuantitativa confiable dentro del sistema de nómina.	• Falta implementar la carrera y por lo tanto su articulación con las demás funciones de recursos humanos. • Está en proceso piloto la implementación de la gestión del rendimiento. • Son limitados los mecanismos de comunicación al interior de las instituciones. • Existe todavía inequidad entre puestos similares y si bien se ha buscado ordenar este aspecto, todavía persisten estas desigualdades.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Nicaragua	36%	• En lo relativo a la planificación, la DIGEFUP tiene un rol técnico activo previo para todas las decisiones de cambio o creación de puestos que ingresan al sistema de nómina, si bien este aspecto todavía se da en un marco de planificación de contención del gasto y no con visión a mediano y largo plazo. • Hay un diálogo fluido y espacios de concertación con las asociaciones de trabajadores. • Se han desarrollado sistemas de información que permiten gestionar el sistema de compensación dentro del campo de las instituciones que figuran en nómina.	
Panamá	25%	• Desarrollo consistente de la organización del trabajo, con descripciones de puestos según criterios técnicos. • La formación comienza a diseñarse en función del relevamiento de necesidades, y se trabaja en la articulación de la oferta desde diferentes instituciones. • Las oficinas de recursos humanos y las asociaciones de trabajadores representan canales de diálogo efectivo entre las autoridades y los empleados.	• El bajo desarrollo de las funciones de planificación y gestión del rendimiento afecta la consistencia de los procesos de gestión de recursos humanos. • Fuerte inequidad salarial que denota falta de consistencia de la política salarial. • Al no haberse implementado todavía la carrera, falta un elemento central a partir del cual se deberían articular las demás funciones de recursos humanos.

Índice CAPACIDAD FUNCIONAL

Evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices: Competencia, Eficacia Incentivadora y Flexibilidad.

País	Índice Capacidad Funcional	Subíndice Competencia	Subíndice Eficacia Incentivadora	Subíndice Flexibilidad
Panamá	23	29	15	25
República Dominicana	31	34	28	30
Nicaragua	28	30	16	37
El Salvador	23	29	15	26
Guatemala	18	23	8	24
Honduras	12	13	7	16
Costa Rica	44	53	35	43

Subíndice COMPETENCIA
Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con quince puntos críticos: Planificación, 9; Organización del Trabajo, 18. 19. 20. 21; Empleo, 24. 28. 29. 30. 31. 32. 34; Remuneración, 54; Desarrollo, 71. 72.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	53%	• El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. • Los instrumentos, tanto para la selección como para el reclutamiento, son adecuados. • El área de selección actúa en forma independiente y sus decisiones son tomadas sobre criterios de mérito. • Las planillas muestran un grado adecuado de tecnificación.	• Los perfiles se establecen a partir de los requisitos para el cargo. Existe cierta tensión entre la definición de un perfil genérico con base en los factores y los conocimientos específicos del cargo. • El uso de competencias en términos de conductas no se ha desarrollado totalmente en los distintos subsistemas. • El sistema de formación presenta debilidades en cuanto a su relación con la gestión del rendimiento y los recursos necesarios a efectos de apoyar procesos de cambio e innovación. • Las remuneraciones están todavía en proceso de mejora para atraer y retener, tanto para el segmento profesional como para los otros segmentos.
República Dominicana	34%	• El nivel de tecnificación es razonable, aunque hay rotación. • Hay iniciativas para introducir criterios técnicos en la definición de los perfiles de puestos (ejercicio de ponderación relativa de factores por grupo ocupacional, manual de capacitación por cargos, diccionario de competencias del sector público). • La Ley 41/08 establece requisitos generales de incorporación para el régimen de estatuto simplificado, para los temporales y para los cargos de designación política, y agrega para la carrera administrativa general y las carreras especiales la demostración de idoneidad por concurso. Se prevé el “Ingreso por evaluación interna” para los servidores en funciones en un plazo de ocho años. • Fuerte impulso a la formación del personal desde el INAP y la SEAP en la actual gestión.	• Pese a tratarse de una población joven y relativamente bien educada, la alta rotación del personal impide que se generen capacidades institucionales permanentes. • Según una encuesta reciente, un tercio de los empleados ocupa su cargo sin cubrir el perfil establecido para el puesto. • Si bien la Ley 41/08 exige amplia difusión de las convocatorias, el acceso a los concursos sigue estando dominado por los contactos personales. • Aún con salarios competitivos en promedio, el desorden del sistema salarial genera una situación de inequidad que resulta poco efectiva para retener a los funcionarios. • Falta articular la formación con la carrera; todavía está pendiente de implementación.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
El Salvador	29%	• Se avanzó en la tecnificación de las dotaciones a partir de la definición de perfiles de puestos y del cumplimiento de los requisitos de competencias. El 89% tiene título secundario y el 27% es egresado universitario. • Los perfiles de competencia incluyen requisitos de educación formal, pero también habilidades y competencias. Fueron desarrollados por expertos y validados por directores y gerentes. Son utilizados para la selección del personal, lo cual resguarda a los aspirantes de la arbitrariedad política.	• No efectúan convocatorias abiertas, salvo que no pueda completarse la vacante con empleados de la institución, pasantes o bases de datos que administra cada ministerio. • Las personas renuncian a su estabilidad al acceder a un puesto por contrato que les ofrece mejor retribución. • Los salarios vigentes atraen más a los trabajadores operativos que a los gerentes muy capacitados.
Guatemala	23%	• Si bien presenta debilidades, existe el INAP que con recursos escasos y alta sensibilidad a los cambios políticos da respuesta parcial a las necesidades de formación del servidor público. • La ONSEC ha mejorado los instrumentos de selección, si bien éstos aplican cuando la autoridad institucional solicita pruebas con comparecencia.	• No se han desarrollado perfiles por competencias. • Las prácticas de empleo tienen un bajo desarrollo impactando sobre la competencia. • El sistema de clasificación de puestos no se ha actualizado desde la década de 1980 y sus actualizaciones institucionales han obedecido a necesidades de mejorar las compensaciones más que a decisiones técnicas. Este deterioro impacta en los salarios, cuya base es baja, compensándose a través de otros complementos, los cuales alcanzan en algunos casos el 75% de la remuneración. Salvo en el componente de contrataciones a corto plazo, las remuneraciones no atraen ni retienen personal clave.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Honduras	13%	• La distancia salarial y los beneficios que otorga el empleo en el sector público, así como el alto desempleo y la preferencia del sector privado por las personas jóvenes convierten a una designación en el Estado en el objetivo de grandes grupos de la población. • La tecnificación de plantillas es razonable en términos regionales, pero se ha deteriorado notablemente: los profesionales y posgraduados pasaron del 44% al 24% desde el año 2004.	• Los perfiles de puestos únicamente incluyen requisitos formales, sin referencia a competencias, ni siquiera en cargos directivos. • La normativa que establece el sistema de carrera es soslayada por las prácticas clientelares. • Gran inequidad salarial entre puestos similares según se trate de administración central y descentralizada, y entre éstas y el sector privado. • La fijación del salario mínimo en 5.500 lempiras ha eliminado de hecho a todas las categorías de apoyo administrativo y de servicio de la escala salarial, equiparándolos con las remuneraciones de los técnicos. • La ventaja salarial y de beneficios del sector público por sobre el privado no es capitalizada para fomentar la competencia, por la falta de mérito en el ingreso y en las promociones, y la inequidad salarial interna. • El retroceso en capacitación y el excesivo cambio de funcionarios por cuestiones políticas han restado estímulos al sistema.
Nicaragua	30%	• El proceso de acreditación favorece la tecnificación de las plantillas. • Hay perfiles de puestos que son técnicamente definidos y sobre los mismos se asienta el proceso de acreditación y de provisión de puestos. • Si bien existen necesidades no cubiertas dada la contención de gasto, se han desarrollado procesos de capacitación que buscan bajar los déficits existentes.	• La calidad de los órganos de selección es variable de acuerdo con cada institución. • Los medios para el reclutamiento no están plenamente desarrollados. • La implementación del proceso de provisión de cargos es incipiente. • Los perfiles desarrollan experiencia y habilidades, si bien no están definidos en términos de competencias. • La estructura de compensaciones ha buscado reducir la inequidad con avance en progreso. No contiene componentes que estimulen la atracción o retención. • Cuando se cuenta con financiamiento internacional, hay formación, apoyo, procesos de cambio y/o aprendizajes institucionales.

Panamá	29%	• El proceso de acreditación favorece la tecnificación de las plantillas. • Comienzan a definirse perfiles de puestos (que incluyen competencias requeridas) para los concursos ordinarios que comenzaron a mitad del año 2008. • Se regularizó la situación de miles de funcionarios a partir de la implementación del Proceso Especial de Ingreso que los incorporó a la carrera. • La formación comienza a orientarse en función de las competencias requeridas por los puestos.	• Todavía hay alto grado de rotación de personal, por lo que se perjudica la consolidación de las capacidades institucionales. • Queda pendiente la plena implementación del ingreso por mérito en los concursos ordinarios, que comenzaron recientemente. • La falta de una política de remuneraciones impide garantizar la atracción y retención de personal competente de manera sistemática.

Subíndice EFICACIA INCENTIVADORA

Mide el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con catorce puntos críticos: Organización del Trabajo, 16; Empleo, 37. 39; Rendimiento, 42. 43. 44. 45. 46; Competencia, 51. 55. 58. 64; Desarrollo, 67.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	35%	• Ha mejorado la percepción relativa a la remuneración, si bien todavía quedan pasos a realizar. • La compresión salarial ha mejorado y se encuentra dentro de los promedios de la región.	• El sistema de gestión del rendimiento presenta debilidades que abarcan desde la fijación de los objetivos y seguimiento hasta la generación de planes de mejora. • Existen normas y procedimientos que regulan lo disciplinario si bien su aplicación concreta es variable de acuerdo con cada institución.
República Dominicana	28%	• La nueva Ley 41/08 incorpora el concepto de polivalencia para la definición de perfiles de puestos, que implica el enriquecimiento de los mismos. • Se prevé la desvinculación por mal desempeño, y de hecho se ha efectivizado en algunos casos.	• La evaluación de desempeño, si bien generalizada, tiene todavía un carácter formal y un sesgo benevolente, que impide que actúe con efectividad como incentivo al rendimiento y como mecanismo para comunicar con claridad los objetivos de desempeño a los empleados.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
República Dominicana	28%	• La Propuesta de Reglamento de Salario y Promoción introduce esquemas de incentivos asociados al rendimiento de los equipos de trabajo y de los individuos, y a las propuestas de mejora de la gestión. Su efectiva implementación requiere madurar los sistemas de planificación y gestión del rendimiento. • Comienzan a implementarse iniciativas de reconocimiento no monetario a nivel individual (Medalla al Mérito) e institucional (Premio Nacional de la Calidad y Reconocimiento de Prácticas Promisorias, proyecto de Premio a la Excelencia Administrativa).	• La inequidad interna de la distribución de salarios generada por la falta de una estrategia de remuneraciones afecta la eficacia del sistema salarial como incentivo al desempeño y al desarrollo de competencias. • La promoción basada en el mérito está todavía pendiente de implementación.
El Salvador	15%	• Unas pocas instituciones están comenzando a revertir la falta de relación entre rendimiento y salario, generando movilidad entre puestos o aplicando una escala salarial formal o *ad hoc* (p.e. MH, MINED); algunos estatutos contemplan escalas salariales que reconocen la experiencia o el mayor nivel de educación formal.	• CSC y TSC intervienen en la aplicación de sanciones disciplinarias, pero han reducido su ámbito de actuación debido al paso de trabajadores del régimen de LSC al de contrato, a disposiciones de la LSC que violan el derecho de defensa, y a la prevalencia de una cultura organizacional que hace que los superiores recurran más al uso de sanciones cuya aplicación no requiere más trámite -suspensiones hasta cinco días- que los empleados aceptan sin apelarlas. • Los procesos para sancionar a los contratados son muy largos, de modo que prevalece la no renovación del contrato anual. • La proliferación de regímenes implica la aplicación de distintos sistema de premios y castigos para personas que trabajan bajo el mando del mismo superior. • La evaluación de desempeño no se correlaciona con mejoras salariales, salvo en el Ministerio de Salud. • Para la carrera administrativa, no existe escala salarial que correlacione puesto con remuneraciones, salvo algunas excepciones.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Guatemala	8%		• No se ha desarrollado la gestión del rendimiento, salvo algunas excepciones. No existe cultura de *feed back* ni de fijación de metas. • Existen diferencias salariales significativas entre el segmento administrativo y el contratado por el 022. Este último segmento comprende funciones directivas centralmente y tiene un carácter temporario. • No hay desarrollo de carrera a partir de competencias ni rendimiento. • Se detectan largos, burocráticos y poco efectivos procesos de aplicación disciplinaria.
Honduras	7%		• No se ha desarrollado la gestión del rendimiento ni el desarrollo de carrera, salvo algunas excepciones. • Se detectan largos, burocráticos y poco efectivos procesos de aplicación disciplinaria. • Los aumentos salariales responden a la presión sindical o a la de referentes políticos. • Los empleados sin apoyo político tienen escasas oportunidades de desarrollo, salvo que cuenten con formación universitaria y/o estén a cargo de tareas muy técnicas.
Nicaragua	16%		• Falta incorporar criterios de enriquecimiento de los puestos de trabajo. • No está implementada la gestión del rendimiento. • Todavía resta implementar la carrera y sus procesos de promoción.
Panamá	15%	• Una norma reciente (Ley 14/08) sujeta la estabilidad al buen desempeño de los agentes. • Avances metodológicos para la implementación de la evaluación del personal, todavía pendiente de implementación.	• Falta incorporar criterios de enriquecimiento de los puestos de trabajo. • Mientras no se implemente el seguimiento del rendimiento, no se podrá condicionar la estabilidad al buen desempeño. • Todavía está pendiente la generalización de la planificación y evaluación del personal que provea estímulos positivos al desempeño.

Subíndice FLEXIBILIDAD
Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con doce puntos críticos: Planificación, 3; Organización del Trabajo, 13. 15. 16. 22; Empleo, 35. 39. 40; Desarrollo, 53. 69. 70. 73.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	43%	• El diseño de puestos permite adaptación a los cambios y ha sido rediseñada una parte de los mismos en estos últimos años. • Las normas permiten ajustes de la planta por motivos técnicos y económicos que se han hecho efectivos.	• No se han desarrollo en forma sistemática fórmulas alternativas como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional. Tampoco la carrera vertical está plenamente estimulada. • Existencia de cierta resistencia cultural relativa a los traslados o movimientos de personal, en especial a nivel geográfico.
República Dominicana	30%	El sistema de organización del trabajo comenzó a implementarse desde la década de 1990, y progresivamente se van instalando criterios técnicos para la definición de perfiles. La nueva Ley 41/08 incorpora el concepto de polivalencia para dar mayor flexibilidad a la gestión. • Está prevista la desvinculación por necesidad de servicio y por mal desempeño, pero el énfasis en la nueva Ley 41/08 está en la garantía de la estabilidad para revertir la tradición de cancelaciones arbitrarias. • La Ley 41/08 establece la promoción en función del desempeño y la formación, aunque no se ha reglamentado todavía. Se prevé la progresión horizontal en el proyecto de reglamentación.	La inmadurez del sistema de planificación de recursos humanos no garantiza flexibilidad en las decisiones, sino que genera decisiones desarticuladas. • Los movimientos de personal obedecen más a decisiones personales que a necesidades organizacionales. • La falta de una estrategia salarial y de una carrera administrativa implemente impide que se pueda garantizar una progresión acorde al rendimiento y a la formación.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
El Salvador	26%	• En las unidades más dinámicas, el diseño de puestos se actualiza a medida que se van haciendo nuevas incorporaciones. • Algunas jurisdicciones hacen uso de las herramientas que les permiten fusionar plazas. • La LSC contempla la posibilidad de despido por falta notoria de idoneidad o incumplimiento reiterado de las obligaciones. • Es posible generar movilidad por necesidades comprobadas del servicio.	• La pauta presupuestaria predomina en la designación y el rango de flexibilidad es reducido. • No existe desarrollo horizontal de carrera, salvo la movilidad de plazas implantada en algunas jurisdicciones. • No se han realizado revisiones integrales de los puestos, salvo la auditoría finalizada en 2004.
Guatemala	24%	• El sistema de puestos por banda ancha permite que la descripción del puesto no sea rígida.	• No existe desarrollo horizontal de carrera. • Los puestos no incorporan criterios de enriquecimiento. • No se reportan prácticas de despido por bajo rendimiento. • Por razones técnicas, no se realiza, en forma sistemática e integral, la revisión de puesto.
Honduras	16%	• Las auditorías de puestos finalizaron en una fecha relativamente reciente. • Se organizó y se encuentra avanzada la capacitación a todos los empleados vinculados con la aplicación del SIARH. • El SIARH, una vez que se encuentre operando plenamente, permitirá detectar que los puestos indemnizados por reestructuración no sean nuevamente ocupados.	• No existe desarrollo de carrera. • Son excepcionales los despidos por bajo rendimiento y generalmente son revertidos por errores procesales. • Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones organizativas, pero en la práctica se desvirtúa porque se usa intensivamente para la renovación de personal por cuestiones políticas. • Las cesantías por motivos de reestructuración son costosas y se han dado casos de nombramientos posteriores en esos mismos cargos. • Las restricciones de la LSC a la movilidad se subsanan ante recomendaciones políticas.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Nicaragua	37%	• Hay mecanismos que permiten la adaptación al entorno. • El diseño de puestos obedece a criterios de gestión y son actualizados en forma permanente. • Las normas permiten ajustes de la planta por motivos técnicos y económicos, que se han hecho efectivos; la limitación central de las mismas es su uso político para realizar rescisiones de empleo sin causa.	• No se ha desarrollado la carrera jerárquica ni horizontalmente. • El sistema de gestión del rendimiento no está desarrollado; mayormente, las razones de rescisión de empleo han obedecido hasta el momento a causas de tipo político-partidario.
Panamá	25%	• Comienzan a institucionalizarse mecanismos de planificación a partir de los cuales se plantear adaptación al entorno. • Avances en la organización del trabajo a partir de criterios técnicos que, al consolidarse, permitirían mayor adaptación a los cambios. • Mecanismos de movilidad entre áreas en funcionamiento. • Las normas permiten ajustes de la planta por motivos técnicos y económicos, que se hicieron efectivos en la década de 1990.	• Falta todavía articular los planes estratégicos de cada organización derivados de metas prioritarias que guíen su accionar. • Falta agilizar el proceso de definición de puestos e incorporar el criterio de enriquecimiento. • Se han producido desvinculaciones masivas ante cambios de gobierno; esto desvirtúa las herramientas de flexibilidad otorgada por las normas. • La falta de implementación de la carrera plantea una traba para la progresión de las personas en la organización.

Índice CAPACIDAD INTEGRADORA

Evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con diecinueve puntos críticos: Empleo, 27. 33; Rendimiento, 44. 48; Remuneración, 51. 52; Desarrollo, 65; Relaciones Humanas, 77. 78. 79. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87 88. 89.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Costa Rica	48%	• Las relaciones laborales, si bien llegan a conflictos ocasionales, se caracterizan por un equilibrio en la capacidad de influencia en las decisiones y se orientan a la transacción y a la concertación. • Existen mecanismos de integración de los empleados. • Los pasos dados en los últimos años, los programados a futuro y las acciones de búsqueda de una mayor pertenencia del servidor público realizados por la DGSC han mejorado la percepción sobre lo recibido por la organización.	• No se han desarrollado prácticas de evaluación de clima organizacional.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
República Dominicana	35%	• Mayoría de mujeres en el sector público, aunque sin presencia en niveles jerárquicos. • La SEAP promueve los estudios de clima que comienzan a implementarse en algunas instituciones. • Las relaciones laborales se fortalecen a partir de la nueva Ley 41/08, que establece un régimen de derechos más garantista y que favorece la conformación de asociaciones de funcionarios y otorga el fuero sindical. • El grado de conflicto laboral es bajo. • Las comisiones de personal actúan como mecanismos efectivos para la canalización de los conflictos, que suelen resolverse por esta vía. • Las prácticas de salud y los beneficios sociales son razonables para el mercado laboral de referencia.	• Todavía no se han generalizado los procesos de recepción de empleados, si bien se dictó un manual desde la ex ONAP y comenzó a dictarse un curso de inducción. • La evaluación de desempeño está generalizada, pero con un carácter de formalidad, por lo que no es todavía una vía para que los empleados reciban información clara sobre sus objetivos de rendimiento y los criterios por los cuales los mismos serán medidos. • La carrera sigue pendiente de implementación, por lo que no todas las personas ven satisfechas sus expectativas de promoción en función del mérito. • Al no haber tradición de protección de las garantías sindicales, no hay demasiado interés en conformar asociaciones de empleados.
El Salvador	22%	• Relaciones laborales armónicas, con bajo nivel de conflicto. • Se evalúa el clima laboral, que se constituye en insumo para elaborar los planes de capacitación y tiene algún impacto en las condiciones del espacio físico. • Se aprobó la sindicalización de los empleados públicos, pero no entrará en vigencia sino hasta mediados del año 2009.	• Relaciones laborales armónicas con bajo nivel de conflicto. • Se evalúa el clima laboral, que se constituye en insumo para elaborar los planes de capacitación y tiene algún impacto en las condiciones del espacio físico. • Se aprobó la sindicalización de los empleados públicos, pero no entrará en vigencia sino hasta mediados del año 2009.
Guatemala	29%	• Avances sustantivos en la consolidación de relaciones laborales armónicas, con bajo nivel de conflicto.	• No existen mecanismos que eviten la discriminación ni los procesos de inducción para los empleados. • No se ha desarrollado un sistema de gestión del rendimiento, salvo algunas contadas excepciones. • No se gestiona ni evalúa el clima organizacional ni se registran acciones y/o políticas de comunicación institucional. • Existen inequidades salariales. • Hay inmovilidad en el puesto.

País	Índice 2008	Fortalezas	Debilidades
Honduras	10%	• Los empleados son conscientes de las grandes ventajas que depara el empleo público. • Los beneficios salariales son muy superiores al sector privado y al promedio de la región.	• No existen mecanismos que eviten la discriminación ni procesos de inducción para el empleado. • No se ha desarrollado un sistema de gestión del rendimiento, salvo algunas contadas excepciones. • No se gestiona ni evalúa el clima organizacional ni se registran acciones y/o políticas de comunicación institucional. • Existen inequidades salariales internas. • Las relaciones laborales no están equilibradas: las tres centrales trabajan articuladamente entre sí, sus objetivos exceden la temática laboral y tienen fuerza de convocatoria suficiente para paralizar ciudades, ante lo cual el gobierno queda con poco margen de negociación.
Nicaragua	29%	Procesos de acreditación han generado expectativas positivas de los servidores públicos. • Se destaca el marco relativamente negociador que las relaciones con los sindicatos han adoptado en los últimos años, quienes son actores de peso significativo. • Mecanismos de resolución de conflictos en el campo sindical están activos y en pleno funcionamiento.	Falta institucionalizar mecanismos de recepción de los empleados y de garantías para no discriminar en el ingreso y durante la carrera. • Está pendiente el desarrollo de la carrera, la gestión del rendimiento y los mecanismos de remuneración asociados, restándole capacidad integradora al sistema. • No se reportan prácticas de gestión del clima organizacional.
Panamá	33%	Mecanismos de comunicación y de integración de los intereses de los empleados en funcionamiento a través de las oficinas de recursos humanos y las asociaciones de trabajadores. • Avances sustantivos en la consolidación de relaciones laborales armónicas, con bajo nivel de conflicto.	Falta institucionalizar mecanismos de recepción de los empleados y de garantías para la no discriminación en el ingreso y en la carrera. • Al estar pendiente la implementación de la carrera, la gestión del rendimiento y una política salarial consistente, no se cuenta con tres mecanismos centrales para enrolar a los empleados con la organización. • Falta institucionalizar la gestión del clima organizacional.