

MAP

Ministerio
para las
Administraciones
Públicas

Colección
**Administración
Pública
Iberoamericana**

Administración y Función Pública en Iberoamérica

Actas del II Seminario de Antiguos
Alumnos Iberoamericanos del INAP



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(INAP)

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

Actas del II Seminario de Antiguos
Alumnos Iberoamericanos del INAP
(3 a 6 de mayo de 1988)

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
MADRID-ALCALA DE HENARES (ESPAÑA)

1988

COLECCION ADMINISTRACION PUBLICA IBEROAMERICANA

© Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-89-020-5

ISBN: 84-7088-483-2

Depósito legal: M. 39.279-1989

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.

Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
PALABRAS DE INAUGURACION DEL SEMINARIO	9
Luciano Parejo Alfonso	
I. ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN LA ARGENTINA	13
Luis Stuhlman	
II. ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA	43
Freddy Heinrich Balcázar	
III. ADMINISTRACION PUBLICA Y SERVICIO PUBLICO EN EL BRASIL	71
Joao Batista Cascudo Rodrigues	
IV. LA FUNCION PUBLICA EN COLOMBIA.....	91
Diego Younes Moreno	
V. LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA: EVOLUCION HISTORICA Y SITUACION ACTUAL.....	133
Julián Alvarez Alvarez	
VI. LA ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN GUATEMALA	153
Ronny Patricio Aguilar	
VII. ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN HONDURAS.....	217
Donaldo E. Valladares Urrea	
VIII. TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	233
Ignacio Pichardo Pagaza	

IX.	NOTAS SOBRE FUNCION Y ADMINISTRACION PUBLICA EN NICARAGUA (1979-1988)	261
	Manuel Ortega Hegg	
X.	ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA PERUANA	279
	Guillermina Flores Vines	
XI.	REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN EL URUGUAY	305
	Rubén Correa Freitas	
XII.	PROFESIONALIZACION DE LA GERENCIA PUBLICA	335
	Arnoldo José Gabaldón	

Palabras de inauguración del Seminario

Luciano PAREJO ALFONSO

*Presidente del Instituto Nacional
de Administración Pública de España*

La definición del papel de la Administración Pública es un problema que se encuentra en el centro del debate político actual. Los sistemas político-administrativos de todos los países están expuestos a un conjunto de influencias y convulsiones que sólo son la resultante de los importantes cambios que se están produciendo en el medio socio-cultural y económico. La legislación social, la crisis económica, la expansión de la tecnología y de los nuevos medios de comunicación son factores que aceleran este proceso y acrecientan las exigencias impuestas a la Administración Pública en todo el mundo. De una parte, la continuación de la crisis económica ha atraído la atención del público hacia los peligros de un costo excesivo del aparato burocrático; de otra, las organizaciones deben hacer frente al desafío de aumentar la eficacia y capacidad de reacción de sus servicios.

Enfrentados a este reto, no puede una falsa modestia presentar el II Seminario Internacional de Antiguos Alumnos del INAP, celebrado en Alcalá de Henares los días 3 al 6 de mayo de 1988, como un acontecimiento de segundo orden. Hemos tenido ocasión de poner en común nuestras experiencias, de comparar cómo diversos países han evolucionado y hecho evolucionar sus Administraciones de acuerdo con la necesidad de cambio a que antes nos referíamos. Hemos reflexionado sobre la necesidad de formación para alcanzar una Administración más estable y profesional que no puede ser separada de este contexto de cambio. Si el objetivo tradicional de la formación es mejorar la calidad y eficacia de los funcionarios, aportándoles los conocimientos y aptitudes necesarios para el desarrollo

PALABRAS DE INAUGURACION DEL SEMINARIO

de sus funciones, no tiene por ello que llamar la atención que este objetivo haya constituido el punto central del debate planteado sobre cómo adaptar, reformar y modernizar las burocracias de las instituciones públicas.

Son, sin duda, importantes las diferencias en los contextos nacionales, lo que en buena medida nos explica el porqué de los particulares modos de afrontar los problemas en cada uno de nuestros países. Sin entrar en la polémica que todo ello ha suscitado, es necesario poner también de manifiesto que la variedad de los problemas excluye una solución única. El Seminario tampoco lo ha pretendido y éste puede ser además uno de sus más importantes logros. La grandeza de los administradores públicos no está en encontrar la solución mágica, sino en librar la batalla diaria en defensa de la mayor eficacia del servicio público, batalla que como bien sabemos nunca será enteramente ganada.

Una especial referencia merece la Federación Internacional de Antiguos Alumnos del INAP, que desde noviembre de 1984, fecha de su constitución como tal, ha venido realizando una importante labor en el fomento de «una mayor eficacia de la Cooperación Técnica entre los países de Iberoamérica y de éstos con España, en el ámbito del estudio y la investigación en materia de Administración Pública» como sus propios estatutos proclaman. Sin su capacidad de organización y sobre todo sin su clara voluntad de realizar una tarea hubiera sido imposible llevar adelante este Seminario. A ella le corresponde el éxito. Al INAP le cabe el honor de haber acogido a los participantes en su sede de Alcalá de Henares. Once países de Iberoamérica han expuesto las características de su respectiva Función Pública y son sus trabajos y conclusiones lo que se intenta recoger en este libro que constituye, por tanto, una recopilación del estado actual de la Administración Pública en Iberoamérica. Obligada va a ser su consulta para los investigadores en esta materia.

Desde estas líneas de presentación del libro, por último, queremos dar las gracias a los Ministros de Colombia y México, a los Directores Generales de los Institutos Nacionales de Administración Pública y a los Directores Generales del Servicio Civil, sin cuya colaboración no hubiera sido posible la realización de este Seminario; a los moderadores don Agustín Gordillo, Presidente de la Fundación y Derecho Administrativo de Argentina; don Allan R. Brewer-Carías, Director del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Caracas, y don Eduardo Ortiz, Catedrático de Derecho

Administrativo de la Universidad de San José de Costa Rica, que con sus conocimientos y dedicación realzaron las reuniones del Seminario; y a todos los Antiguos Alumnos, que sacrificando, una vez más, sus vacaciones anuales se dieron cita en Alcalá, para mantener vivos sus conocimientos de la realidad administrativa de sus propios países y demostrar con su presencia activa la vitalidad de sus Asociaciones Nacionales y de la propia Federación Internacional que los integra.

A todos ellos queremos dedicar este libro en prueba de afecto y en expresión de nuestra gratitud.

I

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN LA ARGENTINA

Administración y Función Pública en la Argentina

Luis STUHLMAN

*Presidente del Instituto Nacional
de Administración Pública.
Presidencia de la Nación.
Argentina*

INTRODUCCION

En el presente trabajo se trata de conceptualizar la experiencia de cuatro años y medio de Gobierno democrático en Argentina, en lo que respecta a la Función Pública. Se trata del análisis de un proceso y de la explicitación de líneas conceptuales e ideológicas y de los instrumentos de ejecución de las mismas.

Tiene, por tanto, lo incompleto de la realidad.

En los apéndices se ubican datos cuantitativos sobre la evolución del empleo público en Argentina bajo la gestión actual; la agenda de trabajo gubernamental sobre la Reforma Administrativa; y una somera descripción de un par de proyectos estratégicos.

I. ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN LA ARGENTINA

Los cuatro años del accionar del Gobierno constitucional constituyen un laboratorio de inestimable riqueza. Es a partir del reconocimiento de nuestras limitaciones donde encontramos el sentido de las transformaciones a emprender y la medida de nuestros éxitos y fracasos.

El Gobierno democrático comenzó con sueños y recién a los dos o tres años empezó a tener proyectos. Soñó con democratizar

los sindicatos, no pagar la deuda externa, transformar el Estado por su propia decisión. Aprendió a negociar el pago de la deuda, comprendió que a los sindicatos los transforman los trabajadores, entendió que la reforma del Estado y la Administración es una tarea lenta, difícil y sin espectacularidad, muy segmentada y laboriosa.

Nuestro Presidente en la campaña electoral de 1983 y en el desarrollo de su gestión invitó permanentemente a la ciudadanía a la democratización plena de la vida social. La democracia como valor y como modo de organización tomó carta de ciudadanía en la cultura nacional. El restablecimiento del estado de derecho configura un patrimonio del que no reniega nuestra sociedad, patrimonio dolorosamente conquistado y por eso mismo creemos definitivamente instaurado. En la Argentina de 1988 ya no hay lugar para aventuras mesiánicas más allá de los intentos puntuales que emergen como contracara de la consolidación del sistema democrático.

El Gobierno del radicalismo ha sido capaz de restituir el principio de libertad hasta límites casi sin precedentes en la República. Los argentinos son libres hoy, libres hasta donde las condiciones sociales lo permiten. Para ampliar las libertades, es necesario, por tanto, reformar las condiciones materiales de existencia. Hemos llegado al momento en que la ampliación de las libertades se debe corresponder con la ampliación de las igualdades. Es el momento en que una vez restituido el estado de derecho, que la Constitución exige para cada habitante de este suelo, nos vemos obligados a reformular las condiciones de igualdad ordenándolas hacia la justicia para permitir a cada ciudadano convertirse en un sujeto creativo del especial tiempo histórico que transitamos.

La necesidad de conjugar la libertad con la igualdad indica una acción positiva del Estado en múltiples frentes que garanticen simultáneamente el aumento de la capacidad de movilizar los recursos del país y la modificación de las condiciones de desigualdad social que cercenan la dignidad de nuestros ciudadanos. Omitir la acción del Estado en nombre de la libertad individual, sin garantizar concretamente la igualdad de oportunidades, es una agresión a la libertad. Por otra parte, la disminución de los desequilibrios sociales «repartiendo lo poco que tenemos», sin un aumento de la masa de recursos disponibles es prácticamente imposible, y si existiese alguna posibilidad estaríamos simplemente desplazando un problema y seguramente incrementándolo con los riesgos que ello implica.

Conjugar la libertad con la igualdad impone en un mismo tiempo conjugar la democracia con la eficacia y, por tanto, reformular el rol del Estado como instrumento esencial para alcanzar la satisfacción de las necesidades que la sociedad expresa.

El replanteo del rol del Estado no constituye una originalidad de la Argentina, es una tendencia bastante generalizada del mundo contemporáneo, paralela a las profundas transformaciones que se observan en el panorama global.

La conjugación de la democracia con la eficacia y el rol del Estado como instrumento esencial para alcanzar la satisfacción de las necesidades que la sociedad expresa requieren de una actitud política visionaria para un diseño organizativo que permita la introducción de nuestros países en el siglo XXI con un adecuado desarrollo productivo, que brinde el soporte por una participación con identidad en el concierto internacional y que, simultáneamente, posibilite a nuestros ciudadanos condiciones igualitarias de crecimiento, que garanticen la dignidad para las grandes mayorías.

La empresa resulta difícil, pero posible, en esto somos optimistas y paradójicamente optimistas, pues nuestra esperanza la basamos en el aprendizaje que hemos realizado respecto de nuestros propios límites en los cuatro años de gobierno. Nuestro Estado, que dista mucho en su eficacia del perfil al cual aspiramos, ha demostrado ser un buen administrador de conflictos sin represión. Esto tiene el sabor amargo de sólo ser administradores de conflictos, pero simultáneamente entraña un balance positivo en una Argentina que estuvo sometida a situaciones de represión escandalosas.

La permanente tensión entre nuestros sueños y la realidad ha constituido el espacio en que pudimos diseñar proyectos con posibilidades de concreción en el marco de una estrategia global. La experiencia relativa a nuestra Administración Pública nos ha demostrado la existencia de recursos humanos adiestrados en el manejo de las limitaciones, pero atrasados en relación a los parámetros de utopía que se pretendían imponer. Esto nos ha permitido descubrir oportunidades con la posibilidad de desarrollar progresos en base a las capacidades disponibles.

Nuestros humildes éxitos no son ni más ni menos que la confirmación de los principios que propusimos a la ciudadanía. La Argentina es hoy una sociedad más abierta, más auténticamente democrática y requiere con precisión la configuración de un Estado

responsable, útil y transparente, que actúe como defensor del interés general por sobre los privilegios establecidos, las protecciones arbitrarias y las inercias políticas y organizacionales. Ante esto renovamos nuestra confianza en la sociedad y nos proponemos generar un aumento de la eficacia en el marco de la progresiva democratización, descentralización y participación de la gestión estatal.

Consideramos a ésta una de las grandes tareas de nuestra generación política. La transformación del Estado constituye un eje fundamental para devolver a la sociedad su capacidad creativa y de control político.

Creemos que estamos reconstruyendo un Estado al servicio de la sociedad, que no la tutele ni la someta a su arbitrio. Responsable ante los ciudadanos, legítimo en cuanto sujeto al control social y democrático en cuanto transparente y abierto.

El Estado actual ha sido víctima de los intereses sectoriales. Su estructura, sus modos de funcionamiento y el conjunto de las restricciones —de todo tipo— que lo traban por dentro, son en gran medida el producto del éxito de dichos intereses en sus intentos de instrumentarlo y de aprovecharse de sus recursos, debilidades e incapacidad de acción. La transparencia en la gestión constituye un objetivo fundamental para configurar un accionar estatal centrado y controlado por el interés general en el marco del sistema democrático.

El rediseño del aparato administrativo es un componente esencial de la redefinición del Estado. Es en este contexto donde se deben evaluar las políticas. La experiencia de sucesivas reformas centradas en la unilateral decisión de disminuir el déficit fiscal indica el alto precio pagado en detrimento de la capacidad técnica del Estado y en un deterioro aún mayor de sus servicios.

El Estado y su aparato administrativo requieren ser pensados desde la óptica de la sociedad, especialmente las cuestiones radicales. Esta será la medida de legitimidad y el criterio de eficacia.

El primer paso consiste en identificar los puntos en los que se establece la relación con la sociedad. Estudiar las formas de articulación, los costos, a quién se beneficia y en respuesta a qué demandas. Las estructuras y procedimientos deben ser analizados en esta matriz, interrelacionando las dimensiones macro-organizativas con el examen micro-organizacional. Tareas, trámites, procedimientos, sistemas normativos, estructuras, resultados, productos,

etcétera, evaluados desde la sociedad presentarán características muy distintas a las actuales resultantes de adueñamientos sectoriales, inercias burocráticas y supuestos sobre las conductas sociales propios de regímenes autoritarios.

La filosofía de la acción se funda en nociones básicas, sugeridas a partir de la decisión de construir un Estado eficaz y receptivo a la sociedad. Flexibilidad, apreciación de cada situación particular en que las organizaciones estatales deben operar, en reconocimiento de la especificidad de cada función del Estado, la diferenciación de situaciones. Estas nociones básicas, insistentemente reiteradas, constituyen a nuestro criterio un método de trabajo refractario a los reduccionismos prevalecientes en los programas de cambios administrativos, tendentes a privilegiar las necesidades de control interno; a despreciar la diversidad social y basados en la soberbia omnisapiente y omnipotente de un ámbito central que jerárquicamente conduce la acción.

El supuesto de la homogeneidad ha sido reemplazado por el de la diversidad. La comprensión de las diferentes debilidades y potencialidades de nuestra sociedad, consideramos que constituye la base para una articulación de la acción mancomunada, solidaria y creativa, permitiendo que cada hombre y mujer tengan algo que ofrecer e integrar al bien general y no sólo su presencia muda y temerosa.

La articulación de la relación Estado-sociedad requiere un nuevo modelo de gestión, estructurado en torno a objetivos y resultados, en oposición al actual, centrado en las normas. Esto conlleva las siguientes transformaciones:

- Unidades de gestión pequeñas y administrables, en reemplazo de las grandes y poco controlables.
- Autonomía decisoria, en reemplazo de la limitación decisoria.
- Descentralización operativa, en contraposición a la centralización.
- Simple, y con claras responsabilidades en el funcionamiento, en contraposición al estilo burocrático y de responsabilidades indefinidas.
- Transparente en los mecanismos de tramitación, en los costos y beneficios, en reemplazo de los trámites sinuosos de costos difíciles de evaluar y opacos en la caracterización de los beneficios.

— Control social preciso, en contraposición al fragmentario y omnipresente control burocrático.

El nuevo modelo de gestión y el perfil del Estado al cual se aspira constituyen dos caras de un mismo proceso que se retroalimentan mutuamente, produciendo la inteligencia necesaria para la práctica. De esta forma, en un accionar paulatino, se generarán nuevas capacidades y se desbloquearán las cercenadas. La Administración y la política profundizarán el conocimiento de la realidad, particularmente de los nuevos problemas, planteando soluciones acordes y modificando las inercias tendentes a encuadrar la complejidad de la vida actual en moldes estrechos de épocas precedentes.

Una vez planteado el sentido de las transformaciones a emprender presentaremos las cinco dimensiones estratégicas en que se ha orientado el programa de transformación del Estado.

1. La organización estructural.
2. Las tecnologías administrativas.
3. Los recursos humanos.
4. Las normas que rigen la vida del Estado.
5. La relación Estado-usuarios.

1. LA ORGANIZACION ESTRUCTURAL

Se conforma sobre un gran eje central y uno de apoyo:

- a) El rediseño estructural de las grandes organizaciones estatales (ministerios-empresas).
- b) El nuevo régimen de estructuras.

El rediseño estructural se orienta en torno a la conformación del nuevo modelo de gestión. Esto exige determinar con claridad las responsabilidades de las diferentes instancias de gobierno, determinando en cada caso las funciones que serán transferidas a las provincias, a los municipios, al sector privado, y las que se reorganizan y sus formas de reorganización. También serán transferidas funciones a la sociedad. Se incluye en esta línea la desestatización de algunos servicios públicos.

El nuevo régimen de estructuras coadyuvará a simplificar y disminuir la regulación necesaria en el diseño y modificaciones de las

estructuras organizativas, facilitando la coincidencia entre las estructuras formales y las reales, así como el aumento de la capacidad decisoria de los organismos sobre su organización estructural, incentivando la optimización de la relación tamaño-producto.

La estrategia orientadora del rediseño estructural tiene por objeto contribuir a la reducción, flexibilización y modernización de las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional, especialmente en lo relativo al tamaño de los organismos y asignación de recursos. Con ello se procura hacer posible la evaluación y seguimiento de los resultados reales producidos por las organizaciones públicas.

En el transcurso de 1987 y del corriente año se ha avanzado en el diagnóstico global y en la configuración de un equipo consultor de apoyo para la resolución de problemas específicos de las organizaciones. Se desarrolló el proyecto de diagnóstico institucional en el que se analizó toda la «estructura real» de la Administración Pública central, en torno a las variables: qué producen y quiénes lo producen.

Los objetivos del proyecto fueron:

a) Obtener información básica válida y confiable sobre las estructuras reales actuales de las instituciones prioritarias.

b) Obtener un diagnóstico institucional sobre las principales características organizacionales de las instituciones referidas en a) que satisfagan las necesidades de información requerida para la toma de decisiones políticas en el corto plazo.

A los efectos de la toma de decisiones políticas inmediatas se hace necesario disponer, en forma actualizada y confiable, de las siguientes informaciones básicas:

Configuración de la estructura real actual.

Diseño de la estructura en sus niveles superiores, hasta Departamento o equivalente (incluido).

Esta información se refiere a la estructura real actual, independientemente de que se halle formalizada o no, y de que se la considere adecuada o no a las necesidades de la institución.

La descripción de la configuración de la estructura real actual no es tomada como una convalidación de la misma, sino como una descripción a los fines analíticos.

Distribución de los puestos de la estructura según niveles y áreas funcionales.

Los resultados del proyecto que se están obteniendo son dirigidos a distintos usuarios:

a) Decisiones políticas

Panorama, en términos ejecutivos, de la situación actual real de las estructuras organizativas.

b) Instituciones participantes

Descripción y diagnóstico (en cuanto a los datos relevados) de su estructura actual, expresada en forma de organigrama y cuadros analíticos.

Los resultados de las etapas ejecutadas son:

a) Se ha completado la primera etapa del proyecto, cuyo resultado se traduce en el relevamiento de un 90 por 100 de la Administración Pública Nacional centralizada. Los datos obtenidos a través de éste se han devuelto a los organismos en forma de manuales conteniendo organigramas, listados y cuadros de su estructura formal y real, para su validación.

Se inicia a partir de la validación la etapa de análisis de la información, que básicamente responde a los siguientes objetivos:

1. Analizar la estructura funcional de los organismos hasta nivel de Dirección en base a información convalidada por áreas funcionales y niveles de responsabilidad.

2. Explorar las posibilidades que brinda el análisis de productos externos, y su relación con las unidades productoras y sus características estructurales.

Se conformó un equipo de administradores gubernamentales en dependencia directa del Secretario de la Función Pública, orientado a brindar apoyo a organismos para desarrollar diagnósticos institucionales, rediseños estructurales y problemas varios que inciden en la capacidad de gestión. El programa 1988 se centra en dos aspectos:

a) Reorganización de dos grandes áreas (Economía y Acción Social).

b) Apoyo a todas las áreas sociales (las más débiles de la Administración).

Un programa en ese sentido que consideramos aparte, por su gran relevancia y envergadura, es el de Traslado de la Capital Federal.

En septiembre de 1986, por decisión del señor Presidente en reunión de Gabinete se instruyó a la Secretaría de la Función Pública que efectuara los estudios y propuestas institucionales necesarios para orientar y sustentar la ejecución del proyectado traslado de la Capital de la República.

Desde dicha fecha, se efectuaron tareas de apoyo a la Comisión Proyecto Patagonia-Nueva Capital, como así también a las sesiones de información conducidas por las Comisiones respectivas del Honorable Senado de la Nación, contribuyendo a la clarificación de la problemática del traslado de la Capital por la vía del análisis de sus dimensiones institucionales, administrativas y organizacionales y efectuando un conjunto de propuestas de estrategia de instrumentación de las políticas involucradas.

En una etapa inmediatamente posterior se comenzarán a desarrollar y a ejecutar los proyectos y subproyectos que se aprueben y/o formulen como consecuencia de decisiones políticas subsiguientes.

Básicamente, el proyecto de traslado de la Capital se inserta en una secuencia transformadora que reconoce los siguientes componentes:

- La reforma del Estado, es decir, de los grandes mecanismos de regulación del funcionamiento de las instituciones y de las relaciones sociales.

- La modernización administrativa, que involucra la mejora de los niveles de eficiencia de los instrumentos de la acción pública tanto en lo relativo a sus costos de mantenimiento y operación como en lo atinente al tipo de intervenciones que animan.

- La descentralización y desconcentración de administraciones y facultades, que suponen el fortalecimiento de las instancias político-administrativas intermedia (Provincias, Municipios) y la búsqueda de una mayor dispersión geográfica de la localización de los agentes de la decisión pública.

- La integración efectiva de la Patagonia al espacio económico nacional.

Estos cuatro componentes resultan en gran medida indisociables del Proyecto de traslado por cuanto contribuyen a asegurar su proyección y consistencia políticas.

La reforma del Estado debe asegurar la constitución de nuevos vínculos entre la sociedad y las autoridades públicas, al mismo

tiempo que debe armonizar las relaciones entre los distintos Poderes de la Nación. Los contenidos de esta reforma ya han sido objeto de discusiones entre las fuerzas políticas nacionales, especialmente en el marco del incipiente debate acerca de la reforma de la Constitución y del papel del Estado en la vida económica (desregulación, privatizaciones, etc.).

En función de las grandes restricciones que se enfrentan pueden establecerse los principios generales siguientes:

a) Habida cuenta de las limitaciones económico-financieras que pesan sobre el proyecto y de la fuerte incidencia de cada puesto de trabajo a crearse en la nueva Capital sobre la dimensión del equipamiento necesario (infraestructura de servicios, vivienda, edificios públicos, etc.), se promoverán todas las sustituciones posibles de trabajo por capital, de manera tal de limitar el número de empleos a trasladar.

b) Por las mismas razones, las funciones que habrán de radicarse en la nueva Capital cubrirán un espectro más reducido que las que actualmente concentra Buenos Aires. En términos generales, el núcleo administrativo de la nueva Capital asegurará la gerencia de la acción de gobierno, es decir, las funciones relativas al diseño y decisión de políticas; la ejecución y el control de las mismas correrán por cuenta de organismos no trasladados, que permanecerán en Buenos Aires o bien serán radicados en otras áreas del país.

c) La secuencia de localización de organismos y funciones en la nueva Capital se efectuará de manera progresiva y pausada, con el objeto de evitar en la medida de lo posible la concentración de requerimientos de inversión en períodos cortos y asegurar niveles adecuados de utilización de la infraestructura que se instale progresivamente.

El modelo «constructivo» de la nueva administración, que permite entre otras cosas evitar la reproducción de la misma configuración organizativa existente en Buenos Aires, resulta consistente con la posibilidad de reformular enteramente la organización del núcleo administrativo de la nueva Capital según criterios más modernos y funcionales.

Sobre la base de estudios pormenorizados de distintas estructuras gubernamentales de países desarrollados y en vías de desarrollo con variados regímenes constitucionales (presidencialistas, de

Primer Ministro, unitarios y federales) realizados en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública, se ha diseñado un esquema preliminar de organización que presenta la suficiente plasticidad como para adaptarse a cualquiera de las alternativas conocidas en el marco del debate sobre la Reforma Constitucional, al mismo tiempo que podría constituir una base estable para las distintas modalidades del accionar público que adopten los sucesivos gobiernos de la República.

Este esquema mínimo presentado a título indicativo presenta las siguientes características:

1. La Secretaría de Estado constituye la unidad decisoria básica del esquema organizativo gubernamental.
2. Por sobre este nivel se ubican instancias de coordinación sectorial de nivel ministerial con autoridad sobre las primeras, y miembros de pleno derecho de gabinete nacional.
3. Las Subsecretarías, dependientes de la autoridad del Secretario de Estado, aseguran el manejo gerencial de las estructuras de las distintas jurisdicciones, se diferencian según su especialización en políticas (o de coordinación interjurisdiccional), de operaciones (o sectoriales) y de programación (o desarrollo).
4. La Dirección General, en tanto que estructura estable de la Administración, se organiza sólo para el cumplimiento de funciones permanentes y rutinarias de las distintas jurisdicciones; las funciones transitorias, de programación y de coordinación no podrán contar con estructuras estables sino solamente con dotaciones de puestos variables según los recursos asignados a cada programa o proyecto.
5. El personal no pertenece a ninguna jurisdicción en particular sino que es asignado transitoriamente al cumplimiento de funciones en una determinada área, siendo la movilidad la regla y la estabilidad funcional una secuencia de las necesidades organizacionales.

Sobre la base de estos principios organizativos mínimos, puede considerarse que la organización gubernamental podría presentar la siguiente configuración:

1. El número total de Secretarías de Estado podría ser de 30, de las cuales 27 cumplirían funciones sectoriales en las áreas económicas, social, educativa, de defensa y relaciones exteriores, y

tres funciones «horizontales» (inteligencia, planificación y función pública).

2. El número de Ministerios debería ser variable, según las prioridades políticas de los distintos gobiernos, así como el número de Secretarías de Estado sujetas a su autoridad.

3. La Unidad Presidente (Primer Ministro) debería contar con una estructura más concentrada y especializada que la existente, con el objeto de asegurar una supervisión sectorial estrecha y una mejor coordinación de políticas.

4. Finalmente, la concentración de todas las funciones administrativas (contabilidad, presupuesto, personal, suministros, patrimonio, etc.), actualmente dispersas en las distintas jurisdicciones, daría lugar a la creación de una Unidad Central de Administración (UCA) que completaría el esquema gubernamental.

Resulta difícil establecer una estimación justa de las dotaciones de personal necesarias al funcionamiento de las distintas unidades propuestas; sin embargo, los estudios realizados permiten suponer que con un sensible cambio de las funciones de producción en base a una fuerte mejora del estándar de formación y capacitación del personal podrían fijarse los siguientes valores indicativos:

- 150 puestos para cada Secretaría de Estado (sectoriales y horizontales).
- 800 puestos para la Unidad Presidente (o Primer Ministro).
- 1.200 puestos para la Unidad Central de Administración.
- Total: 6.500 puestos.

Convendría adicionar a esta estimación 500 puestos más aproximadamente correspondientes a funcionarios políticos (Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Asesores y Directores Generales).

2. LAS TECNOLOGÍAS ADMINISTRATIVAS

Orientado a la configuración de sistemas basados en tecnología informática:

- a) Configuración de sistemas de información gerencial.
- b) Configuración de sistemas de información global.
- c) Sistemas de gestión para la «nueva» Administración.
- d) La creación de un «polo de cultura informática».

En materia de sistemas de información gerencial se creó un sistema de gestión para la Presidencia y el Gabinete, que consiste en poner en operaciones una red informática que sirva al Presidente, sus Ministros y otros funcionarios clave, para permitir un funcionamiento más coordinado del Gabinete incorporando el manejo de agendas, el correo electrónico y notas y memorandos en común.

El sistema de información general tiene por objeto estructurar un conjunto de bancos de datos acerca de variables relevantes de la Administración, tales como el personal, las estructuras y sus funciones, la normativa vigente y las interrelaciones entre dichas variables. Servirá de soporte para la toma de decisiones en esos aspectos.

Los sistemas de gestión para la «nueva» Administración persiguen el diseño y puesta en funcionamiento de una arquitectura de sistemas común, que constituirá el marco de referencia para los desarrollos específicos. Incluye la definición de un sistema global de datos y sistemas interrelacionados, para incorporar estructuralmente a la «nueva» Administración, y permitir un nexo con los sistemas (manuales o no) hoy existentes.

El «polo de cultura informática» actuará como elemento movilizador para el cambio de la Administración. A tal efecto, se ha implementado un Centro de Capacitación Informática para la carrera administrativa y como elemento de apoyo en diversos programas, creando a tal fin un sistema interconectado y autocomplementante.

Una característica central de este programa de acción es la atención puntual y concentrada a los organismos que requieren una conjunción de diversos tipos de recursos para su modernización. Prioritariamente en materia de informática se opera como una consultoría orientadora, con el objeto de obtener resultados visibles en el corto plazo, o solucionar alguna situación caótica y/o remover una traba estructural que atente contra la viabilización de la Reforma.

Para cada subproyecto se establecen metas tales como la unificación de criterios a fin de racionalizar los gastos, o descentralizar el procesamiento a fin de mejorar la gestión informática, o incorporar nuevas tecnologías, y así sucesivamente. Simultáneamente se está avanzando en el diseño de una red telemática integrada del sector público.

3. LOS RECURSOS HUMANOS

Se han estructurado varios ejes con el común denominador de mejorar la calidad, premiar el desempeño y constituir un gerenciado público.

3.1. *Capacitación*

3.1.1. *Administradores Gubernamentales*

En relación a la formación, la Secretaría de la Función Pública, a través del Instituto Nacional de la Administración Pública, está completando, y al mismo tiempo ampliando, el objetivo de formar Administradores Gubernamentales. La primera promoción ha finalizado su capacitación y ha comenzado a operar en organismos. A fin de año egresará la segunda promoción, y la tercera se habrá incorporado al proceso de formación en el primer semestre de 1988.

Para lograr las metas de todo gobierno democrático, es preciso dotarlo de funcionarios con experiencia y conocimientos específicos, procurándoseles un entrenamiento para la toma de decisiones, desarrollando su espíritu crítico, la aptitud para evaluar hechos e interpretar informes y documentos, la disposición para innovación y el cambio, la actitud de servir al interés general y al compromiso con el sistema democrático.

Con el fin de concretar estas aspiraciones es creado el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, a través del Decreto número 3687/1984. En los considerandos del mencionado Decreto se establece el propósito del Poder Ejecutivo Nacional de mejorar la organización Administrativa del Estado y la formación profesional de los funcionarios públicos para tareas de conducción, asesoramiento superior o de coordinación, dependiente del citado Cuerpo de la Presidencia de la Nación a través de la Secretaría de la Función Pública.

La formación de los Administradores Gubernamentales está basada en un conocimiento real del aparato estatal, evolución, problemas actuales y alternativas de transformación atento a la complejidad y diferenciación de las demandas sociales y el grado de eficiencia y eficacia alcanzados en la prestación de los servicios. Con el propósito de procurar la satisfacción de las demandas sociales

en el marco de la modernización e integración de las estructuras estatales, el contenido curricular se inspira en el principio de «conocimiento-acción» propiciando una capacitación gerencial activa, que encuentra en la aplicación de tecnologías de gestión administrativa herramientas para producir las innovaciones necesarias.

Para la incorporación al mismo se priorita un 50 por 100 proveniente de la Administración Pública.

El presente PROGRAMA es de gestión continua, incorporación anual de aspirantes y promoción cada veinticuatro meses.

RESEÑA DESCRIPTIVA DEL CONTENIDO DE LAS ETAPAS DEL PROGRAMA

a) Convocatoria y selección

La convocatoria dura aproximadamente dos meses realizándose por los medios masivos de comunicación y por vía de las áreas de difusión de los Ministerios.

La inscripción se realiza con el soporte administrativo del Subprograma.

Concluida la etapa de la convocatoria e inscripción, un equipo de especialistas desarrolla los sistemas de selección centrados en la consideración de la capacidad de comprensión y de razonamiento, capacidad crítica y capacidad oral y escrita del postulante.

Por otra parte, se evalúan los componentes actitudinales y habilidades específicas, como capacidad de trabajo en equipo, capacidad de toma de decisiones, de manejo de recurso humano, capacidad creativa, actitud de servicio, capacidad de diagnóstico y formulación de opciones, etc.

b) Primera etapa formativa

Esta etapa está orientada a homogeneizar los conocimientos básicos de los participantes en virtud de su diversa formación inicial.

A tal efecto, a partir de pruebas de evaluación, los que lo requieran cursan módulos formativos de diversas temáticas, soporte imprescindible para la continuación del Programa.

ARGENTINA

Estos módulos se orientan a temas de Microeconomía, Estadística y Matemática, Informática, etc.

El tiempo destinado a este proceso es de tres meses.

En su transcurso ya se plantea la introducción a otros módulos de desarrollo continuo en el transcurso de todo el Programa, por ejemplo: Gestión, Análisis Social y Político, Rol del Estado, Derecho Administrativo, etc., a los cuales asisten todos los integrantes del Programa.

Como complemento a los contenidos teóricos que se dictan se opera en forma simultánea el análisis de casos mediante una metodología participativa y grupal.

A partir de la obtención del nivel de homogeneización descrito se profundiza en temas directamente relacionados al rol a desempeñar por el Administrador Gubernamental, por ejemplo: Evaluación de Proyectos, Toma de Decisiones, Gestión Estratégica, Tecnología Administrativa, etc.

Es así como esta etapa concluye después de siete meses de formación (homogeneización y formación específica).

c) Segunda etapa formativa

INSERCIÓN A DISTINTOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Su desarrollo consta de un período de dos meses inicial y otro de cuatro meses, procurando la rotación de organismo a fin de promover la diversificación de la experiencia y las posibilidades de acción del integrante del Programa.

En su transcurso se desarrollan como complemento talleres diseñados en función de conocimientos-habilidades requeridos por la inserción.

d) Tercera etapa formativa

PROFUNDIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN

En esta etapa se desarrollan módulos comunes tendentes a profundizar en los temas ya arreglados y otros optativos en función

del perfil del candidato y el rol que desempeñará él como Administrador Gubernamental (Asesoría, Coordinación, Planificación, Dirección).

En esta etapa tienen particular activación funcionarios de la Administración Pública, quienes exponen sobre el tratamiento específico que se brinda a diversos temas en sus Areas de competencia, sus obstáculos y recursos, objetivos, etc.

La duración de esta etapa es de cinco meses.

e) Cuarta etapa formativa

PRACTICA DE DESEMPEÑO COMO ADMINISTRADOR GUBERNAMENTAL

La última etapa del programa de formación está destinada a una práctica en el desempeño como Administrador Gubernamental.

La duración es de cuatro meses.

3.1.2. Programas Especiales de Capacitación

Paralelamente, en el marco del programa de formación de gerentes públicos, se ha conformado en 1987 un proyecto de reciclaje técnico y conceptual de los actuales directores generales y se están desarrollando en forma pública y abierta una batería de cursos en técnica de gestión tanto general como funcional.

El programa parte de la premisa de que la principal demanda colocada sobre la Administración Pública en la cual el INAP puede colaborar es la de mejorar tanto el servicio a la comunidad como el uso de los escasos recursos del aparato estatal. El medio elegido para satisfacer esta demanda consiste en mejorar la llamada «capacidad de gestión» del aparato estatal, siendo la formación de sus funcionarios, especialmente de los superiores, una restricción que debe removerse, al mismo tiempo que se opera sobre otras variables co-incidentes (régimen normativo general, régimen escalafonario, sistema informativo, etc.).

Es por lo expuesto que el programa para el año 1988 propone continuar, ampliar e intensificar los Seminarios de Reciclaje para

los Directores Generales iniciados durante el año anterior, así como abrir un nuevo canal mediante la oferta abierta de cursos de Técnica de Gestión tanto en sus aspectos generales como en los específicos. En la misma línea se integrará con el Proyecto de Reforma Escalafonaria, asociando la incorporación de funcionarios superiores a los puestos de conducción del Escalafón General, así como el nuevo Escalafón Gerencial, con el requerimiento de un conocimiento actualizado en materia de gestión, y en el segundo de los escalafones mencionados, también el desarrollo de la sensibilidad hacia las demandas políticas y sociales y su resolución en términos de respuestas organizacionales.

Dentro del mismo contexto de premisas, se inscribe la capacitación dentro del programa de mejoramiento de atención al público, o sea, el destinatario de los productos públicos.

Dado que los cuerpos de conducción y ejecutivos conforman un estrato situado entre el nivel político-operacional del sector público y los llamados «niveles de supervisión» o «mandos medios» de la Administración, un programa exhaustivo debiera incluir la integración de estos dos niveles. Se ha preferido incluir en la presente la oferta de cursos de mandos medios, dejando para el próximo año —que es electoral— el abordaje del nivel político-operacional.

Finalmente, se ha observado que el conjunto de unidades administrativas presuntamente ideadas para mejorar la capacitación del sector público simplemente carecen de guía u orientación, o en algunos casos no están plenamente activas, o su accionar carece de consistencia. Es por ello que se ha diseñado un programa cuya meta es fortalecer tales unidades y ponerlas al servicio de un plan general.

A las actividades mencionadas se agregan las ya anunciadas en la descripción del «polo de cultura informática», orientadas en la capacitación en dicha materia.

La actividad de investigación, que diera lugar a alrededor de un centenar de trabajos de INAP, está hoy, de hecho, transferida a la Universidad. Las urgencias de la reforma obligan a transformar investigadores en operadores.

3.2. Organización de los recursos humanos

Dentro del marco de la lucha contra la inflación y contención del gasto público se dictaron en noviembre de 1986 los Decretos números 2192 y 2193.

Los mismos definen la estrategia salarial para el Sector Público variable que por su magnitud (aproximadamente 30 por 100 del Producto Bruto Interno) requiere especial atención.

En un sistema donde proliferan regímenes, estatutos y escalafones, con las consecuentes dispersiones remunerativas entre agentes públicos según pertenezcan a Administración Central, Entes descentralizados o Empresas (incluso dentro de la primera, difieren las remuneraciones entre los distintos Ministerios), se intentó con el Decreto número 2192 homogeneizar los salarios de los trabajadores estatales, a la vez de mejorar los ingresos de aquellos que se encontraban más rezagados.

Ello así en la idea de concretar la garantía constitucional de «igual remuneración por igual tarea» expresada en el artículo 14 nuevo de la Carta Magna.

En efecto, el Decreto número 2192 deroga las normas que establecen beneficios remunerativos a los agentes públicos derivados de la aplicación de coeficientes o porcentajes de las recaudaciones, utilidades o excedentes de recursos.

Asimismo, la norma deroga todas aquellas disposiciones que vinculan las remuneraciones de los agentes públicos con el sueldo del Presidente de la Nación, y aquellas que relacionan entre sí las correspondientes a personal comprendido en diferentes regímenes remunerativos.

Finalmente, prohíbe la creación de nuevos adicionales, suplementos o bonificaciones, una vez aprobada la recomposición salarial.

DECRETO NUMERO 2193/86

Complementariamente, se dicta el Decreto número 2193 con el objetivo de mejorar la eficiencia operativa y de gestión de la Administración Pública Nacional reduciendo progresiva y sucesivamente el personal.

A tal fin, se diseñan cuatro mecanismos:

- a) La supresión de cargos vacantes.
- b) La recomposición salarial meta.
- c) El retiro voluntario.
- d) La unificación de horarios.

ARGENTINA

a) Supresión de cargos vacantes

Se suprimen todos los cargos vacantes al 1-1-87 en las estructuras orgánicas vigentes (recuérdese que con el Plan Austral se congela el ingreso a la Administración Pública Nacional).

b) Recomposición salarial meta

Vinculado con el retiro voluntario, y con el Decreto número 2192 analizado ut supra, se crea el adicional por reestructuración, el que sumado a la remuneración de la categoría forma la recomposición salarial meta.

Se procura de este modo unificar las remuneraciones de la Administración Pública Nacional, elevando las remuneraciones inferiores a las establecidas en el decreto para la recomposición salarial meta hasta alcanzarla.

c) Retiro voluntario

A los fines de reducir el personal se establece un cronograma, estipulando que para el primer cuatrimestre de 1987 las dotaciones deberán reducirse en un 10 por 100, y para el primer cuatrimestre de 1989 en otro 5 por 100.

Para fomentar esta reducción de personal se instituye un régimen de retiro voluntario para el personal permanente de la Administración Pública Nacional que no estuviera en condiciones de jubilarse.

Establece un plazo de tres meses para solicitar la baja, sujeta a la aprobación de los organismos, cuyas autoridades determinarán con un plazo de un mes los cupos, características y requisitos que se deberán reunir para acceder al retiro voluntario.

Una vez concretada la baja, el agente tendrá derecho a percibir una indemnización que consta de dos tramos: el primero constituido por una suma equivalente a un mes de sueldo por cada año de trabajo hasta los diez años, a partir de allí y hasta los veinte, el 75 por 100 de sueldo por año de trabajo, y por los servicios que excedan los veinte años, el 50 por 100 de sueldo por año de trabajo.

Se establece una suma mínima de indemnización de A 3.500 (equivalente en el momento de pago a 2.000 dólares).

En el segundo tramo, el agente percibirá durante seis, nueve o doce meses su salario, sin prestar servicio, según que su antigüedad sea hasta diez, veinte o más años.

El decreto prohíbe el reingreso al Sector Público por el lapso de cinco años a aquellos agentes que se retiren por este mecanismo.

d) Unificación de horarios

Se unifica el horario de la Administración Pública Nacional a partir del 1-1-88, estableciéndose un mínimo de treinta y cinco horas semanales.

Se fija un horario cortado, de lunes a viernes, de 10 a 13 y de 14 a 18 horas.

Dicha política tuvo los efectos cuantitativos que se describen a continuación:

— Como consecuencia de la implementación del Régimen de Retiro Voluntario, el 31 de marzo de 1987 se han retirado de la Administración Pública Nacional *14.810 agentes*.

Esta cifra representa un porcentaje de un *9,96 por 100 (aproximadamente el 10 por 100)*, respecto del universo de aplicación, conformado por *148.710 agentes*.

— Asimismo *se rechazaron 10.034 pedidos que, junto a los aceptados, totalizan 24.844 solicitudes presentadas oportunamente a consideración de las autoridades respectivas.*

— *Se aceptaron en total el 59,6 por 100 de las solicitudes de retiro presentadas, rechazándose el 40,6 por 100 restantes.*

— *Desde el punto de vista cuantitativo el Ministerio de Obras y Servicios Públicos es el que registra el mayor coeficiente de solicitudes aceptadas en base a la planta (21,1 por 100). Le sigue la Presidencia de la Nación (16,9 por 100) y el Ministerio del Interior (13,2 por 100).*

En cambio los Ministerios de Salud y Acción Social y Relaciones Exteriores y Culto (*2 y 4,1 por 100 respectivamente*), son los de *menor índice de aceptación.*

— Al observar la *distribución de las solicitudes aceptadas por tramos del Escalafón 1428/73*, se aprecia que de las 6.672:

ARGENTINA

1. El 25 por 100 (1.693), corresponden al *Tramo Superior* (categoría 24 a 19).

2. El 42 por 100 (2.786), al *Tramo Intermedio* denominado *Personal de Supervisión* (categoría 18 a 13).

3. El 33 por 100 (2.193), al *Tramo Inferior* designado *Personal de Ejecución* (categoría 12 a 1).

— *Cuantitativamente el Ministerio de Defensa* es el que registró el *mayor número de denegatorias* (5.110 casos). Le siguen *Trabajo y Seguridad Social* (2.283) y *Salud y Acción Social* (1.586).

Sin embargo, los resultados cualitativos no fueron los deseados:

a) Ocurrió la disminución de personal, con muy baja proporción de reorganizaciones.

b) Se cometió el error de asumir una política homogénea para lo heterogéneo cuyo resultado fue entonces simplificar en algunos lugares y complicar en muchos otros.

c) La inflación alteró casi definitivamente la política salarial así como las presiones políticas y comparativas también lo hicieron.

La política se abandonó en menos de un año de aplicación.

Posteriormente el Gobierno elige una estrategia de gran segmentación.

El nuevo régimen escalafonario pretende modernizar y flexibilizar los sistemas y tecnologías de personal. A tal efecto, se propone la implantación y funcionamiento de escalafones y carreras administrativas diferenciadas tanto atendiendo a las especificidades tecnológicas (criterio vertical), como a mejorar los niveles de conducción gerencial y estratégico (criterio horizontal).

Se incluye el mejoramiento de los sistemas de gestión, desarrollo y retribución de los recursos humanos mediante la utilización de instrumentos idóneos orientados prioritariamente a recompensar la capacidad y el mérito.

Los objetivos se orientan al desarrollo de una política racional de recursos y a la reducción de la rigidez burocrática en la prosecución de mecanismos creativos que induzcan comportamientos centrados en mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen.

4. LAS NORMAS QUE RIGEN LA VIDA DEL ESTADO

Necesitamos un sistema normativo más sencillo y adaptado a los tiempos.

La reforma de los grandes instrumentos legales pretende conjurar la eficacia, transparencia y principios básicos que garanticen un accionar estatal en función del interés general. Se orienta a desregular, desmonopolizar y racionalizar.

Se impone, por tanto, desenredar la compleja maraña normativa y burocrática en que está atrapada la Administración Pública, encuadrada en marcos jurídicos obsoletos y contradictorios.

Se está trabajando en el diseño de instrumentos legales tales como Ley de Contabilidad, Contrataciones del Estado, Tribunal de Cuentas, Procedimientos Administrativos y Régimen Jurídico Básico del Personal.

5. LA RELACION ESTADO-USUARIOS

En este aspecto se ha puesto especial énfasis en mejorar la calidad en la atención al público y en democratizar la relación aumentando la información del ciudadano.

Se ha confeccionado una Guía Orientadora de Trámites, que se ha publicado en dos ediciones de 200.000 ejemplares.

La relación conflictiva entre el Estado y los usuarios se ha convertido en un tema central de la agenda pública; sin embargo, la crisis que afecta esta relación no es nueva. Lo que sí es novedoso es la decisión de encarar de manera profunda las modificaciones que fueran necesarias, abriendo esta problemática al debate público.

En este contexto «el trámite», punto de encuentro conflictivo entre la sociedad y el Estado, constituye un tema de primerísimo orden. Era evidente la necesidad imperiosa, en primera instancia, de crear un órgano de difusión masiva que contuviera información sobre trámites y sus condiciones de realización, y que a su vez actuara sobre puntos conflictivos conectados a su sistema. La Guía Orientadora de Trámites surgió en el marco de esta necesidad.

En este contexto se fijaron los siguientes objetivos:

1. Se pretendía que el usuario ahorrara, por lo menos, una «cola», es decir, que pudiera acceder a la ventanilla de trámites con los requisitos completos y en los horarios correctos.

ARGENTINA

2. Se buscaba evitar cualquier tipo de actitud discrecional y arbitraria por parte de algún empleado público, respecto de los requisitos necesarios y/o las condiciones en las que se debería realizar un trámite.

3. La existencia de un órgano como la Guía Orientadora de Trámites, que iba a contener información validada por cada uno de los responsables de área sobre los cuales se publicaban Trámites, desalentaría necesariamente modificaciones arbitrarias y fáciles y con ello las molestias consabidas que se le causaría al público usuario.

4. Se buscaba, pues, la profesionalización de la relación Estado-usuario y, a su vez, la creación de las condiciones para una participación creciente de los ciudadanos en la esfera pública, teniendo como base la transparencia administrativa.

Tomando en cuenta estos objetivos, en una primera etapa, se decidió publicar una Guía cuyo contenido sería seleccionado según dos criterios:

- a) Trámites de jurisdicción Nacional que se realizan en Capital Federal y áreas suburbanas.
- b) Trámites de alcance masivo.

Finalmente, en el contexto de los objetivos planteados y los criterios de selección adoptados, se publicó a fines de noviembre de 1987 una Guía que contiene 169 trámites vinculados con la identificación de los ciudadanos, las relaciones laborales, las jubilaciones y pensiones, las obligaciones fiscales y los servicios prestados por las empresas públicas. Sobre cada trámite se difundió la siguiente información:

- Lugar de realización del trámite.
- Horario de atención.

Documentación y otros elementos que deben ser aportados por el tramitante:

- Si el trámite es arancelado.
- Si la realización del trámite es personal.

Finalmente, en la relación Estado-usuario aparecen dos elementos normativos muy ambiciosos: Decreto número 2048/1987 de «depuración normativa». Las etapas del mismo están en plena ejecución y su objetivo es el de simplificar los trámites. Esta Se-

cretaría ha desarrollado varias estrategias complementarias de comunicación de los alcances del mismo, orientadas tanto hacia los particulares y entidades privadas como hacia las jurisdicciones del Gobierno nacional a las que alude el decreto. Asimismo, fueron elaboradas varias metodologías conducentes a la recolección de la información requerida y a su consolidación a nivel de cada jurisdicción. Finalmente, se están desarrollando fórmulas para recibir y procesar esta información.

Decreto número 327/1988 de «atención al público»: Es la iniciativa más reciente, cuyo objetivo primordial es el de mejorar algunos aspectos que hacen a la atención al público en las unidades organizativas que se relacionan con los usuarios. El Decreto de referencia establece algunos recaudos mínimos para todas estas unidades, cuya ejecución no demandará una mayor asignación de recursos de ningún tipo.

Siempre dentro del grupo de iniciativas de atención al público, pero fuera de estas políticas generales, la Secretaría está brindando asistencia a ciertos organismos especialmente orientados a la atención al público, tales como las Cajas de Previsión y el Sector de Documentación de la Policía Federal Argentina, tanto en lo que hace a la organización y a la definición de funciones como a la capacitación de recursos humanos y al mejor uso de los recursos informáticos. Este apoyo puntual constituye una modalidad novedosa de relación entre esta Secretaría y otros organismos públicos que requieren de una asistencia particular y específica. La construcción de las estrategias está en función, entonces, del tipo de organismo y del déficit específico de cada unidad.

CONCLUSIONES

Hemos afirmado en reiteradas oportunidades que aspiramos a que el Estado sea un defensor del interés general, por encima de los privilegios establecidos, las protecciones arbitrarias y las inercias políticas y organizacionales.

Sin embargo, nos hemos encontrado con tres dificultades básicas:

1. Que los intereses sectoriales —los privilegios, las protecciones y las inercias— están históricamente incorporadas a la formación del Estado Argentino.

2. Y, en consecuencia, que tenemos un Estado cautivo del interés sectorial, es decir, un Estado débil. Y un Estado débil es un Estado lento, caro, rígido, inflexible, ingobernable y un Estado cuya gestión es turbia y socialmente incontrolable, un Estado que, en definitiva, se vuelve un enemigo del conjunto de ciudadanos cuyos intereses debería armonizar.

3. Hemos encontrado dificultad para comunicar a la sociedad que la reforma del Estado es una de las tareas de mayor magnitud que todas las que hemos emprendido y, a la vez, una de las que mayores esfuerzos nos imponen.

Sabemos que pocas cuestiones irritan tanto a nuestros compatriotas como su relación con el Estado.

El Estado, que debería ser un garante de los derechos civiles —y en particular de los derechos de los más débiles— se transforma en un aparato sordo e insensible ante el cual el ciudadano se encuentra indemne.

Las dificultades que un ciudadano encuentra desde su óptica de usuario impregnan a la totalidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y aún a las relaciones internas de la estructura estatal. La centralización administrativa y política, la burocracia que ha crecido en forma aberrante y el enmarañado sistema de controles internos son los rasgos fundamentales de un Estado que se ha vuelto políticamente difícil de gobernar y socialmente difícil de controlar.

Pero como el Estado no es una mera construcción teórica, sino una construcción histórica, las características actuales del Estado Argentino obedecen a razones históricas y no, como se pretende desde algunos foros conservadores, a un mal modelo de organización estatal o a una mala aplicación de una buena teoría. Han existido en la historia argentina intereses sectoriales muy fuertes para que el Estado se conformara débil e ineficiente. Esta debilidad produce una inversión de los términos: el Estado deja de ser un defensor del interés general y se transforma en un instrumento de las corporaciones que lo capturan.

Tenemos un Estado débil. Esta debilidad es la síntesis de todas las otras deficiencias y es uno de los rasgos que nos diferencia de los países más desarrollados. ¿O acaso alguien puede afirmar que en las naciones más desarrolladas del mundo capitalista el Estado es débil? Las dimensiones podrán ser relativamente mayores o me-

nores, pero en ningún caso existe una vinculación monocausal entre la dimensión del Estado y su fortaleza.

Creo que, cada vez más, la sociedad identifica al Estado como fuente y protección de ineficacias, arbitrariedades y privilegios.

La necesidad de la Reforma de la Administración Pública es percibida por los usuarios y por los propios empleados públicos —es decir, los ciudadanos— como un problema urgente que afecta a la vida cotidiana.

Debemos pensar el Estado y su aparato administrativo desde la óptica de la sociedad. El Estado es un instrumento esencial para alcanzar la satisfacción de las necesidades que la sociedad expresa. No está por encima de ella, no es su tutor ni gendarme. Sirve en la medida que es responsable ante la sociedad, tiene legitimidad en tanto está sometido al control social y es democrático en cuanto es transparente y abierto.

El Gobierno Argentino, a través de la Secretaría y el INAP, ha iniciado la aplicación de una serie de políticas destinadas a reformar la Administración, pero sabemos que la mayoría son de realización lenta y poco espectacular. Otras, como el retiro voluntario que disminuyó el tamaño de la Administración Central, han cumplido ya su etapa.

En primer lugar, estamos mejorando los mecanismos de información y atención al público para que cada argentino pueda enfrentar una ventanilla del Estado y resolver, en el menor tiempo posible, el trámite de su necesidad.

Estos nuevos sistemas se desarrollan en colaboración con el personal y sus organizaciones y fueron complementados con la Guía Informativa y el Decreto de Atención al Público.

Pero no hay solución al problema de las relaciones entre el usuario y el Estado si no se logran mejoras en el desempeño de los empleados públicos.

Por un lado, vamos a comenzar, a implementar un nuevo escalafón durante 1988 y que permita premiar la calidad del desempeño de nuestros empleados públicos y ofrecer perspectivas de mejora en sus remuneraciones, y una carrera administrativa. Hemos convocado a las organizaciones laborales del Sector Público para desarrollar esta propuesta.

Por otra parte, el primero de enero de 1988 se incorporaron a la Administración Pública los primeros Administradores Gubernamentales que hemos formado, con un claro sistema de premios y castigos.

Aun así, aun habiendo mejorado la información de los usuarios y la calidad de los empleados públicos, debemos modificar la «maraña burocrática» en la que está encerrada la Administración Pública.

Vamos a modificar, en primer lugar, el engorroso trámite de aprobación de estructuras de la Administración. Tendremos un nuevo diseño de organización, fundamentalmente mejorando las unidades de apoyo con tecnología. Vamos a transferir organismos a las provincias y a los municipios, e inclusive devolveremos funciones a la sociedad.

Estamos en condiciones de incorporar tecnologías modernas de administración, como las informáticas. El Programa de Informatización de Oficinas ya ha comenzado. Tenemos conciencia de que —para su buen uso— se necesitan recursos humanos especializados: proporcionaremos, también en este caso, el entrenamiento necesario.

Necesitamos, también, un sistema normativo más sencillo y adaptado a los tiempos.

Para mejorar el funcionamiento estatal vamos a crear nuevos instrumentos legislativos que sustituyan o resuman a los que hoy entorpecen la gestión pública. Necesitamos una nueva Ley de Contabilidad, un nuevo Régimen Jurídico Básico, un nuevo Régimen de Procedimientos Administrativos. El Decreto de Desburocratización cumple en esto un papel fundamental. Si tenemos éxito, habremos comenzado un camino que reducirá las unidades de gestión a un tamaño más pequeño y administrable, aumentará la autonomía en la toma de decisiones, aumentará la descentralización y permitirá, en consecuencia, una mayor transparencia y un mayor control social de las decisiones del Estado.

Será, entonces, un Estado más dinámico, más eficiente y más democrático.

II

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

Administración y Función Pública en Iberoamérica

Freddy HEINRICH BALCAZAR

*Subsecretario de Coordinación en Asuntos
Jurídicos y Administrativos. Ministerio
de Planeamiento y Coordinación de Bolivia*

I. INTRODUCCION

El rol del Sector Público en la mayoría de los países en desarrollo ha aumentado en la década de los setenta. Los problemas de empleo, abastecimiento, precios, prestación de servicios básicos imprescindibles para el desarrollo industrial y social; conjuntamente con la desigualdad en la distribución de la riqueza ha determinado este papel preponderante en la actividad económica.

La descripción del escenario boliviano es necesaria para dar una mayor significación y consistencia al tema que nos ocupa, de tal manera de llegar a soluciones comunes a la problemática del manejo de los Recursos Humanos en el Sector Público.

En Bolivia, en las dos últimas décadas se ha registrado un crecimiento inusual en el personal de este sector, siendo el Estado el más importante empleador en el país, y en consecuencia del Presupuesto General de la Nación dependen centenas de miles de personas.

La agudización de la crisis económica boliviana, caracterizada por la hiperinflación y los desequilibrios macroeconómicos, ha determinado que el Gobierno Constitucional que asumió sus funciones el 6 de agosto de 1985 ponga de inmediato en práctica un programa de ajuste y estabilización a través de la Nueva Política Económica de 29 de agosto de 1986, además de un conjunto de medidas de política económica, contempla medidas tendentes a un

cambio estructural, las mismas que representan un reto mayor a la capacidad de gestión y administración del Sector Público.

Sin duda esta situación genera la importancia de los recursos humanos en la Administración Pública, criterio basado esencialmente en los conceptos definidos por varios autores sobre la Administración de Personal. Al mismo tiempo tales conceptualizaciones coinciden en que los aspectos normativos, orgánicos y funcionales en el tratamiento de los individuos en el trabajo estén orientados a obtener de la fuerza laboral la máxima capacidad y calidad de los servicios, es decir, lograr la mayor eficiencia.

II. EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Dentro de las experiencias realizadas en materia de RR. HH., en otros países subdesarrollados y en el marco de la situación de nuestro país, no se dio mayor significación a la función de la Administración de Personal dentro de la Administración Pública, aspectos que son analizados y descritos en este documento.

Nuestro país no escapa de las evoluciones científicas y tecnológicas a nivel mundial, pero los momentos que ocurren sí son diferentes; cuando otros países estaban ya en plena era industrial, en el nuestro sólo se pueden contar algunas empresas de relativa importancia, de ahí es que la Administración de Personal empezó a adolecer de grandes defectos.

Sin embargo, a pesar de estas deficiencias se realizaron intentos y en varias oportunidades se dictaron disposiciones y planes nacionales de reformas que al mismo tiempo contenían programas y políticas específicas relativas a la organización y desarrollo del Funcionario Público; estos intentos se detallan de acuerdo al siguiente orden cronológico:

— El D.S. número 0192, de 1 de julio de 1943, cuyo objetivo central se refería a la Eficiencia Administrativa dentro de la Administración Pública.

— El D.S. número 0199, de 2 de mayo de 1944, se crea el Departamento de Eficiencia y Reorganización Administrativa dependiente de la Presidencia; este Departamento es el encargado de elaborar un Programa de Reforma mediante un estudio detallado de la organización general del Gobierno, del análisis de trámites ad-

ministrativos a través de la creación de un registro del funcionario y clasificación de los mismos y de la elaboración de un escalafón tendiente a darles estabilidad dentro de un régimen de carrera administrativa.

En 1956 se busca actualizar los planteamientos establecidos en 1944 por intermedio de una oficina de Racionalización Administrativa, con el fin de desarrollar un programa de clasificación de cargos y valoración de los mismos; estos criterios tampoco fueron efectivos, sin embargo esto llevó a la organización de una Comisión en la cual se sugiere la creación de una Oficina de Servicios Civil.

— Mediante el D.S. número 4405 se crea la Oficina Nacional de Servicio Civil, con funciones referidas a dar un nuevo énfasis a la Administración de Personal en el Sector Público.

— Mediante D.S. número 06134, de 15 de junio de 1962, se establece formalmente la Dirección Nacional de Servicios Civil cuyos objetivos eran el de programar, administrar el Reclutamiento, Selección, Promoción y Remoción del personal al servicio del Estado en base al Sistema de Mérito; al mismo tiempo, por D.S. número 06252, de 13 de octubre de este mismo año, se crea una Comisión de Reforma Administrativa, con el fin de preparar una reorganización general del Gobierno y de las Organizaciones y Sistemas relacionados con la Administración Pública; entre las recomendaciones que se pusieron en práctica fue la organización del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), con el fin de capacitar a los funcionarios y de formar administradores para el Sector Público.

— En noviembre de 1965 se elabora el Estatuto del Funcionario Público, mediante el cual se pretende implantar un Régimen de Carrera Administrativa en base al mérito donde se consideraba que sólo entraría en vigencia en las reparticiones que se preocupen de iniciar el desarrollo de los recursos humanos.

— En 1967, la Constitución de Política del Estado contemplaba dentro de sus normas aspectos relativos a la dignificación y eficacia de los funcionarios públicos; asimismo, se establece la existencia del Estatuto del Funcionario Público.

— En octubre de 1969, el Gobierno asignó al Ministerio de Planificación, por el D.S. número 08955, la responsabilidad de formular, dirigir y coordinar un proyecto de Reforma Administrativa en gran escala; para este efecto se prepara una Ley General de Ad-

ministración Pública; esta Ley, llamada Bases, fue aprobada por D.S. número 09195 en abril de 1970, en el cual se instituyen por primera vez los sistemas administrativos, entre ellos se establece el Sistema de Administración de Personal en forma muy general.

— Mediante D.L. número 10460, de 12 de septiembre de 1972, se aprueba la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, en el que se determinan las normas básicas del ejercicio de la Función Pública y del régimen de Carrera Administrativa.

— En agosto de 1973 el Gobierno, mediante D.L. número 11049, aprueba la Ley del Sistema Nacional de Personal y Carrera Administrativa.

— Mediante D.L. número 11847 que aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, establece dentro de su Estructura la Dirección del Sistema de Persona como un órgano especializado en dicho campo para el asesoramiento correspondiente.

— Finalmente, mediante D.L. número 12884, se crea la Dirección de Función Pública y Racionalización Administrativa como Órgano central de los sistemas de Racionalización Administrativa y del Sistema de Personal con las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

Estos esfuerzos, plasmados tanto en disposiciones gubernamentales como en Planes de Reforma Administrativa elaborados en las últimas décadas, contenían programas específicos relativos a la Organización y Desarrollo de los Recursos Humanos en nuestro país; en el aspecto teórico, estos intentos permitían que por lo menos se efectúe la Administración de Personal en forma eficiente y racional, pero prácticamente la situación es muy diferente, es decir, que la función de administrar los Recursos Humanos en Bolivia ha sido y sigue siendo defectuosa.

Entre los principales aspectos que en principio dieron mayor significación a esta función fue el Estatuto del Funcionario Público, en esfuerzo por lograr la implantación de un Régimen de Carrera en el país; sin embargo, este documento no tuvo la vigencia y aplicación que se esperaba debido a una serie de factores, entre los cuales se extrae la falta de apoyo político, la impracticabilidad de alguna de sus normas, la ausencia de mecanismos adecuados para su implantación; es en este sentido, para establecer un régimen de carrera debería iniciarse un proceso de Reforma Administrativa Institucional, con la finalidad de modernizar el Estado y con

carácter previo tendrían que haberse creado las condiciones y mecanismos adecuados para una correcta administración; y establecer la necesidad de poner en práctica las técnicas de Administración de Personal en materia de Clasificación de Cargos, Evaluación de Servicios y Registro de Personal y la correspondiente capacidad en los funcionarios para una racional administración. En este mismo aspecto, la Constitución Política del Estado vigente desde febrero de 1967 contiene un capítulo relativo a los funcionarios públicos en el que se especifica que una Ley especial establecerá el Estatuto del Funcionario Público definiendo sus principios fundamentales, incluyendo disposiciones que garanticen la Carrera Administrativa. No obstante la existencia de este mandato Constitucional, el mencionado Estatuto hasta la fecha no ha sido materializado, no se implantó dicho Régimen de Carrera, resultando Bolivia uno de los pocos países, si no el único, en el que el funcionario público carece de los más elementales derechos, con el correspondiente desprestigio de la Administración Pública.

Otro aspecto negativo fue el retroceso que se produjo en la promulgación de la Ley de Bases del Poder Ejecutivo, a pesar de que se establecieron por primera vez los sistemas, entre ellos el Sistema de Personal, sin dar ninguna relevancia a los problemas de la Función Pública y de la Carrera Administrativa.

A esta falta de institucionalización del proceso de modernización en la función de administrar los Recursos Humanos lo que obligó a manejar situaciones esporádicas de Reformas, con acciones discontinuas a cargo de los organismos que tienen problemas específicos, sin orientación general y permanente; estas características aumentaron con la desjerarquización de la Dirección del Servicio Civil, al rango de Departamento Central de Personal dependiente del Ministerio de Finanzas para luego depender de la Subsecretaría de Reforma Administrativa del Ministerio de Planificación, como Dirección Nacional del Sistema de Personal.

En este sentido, la Dirección del Sistema Nacional de Personal efectuó estudios destinados a conocer la situación actual de la Administración Central del Gobierno; como resultado de este trabajo se determinó que el panorama en forma general era deficiente. Se estableció la ausencia absoluta de Sistemas de Administración de Personal en todas las reparticiones, habiéndose limitado las oficinas de personal a cumplir funciones elementales de control de asistencia y disciplina, dejando de lado todo el conjunto de funciones

de carácter técnico, que otorgan a estas unidades la jerarquía y autoridad necesaria para actuar como órganos asesores en materia de personal.

Ante esta situación, la Dirección del Sistema Nacional de Personal vio por conveniente acentuar sus esfuerzos por lograr la implantación de un Régimen de Carrera Administrativa en el país como uno de los programas prioritarios de la Reforma Administrativa. En este sentido, se elaboraron proyectos de leyes tanto del Sistema Nacional de Personal y de Carrera Administrativa para su discusión y aprobación en los diferentes Consejos a nivel presidencial y que posteriormente fueron aprobados en 1973 mediante D.S. número 11049 con la finalidad que a partir de ese momento la Administración de Personal mejoraría en nuestro país.

Para el desarrollo y cumplimiento de los programas de Reforma Administrativa se determinó la necesidad de establecer el órgano central del Sistema de Personal; para este fin se creó la Dirección de Función Pública y Racionalización Administrativa del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Esta Dirección tiene como función principal el asesoramiento y la investigación en materia de personal y de análisis administrativo, es decir, que está a su cargo establecer políticas y realizar estudios relativos a mejorar la administración de personal en el Sector Público, en especial coordinar la aplicación de las diferentes normas técnicas, así como la elaboración de los diferentes planes y programas de reformas en la Organización y Desarrollo del Funcionario Público.

A partir de este momento, se quiso enfatizar especialmente en lograr que el Sistema tenga una efectiva participación de los Planes Nacionales de Desarrollo y que al mismo tiempo tenga la coordinación necesaria y se establezcan los mecanismos pertinentes para que se logren los objetivos planteados como instrumento necesario de Reforma; este nuevo intento, en lo que concierne a los Recursos Humanos del Sector Público y la existencia de la Ley del Sistema de Personal y de Carrera Administrativa que posteriormente son analizados, disposiciones que hasta el momento no se cumplen por el hecho de que no se tome en cuenta que todo cambio o reforma lleva consigo la concentración y participación del funcionario al actuar éste como agente de cambio y además, entre otros factores, también se encuentra la carencia de un apoyo político adecuado que permita desarrollar una implementación más eficaz.

III. ANALISIS DE LA APLICACION DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE PERSONAL

En nuestro país y en otros en vías de desarrollo el empirismo se aplica en forma sistemática y sigue siendo uno de los peores males que debe erradicarse, pues existe una concepción muy arraigada de actitud discrecional, es decir, que impera una forma arbitraria de ejercer la Administración Pública traducida en nepotismo, influencia política, compadrazgo e influencia de grupo.

En este sentido, la Ley del Sistema Nacional de Personal aprobada mediante D.S. número 11049 de 1973 (ver Anexo número 1), define tanto los objetivos y principios del Sistema como la estructura, constituido por el Órgano Central del Sistema como entre normador y asesor, las Oficinas Sectoriales o Periféricas mediante las cuales se pretende aplicar principios, normas y técnicas de Administración de Personal y los Juzgados de Personal como instancias de aplicación de Ley.

La estructura del Sistema tiene como órgano central la Dirección de Función Pública y Racionalización Administrativa como unidad encargada de dirigir la aplicación de las normas y técnicas sobre Administración de Recursos Humanos, es decir, que tiene a su cargo la coordinación de todo el Sistema; es necesario recalcar que esta unidad paulatinamente ha ido reduciéndose en el ámbito de su aplicación.

En lo que se refiere a las Oficinas Sectoriales o Periféricas, éstas no han tenido un desarrollo adecuado que permita cumplir con un mínimo de funciones establecidas en dicha Ley; en otras palabras, estas oficinas, como dijimos anteriormente, cumplen funciones de control de asistencia de los funcionarios y la aplicación de sanciones disciplinarias; esporádicamente realizan trabajos específicos relacionados con la aplicación de algunas normas y técnicas de Personal, además que su ubicación en el nivel de apoyo administrativo en las estructuras administrativas no le permiten que tenga una efectiva participación en la toma de decisiones referentes a la Administración Institucional de los Recursos Humanos.

En cuanto a los Juzgados de Personal instituidos en la Ley, éstos no se llegan a concretar ni en lo más mínimo, ya que por D.S. número 18850 se anularon dichos juzgados como órganos encargados de aplicar los preceptos de Ley del Sistema Nacional de Per-

sonal; de esta forma una vez más se distorsiona la idea de realizar en forma efectiva y racional la Administración de Personal.

Este es el panorama que nos brinda el funcionamiento actual del sistema, por otra parte, en lo que se refiere específicamente a las diferentes técnicas en la Administración de Personal en el Sector Público; éstas, si no se cumplen, son utilizadas en situaciones coyunturales, es decir, que la selección de personal en forma adecuada nunca se realizó dejando de lado la coordinación y las normas establecidas tanto en la Ley como en las elaboradas en el Organismo Central del Sistema.

En lo que se refiere a la clasificación de cargos Institucionales podríamos decir que un porcentaje mínimo de instituciones cuentan con un clasificador acorde con los requerimientos de cada uno de ellos y compatibilizado con criterios racionales y técnicos modernos. La evaluación de Servicios es otro aspecto que ha sido completamente olvidado; sencillamente no ha sido realizado en ninguna institución tomando todas las fases y mecanismos que permitan una objetiva evaluación, como un factor condicionante para régimen de accesos, incentivos y sanciones, a fin de evitar las continuas injusticias en este campo y los funcionarios tengan el derecho de conocer los resultados, y reclamar en su caso ante las autoridades correspondientes. Asimismo, este Sistema no tiene ninguna participación en lo que se refiere a la compatibilización y complementación de un Régimen de Remuneraciones dentro de la Administración Pública, es decir, que este es otro rasgo que influye negativamente en el desenvolvimiento del Sistema.

Podemos también señalar que actualmente una de las normas complementarias a la Ley, tal como es el Régimen Disciplinario, el que se cumple parcialmente y con algunas deficiencias en su aplicación en todo el Sector Público.

Otros aspectos que no son aplicados correctamente son las acciones de personal (las promociones, traslados, permutas, etc.) que afectan continuamente a los funcionarios públicos que se ven muchas veces perjudicados y en otras postergados.

Finalmente, otra característica que siempre debe estar presente es la relativa a la objetividad, que consiste en agotar todos los medios posibles para que estas normas y principios se apliquen dando lugar para que, en algunos casos, se modifiquen dándoles la absoluta claridad y comprensibilidad evitando el subjetivismo y apreciaciones personales que infelizmente distorsionan la interpretación de las normas.

IV. ANALISIS DE LOS ASPECTOS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

En los diferentes estudios y diagnósticos que se han elaborado acerca de la Administración Pública en nuestro país siempre se señaló la falta de un Régimen de Carrera Administrativa (ver Anexo número 2) y la correspondiente secuela de problemas que trae consigo esta falta; entre ellos se puede señalar el mismo prestigio e importancia de la Administración, la improvisación en el ejercicio de la función pública, la carencia de la continuidad administrativa, la preponderancia del sistema de patronazgo político, y como consecuencia, la deficiencia en la atención de los servicios.

En lo que se refiere específicamente al Régimen de Carrera y entre los principios fundamentales que contiene dicha Ley de Carrera Administrativa, podemos señalar el mérito, la estabilidad, el régimen de incentivos y las medidas disciplinarias y la eficiencia administrativa y que cada uno de estos define como mínimo lo siguiente: el principio del mérito considera que la capacidad y la idoneidad constituyen el criterio básico para ingresar a la Administración y permanecer en ella; la estabilidad consiste en la seguridad que tiene el funcionario de continuar en el servicio a condición de que se desempeñe eficientemente en el cargo. En cuanto al régimen de incentivos y medidas disciplinarias debe concebirse como un régimen debidamente equilibrado que establezca estímulos materiales y morales en beneficio del buen funcionario y estrictez y uniformidad de penas y castigos para sancionar a aquel que incurre en faltas; finalmente el reconocimiento del derecho a la carrera tiene que estar necesariamente en función de la eficiencia administrativa, es decir, en el eficaz y óptimo resultado en el desempeño del cargo.

Entrando al análisis propiamente de lo que sucedió a partir de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa en nuestro país se destaca en una serie de situaciones que no permiten que este instrumento tenga una adecuada aplicación e implementación; en otros términos gran parte de los contenidos de esta disposición no se han cumplido ni actualmente se cumplen, salvo casos esporádicos que obedecen a hechos y situaciones de coyuntura política, a pesar de que en estos últimos años las organizaciones sindicales estatales dieron mayor énfasis a algunos preceptos y normas con-

tenidas en dicha Ley con el fin muchas veces partidista y otras como proclama de los derechos reconocidos en favor de los funcionarios públicos.

Un aspecto negativo adicional que se puede analizar es el patronazgo político, que consiste en los cambios masivos de funcionarios que se producen con el advenimiento de cada nuevo régimen político y en la designación discrecional de nuevos funcionarios tomando en cuenta sólo la militancia política y no al mérito personal. Dentro de esta misma línea se dan algunas variantes como el caso del nepotismo y el compadrazgo, en los cuales los cargos son asignados a los parientes o a los amigos personales de las autoridades que tienen facultad de nominación.

Como es de dominio público, en nuestro país aún persiste este patronazgo político y sólo en forma esporádica y temporal se ha practicado o se practica en algunas reparticiones el Sistema de Mérito.

Otra de las características negativas que inciden en la continuidad y efectiva aplicación del Régimen de Carrera Administrativa es que la totalidad de las instituciones y organismos del Sector Público no contemplan las normas coadyuvantes a la aplicación de la Carrera Administrativa, principalmente a aquellas que se refieren al reclutamiento y uniformidad de los derechos y obligaciones, etc.

Un rasgo principal y necesario que se ha dejado de lado es la no efectivización ni atención a las normas y técnicas complementarias y accesorias que permitan una adecuada administración, por ejemplo el Registro de Funcionario Público, un régimen salarial justo, y la priorización de la capacidad de los funcionarios con el propósito de elevar su rendimiento y calidad, posibilitando el progreso personal a través de la carrera. En lo que se refiere al Registro Nacional del Funcionario, se hicieron varios intentos de realizar un Censo Nacional del Funcionario, sin llegar a conclusiones definitivas ni hechos concretos.

En la Administración Pública se han generado problemas por la asignación y cambio de funcionarios de unas tareas a otras sin adiestramiento previo y no tomando en cuenta la preparación, experiencia y los requisitos mínimos para el desempeño de tales cargos.

La falta de Normas, Manuales y Procedimientos hace que los trámites se hagan lentos y engorrosos, precisándose en algunos casos de una Resolución Ministerial para obtener el derecho a vaca-

ciones; en otras reparticiones se niega sistemáticamente este descanso, dando lugar a acumulaciones de sueldos y posterior pérdida de este derecho. Los descuentos que se efectúan por faltas y atrasos, etc., no son uniformes, en algunos ministerios se efectúa sobre el total ganado y en otros sobre el sueldo básico; la tolerancia en el horario de ingreso a los centros de trabajo varía.

En lo que se refiere a procesos administrativos (1), éstos se tramitan en los Departamentos Legales sin la intervención del Jefe de Personal, formándose una comisión investigadora para este propósito. Los Registros de Personal se limitan a tener una serie de carpetas individuales de los funcionarios. En cuanto a los Reglamentos Internos de Personal, más de la mitad de los organismos no los poseen y aquellos que cuentan con este instrumento lo utilizan en parte.

V. NUEVA POLITICA ECONOMICA (D.S. NUM. 21060) Y LOS RECURSOS HUMANOS

A partir de agosto de 1985, el Gobierno Constitucional pone en práctica, a través del D.S. número 21060, un programa económico dirigido principalmente a detener la hiperinflación y reestablecer los equilibrios macroeconómicos. La Nueva Política Económica no es sólo un plan de estabilización, puesto que contiene lineamientos para un cambio estructural de la economía boliviana.

El programa de ajuste y estabilización responde básicamente a tres lineamientos de política económica. La primera está dirigida a la reducción de la demanda agregada a través de políticas fiscales y monetarias contractivas. La segunda, referida al ajuste de los precios relativos que apunta a la restitución de señales de mercado, como mecanismo eficiente de asignación de recursos. Para ello se eliminan la mayoría de los controles de precios, incluyendo las tasas de interés y se establece la modificación del tipo de cambio. El tercer conjunto de acciones de política se relaciona con la reestructuración del aparato productivo y administrativo del Estado y la apertura de la economía como parte de la transformación estructural del mismo.

(1) Procesos sumarios referidos a sanciones aplicadas a funcionarios públicos.

Por las características de la simultaneidad de las acciones aplicadas y el uso de la misma política para lograr reestablecer los equilibrios macroeconómicos y posibilitar un cambio estructural, es difícil establecer el efecto aislado de cada una de estas acciones sobre el empleo.

En este contexto se debe destacar que el D.S. número 21060 liberalizó el mercado de trabajo, permitiéndose al Sector Privado la contratación laboral y la fijación salarial mediante la negociación directa obrero-patronal. En el Sector Público se establecieron políticas de racionalización de personal y la fijación salarial en relación a los recursos disponibles del Estado. El derrumbe de los precios del estaño y la disminución del precio del gas (shocks externos) aumentó el impacto de la NPE en el mercado laboral. Puesto que adicionalmente al efecto directo sobre la disponibilidad neta de divisas, aceleró las medidas de racionalización laboral en la Administración y Empresas Públicas, con repercusiones sobre el resto de las actividades económicas.

El impacto de los shocks externos mencionados anteriormente se manifestó fuertemente en el mercado laboral particularmente en la actividad minera. La abrupta caída del precio de los minerales (2), obligó al cierre de minas del sector privado, así como la aceleración de la reestructuración de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), con el consiguiente cierre, mantenimiento e investigación de las minas y reducción de personal (18.000 trabajadores) (3); por su parte, la minería privada despidió a 5.000 trabajadores.

El plan de reorganización del aparato administrativo del Sector Público proviene de la necesidad de asegurar el equilibrio fiscal, así como de mejorar su eficiencia, que se traduciría en una elevación de sus ingresos en términos reales y una mejor asignación de recursos. En esta perspectiva el Gobierno llevó a cabo la racionalización de personal, la misma que significó una recomposición de funciones y una disminución relativa del empleo.

La racionalización de personal se llevó adelante a través de un proceso llamado relocalización, que consistió en el pago equivalente a tres meses de salario si fuera pagado de una sola vez o de seis

(2) El precio del estaño de 5,40 \$us/Lbf baja a 2,40 \$us/Lbf.

(3) Del total de relocalizados en COMIBOL, un 64 por 100 ha sido jubilado o reubicado en actividades relacionadas con la minería, tal es el caso de los cooperativistas conformados en las minas pertenecientes a COMIBOL.

meses si fuera pagado en igual plazo, a elección del trabajador, disposición que estuvo vigente para todo el personal del Sector Público. Desde el primero de diciembre de 1986 y hasta el 31 de mayo de 1986 se reconoce el beneficio de relocalización solamente al personal del Sector Público de la Administración Centralizada apoyada por la Ley General del Trabajo. Las empresas y entidades del Sector Público sujetas a la Ley General de Trabajo pagaron a sus trabajadores despedidos a partir del primero de diciembre de 1985 únicamente la suma que corresponda a los beneficios sociales.

En los organismos y entidades del Sector Público la recomposición de funciones y la racionalización de personal a través de la relocalización, retiro voluntario y jubilación afectaron en términos absolutos a 33.000 personas y relativos en aproximadamente 7 por 100 entre 1985-1987, de los cuales 8,4 por 100 pertenecía a la Administración Central, el 82,7 por 100 a la Administración Descentralizada (incluye Empresas Públicas como COMIBOL) y un 8,9 por 100 a las Administraciones Local, Desconcentrada y Autónoma. Es importante señalar dos hechos. El primero se refiere a que pese a la racionalización de personal en 1987 el número de empleados está por encima de 1982, año que se inició la crisis de la producción de la economía boliviana (tasa decreciente del PIB) y el segundo relacionado con el inusual crecimiento registrado en la Administración Central entre 1986 y 1987, que mostraría una movilidad institucional de los recursos humanos en estos años en este subsector.

VI. CONCLUSIONES

Desde la década de los cuarenta se han elaborado programas, políticas, técnicas y normas como la Ley del Sistema Nacional de Personal y de Carrera Administrativa específicamente relacionadas con la Organización y Desarrollo de los Recursos Humanos, intentos que posibilitarían teóricamente una Administración de Personal eficiente; esto en la práctica no sucede, la administración de los recursos humanos ha sido y es defectuosa.

No existe una uniformidad para la aplicación de la Ley General del Trabajo y/o la Ley del Sistema Nacional de Personal y Carrera Administrativa, puesto que estas leyes deberían dar un tratamiento igualitario a todas las clases laborales del país incluida la del Sector Público.

Los órganos de aplicación del Sistema Nacional de Personal como: el juzgado de personal no se llegó a concretar por falta de recursos económicos y posteriormente quedó anulado, evitando de esta manera un efectivo y racional tratamiento laboral; la unidad normativa y coordinadora del Sistema (Dirección de Función Pública) actualmente no tiene el suficiente apoyo institucional político, recursos humanos capacitados y económicos para llevar a efecto las tareas del sistema; y las oficinas periféricas de personal se encuentran a nivel de apoyo administrativo, y no cuentan con el personal idóneo, originando que sus funciones se limiten al control de asistencia y disciplina.

Las técnicas de Administración de Personal, contempladas en la Ley de la Carrera Administrativa, no se cumplen, siendo utilizadas eventualmente, es así que: la clasificación de cargos existe sólo en algunas instituciones; el régimen de remuneraciones no es uniforme para similares funciones; la selección de personal no se aplica en forma adecuada; la evaluación de servicios es un aspecto olvidado, no permitiendo una correcta evaluación del desempeño público; ausencia de una capacitación integral dirigida a mejorar la prestación de todos los servicios; y en lo que se refiere específicamente a los contenidos de los principales fundamentos de la Carrera Administrativa, como el mérito, estabilidad, régimen de incentivos y medidas disciplinarias, éstos no son tomados en cuenta para ascensos, incentivos y sanciones.

Dentro de la Nueva Política Económica, el plan de recomposición de funciones y racionalización de personal proviene de la necesidad de asegurar el equilibrio fiscal, así como de mejorar su eficiencia, que se traducirá en una elevación de sus ingresos en términos reales y una mejor asignación de recursos.

En la medida que no efectivice la Ley de Sistema Nacional de Personal y la Carrera Administrativa, el funcionario público carecerá de los más elementales derechos, con el consiguiente desprestigio de la Administración Pública.

VII. RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS

Cualquier programa de reforma administrativa, incluido lo establecido en el D.S. número 21060, que no contemple prioritariamente la modernización del Sistema de Administración de Perso-

nal y la implementación de la Carrera Administrativa a través de una planificación de los Recursos Humanos que garantice al Estado la incorporación de los elementos calificados en sus organismos y entidades, correrá el riesgo de no contar con la participación activa de los funcionarios en el Proceso de Reforma Administrativa, elemento vital por excelencia de cualquier transformación.

Establecer los criterios de clasificación de los organismos y entidades del Sector Público, en cuanto a su tratamiento laboral en la Ley General del Trabajo o la Ley del Sistema Nacional de Personal y Carrera Administrativa. En caso contrario, compatibilizar dichas leyes teniendo siempre como meta (precepto) la dignificación del trabajo en la Administración Pública.

En el país es fundamental el apoyo institucional, político, económico y la asistencia técnica externa, a fin de reestructurar el órgano central del Sistema Nacional de Personal y posibilitar la elaboración de Reglamentos a la Ley del Sistema de Personal y Carrera Administrativa. Estas tareas específicas son: elaboración de manuales de selección, evaluación y clasificación de cargos, registro y censo del funcionario público y la reformulación de los objetivos y políticas sobre capacitación.

En la actualidad, las perspectivas para la Dirección de Función Pública, órgano central del Sistema Nacional de Personal y Carrera Administrativa, deberán circunscribirse a la reestructuración de la Función Pública, racionalización administrativa y la elaboración del reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Personal y de Carrera Administrativa con el objetivo de disponer de los elementos subjetivos de la Administración para el funcionamiento de los sistemas y de servidores públicos motivados por el reconocimiento de sus méritos, especialmente a través de la vigencia de una carrera y retribución justa.

BIBLIOGRAFIA

- Informe: Diagnóstico sobre los Recursos Humanos en la Administración Pública. Conclusiones y Recomendaciones de los Cursos de Administración de Personal Realizados en la Década del 70 en el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP).
- Decretos números 192, 199, 4405, 6134, 8955, 11847, 12884 y 21060.
- Decretos Ley números 10460 y 11049.
- Política de Shock Antinflacionario y el Mercado de Trabajo: El Caso Boliviano (marzo, 1988), UDAPE.

ANEXOS

ANEXO NUM. 1

Ley del Sistema Nacional de Personal

Tiene por finalidad definir los objetivos y principios del Sistema Nacional de Personal, que establece las normas relativas a su organización y funciones.

La Función Pública en nuestro país está regida por la Constitución Política del Estado y por las Leyes del Sistema Nacional de Personal y la Carrera Administrativa (D.L. n.º 11049, de 24 de agosto de 1973); se aplican también:

- La LOAPE (Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo).
- Código Penal.
- Ley de Procedimiento Coactivo Fiscal.
- Leyes Orgánicas de la Contraloría General.
- Ley del Sistema de Control Fiscal.
- Leyes Orgánicas de los Ministerios, Instituciones y Empresas Públicas y Mixtas.
- Los Estatutos Orgánicos y Reglamentos Internos de cada institución, etc.
- La Constitución Política del Estado señala en su artículo 40 de la ciudadanía, artículos 50, 61 y 64 las condiciones exigidas para ser representante Nacional (Diputado, Senador), artículos 88 y 89 para ser elegido Presidente y Vicepresidente de la República.

En su artículo 100, para ser ministro de Estado; artículos 124-130, para Ministro de la Corte Suprema de Justicia y Fiscal General de la Nación; artículo 204, requisitos para ser Alcalde Municipal y miembro de los Consejos Municipales; artículos 211 al 217, condiciones para desempeñar los altos cargos en las FFAA (Fuerzas Armadas) y en Policía Nacional.

Concuerdan con el precepto constitucional los artículos 36 y 9.º, inciso b) y d) de las leyes del Sistema Nacional de Personal y la Carrera Administrativa, respectivamente.

El artículo 43 de la Constitución Política del Estado dice: «Los funcionarios y empleados públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno».

El artículo 44 establece que el Estatuto del Funcionario Público (Ley de Carrera Administrativa LCA) garantiza la eficacia de la Función Pública.

El artículo 45, Obligaciones del Funcionario Público: éste debe declarar expresa y específicamente los bienes o rentas que tuviere, artículo 19 LCA (Ley de Carrera Administrativa, inciso 1).

EL SISTEMA NACIONAL DE PERSONAL

Este sistema está compuesto por la Dirección del Sistema Nacional de Personal y las Oficinas de Personal de cada repartición.

Esta Dirección depende del Gobierno y actúa como órgano normativo, coordinador y supervisor del sistema. Sus atribuciones son:

1. Dictar normas técnicas sobre la Organización y Coordinación del Sistema.
2. Supervisar la aplicación del régimen de carrera y de las normas de personal.
3. Asesorar al Gobierno sobre las necesidades de aumento o reducción de personal y sobre su asignación racional.
4. Fomentar la profesionalización de los funcionarios públicos y elaborar programas sobre relaciones humanas y bienestar social de los servidores públicos (artículos 10 al 12).
5. Proponer al Gobierno, a través de la Secretaría del Consejo Nacional de Economía y Planificación, la política nacional de personal.
6. Proyectar disposiciones legales relacionadas con la administración de personal.
7. Suprimir la aplicación y cumplimiento de las normas técnicas de personal vigentes en los organismos del Poder Ejecutivo.
8. Atender consultas de los ejecutivos del Sector Público y de los Jefes de Personal.
9. Elaborar planes de clasificación de cargos y de racionalización de remuneraciones en los organismos estatales.
10. Dictar normas sobre elección de personal supervisando su aplicación a través de las oficinas sectoriales de personal.
11. Organizar y mantener actualizado el Registro Nacional del Funcionario Público.
12. Efectuar estudios e investigaciones sobre problemas que afectan a la función pública.
13. Realizar estudios en coordinación con los organismos competentes de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional, para su mejor utilización en función del Desarrollo Nacional.
14. Promover la creación de incentivos para los funcionarios del Estado.
15. Realizar y mantener al día el Registro del Funcionario Público en coordinación con los organismos competentes.
16. Elaborar y fomentar programas que contribuyan al mejoramiento de las relaciones humanas y la aplicación de una política de bienestar social a favor de los diferentes grupos de funcionarios estatales.

Las Normas del Sistema Nacional de Personal se aplican en forma progresiva ejecutándose en la Administración Central; los demás grupos institucionales se incorporarán al Sistema conforme a las prioridades que señala la Subsecretaría de Reforma Administrativa.

El sistema se encuentra estructurado en base a los siguientes órganos:

- a) Corte Nacional de Trabajo y Juzgados de Personal.
- b) Dirección del Sistema Nacional de Personal.
- c) Oficinas de Personal.

Dentro de los órganos de aplicación de la ley se puede observar que la Ley de Carrera Administrativa reconoce la competencia y jurisdicción de la Corte Na-

BOLIVIA

cional del Trabajo para la aplicación de la presente ley y sus normas complementarias, cuando luego un juzgado de personal en cada Departamento de la República y a la Corte Nacional de Trabajo; Sala Tercera de Personal constituida por tres miembros.

OFICINAS DE PERSONAL

Se hace la respectiva división administrativa pública, siendo estos órganos del Sistema Nacional de Personal que aplican las normas legales vigentes, a cuyo fin se les deberá reconocer un nivel jerárquico compatible con sus funciones y responsabilidades.

FUNCIONES DE LAS OFICINAS DE PERSONAL

1. Cumplir y hacer cumplir los principios básicos y normas que rigen el Sistema.
2. Asesorar a las autoridades ejecutivas de su repartición, en la aplicación de Políticas y Programas en el campo de la Administración de Personal.
3. Velar por la aplicación de las normas, técnicas y procedimientos del Sistema en materia de selección y designación de personal y de evaluación de servicios.
4. Mantener al día la clasificación y valoración de cargos de su organización, según las normas de la Dirección del Sistema Nacional de Personal.
5. Cooperar con la Dirección del Sistema Nacional de Personal en la administración del régimen de la Carrera Administrativa en base al mérito.
6. Promover la permanente capacitación de los trabajadores de su servicio, detectando las necesidades de adiestramiento en coordinación con los jefes y superiores, para formular oportunamente los requerimientos del caso ante los organismos competentes.
7. Investigar problemas inherentes a los movimientos de personal y proponer las medidas correspondientes.
8. Aplicar los manuales de procedimiento de personal, garantizando la uniformidad en cuanto a normas y acciones de personal.
9. Fomentar la implantación de estímulos morales y materiales en favor de los funcionarios.
10. Promover y ejecutar programas de bienestar social y de relaciones humanas en favor de los funcionarios y sus familiares.
11. Realizar investigaciones sobre recursos humanos sectoriales en coordinación con la Dirección del Sistema Nacional de Personal.

CARRERA ADMINISTRATIVA

La Ley de la Carrera Administrativa contiene disposiciones del Estatuto del Funcionario Público artículo 43 de la Constitución Política del Estado (Título IV, Funcionarios Públicos). «Una ley especial establecerá el Estatuto del Funcionario

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

Público sobre la base del principio fundamental de que los funcionarios públicos son servidores exclusivos de los intereses de la colectividad y no de parcialidad o de partido político alguno.»

DEL INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA (Artículo 19)

Se exigen las siguientes condiciones de ingreso:

- a) Ser ciudadano boliviano.
- b) Poseer condiciones físicas, morales e intelectuales para el desempeño del cargo.
- c) Satisfacer los requisitos mínimos del Manual de Clasificación de Cargos para la clase respectiva.
- d) Demostrar idoneidad mediante concursos, pruebas o exámenes.
- e) Ser nombrado por autoridad competente de la lista de candidatos que hayan obtenido calificación promedio de 70 por 100 o más en los concursos que organice la oficina de personal de cada institución.
- f) Cumplir satisfactoriamente un período de prueba de tres meses contados a partir de la fecha en que tuvo posesión del cargo.

DIRECCION DEL SISTEMA NACIONAL DE PERSONAL

(Artículo 20 Ley de Carrera Administrativa). Depende del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, ejecuta la política de personal del Gobierno y actúa como órgano normativo, coordinador y supervisor del sistema. Sus principales atribuciones son:

- a) Dictar normas técnicas sobre la organización y coordinación del Sistema.
- b) Supervisar la aplicación del régimen de carrera y las normas de personal.
- c) Asegurar al Gobierno sobre las necesidades de aumento o reducción y sobre su asignación racional.
- d) Fomentar la profesionalización de los funcionarios públicos y elaborar programas sobre relaciones humanas y bienestar social de los servidores públicos (artículos 10 y 12.)

Los funcionarios de carrera no podrán ser despedidos de sus funciones sin previo proceso administrativo sustanciado conforme a ley.

CLASIFICACION DE CARGOS

Según el artículo 23, el Sistema de Clasificación de Cargos consiste en la agrupación de los mismos en «clases», de acuerdo a su naturaleza, similitud, dificultad o complejidad de las tareas, requisitos de capacidad, nivel de estudios y experiencias, etc.

La clasificación es el elemento fundamental para determinar los salarios que correspondan a cada clase y sirve para seleccionar, capacitar, evaluar y promover a los agentes de la administración (artículo 26). El Sistema de Clasificación de

BOLIVIA

Cargos se aplicará obligatoriamente en la Administración Pública y corresponde a la Dirección del Sistema Nacional de Personal su elaboración administrativa y revisión periódica (artículos 25 y 27).

El Sistema de Clasificación de Cargos consiste en la agrupación de estos en clases, siendo los siguientes factores:

- a) Naturaleza de trabajo.
- b) Identificación o similitud de funciones y responsabilidades.
- c) Grado de dificultad o complejidad de las tareas.
- d) Determinación de los requisitos de capacidad, nivel de estudio y experiencia para desempeñarlos.
- e) Valor presuntivo del cargo para fines de remuneración.

La Contraloría General de la República debe presentar los nombramientos ilegales en término de prueba, que es de noventa días (artículo 13 Ley de Carrera Administrativa, concordante artículo 10, inciso t) de la «Ley Orgánica de la Contraloría»).

REGIMEN DE REMUNERACIONES (Cap. VII, artículos 28 al 33 LCA)

Se hará según la clase de cargo y jerarquía. Pese a que todos los funcionarios del Estado tienen derecho a recibir una remuneración adecuada por los servicios prestados a la Administración Pública Nacional, lo que comprende el sueldo o salario y las asignaciones complementarias reconocidas por ley. La remuneración se basa en el principio de igualdad ante la que a igual trabajo corresponde igual salario.

El Poder Ejecutivo aprobará las escalas de remuneraciones que aplicarán las Oficinas de Personal bajo la supervisión y coordinación de la Dirección Nacional de Personal.

SELECCION DE PERSONAL (Artículos 34 al 38, Cap. VIII)

Se harán convocatorias y tramitación de los concursos para llenar las vacancias que se produzcan en los organismos de la Administración Pública Nacional; se efectuará por las Oficinas de Personal en coordinación con la Dirección del Sistema Nacional de Personal.

EVALUACION DE PERSONAL

Los objetivos son:

- a) Determinar el comportamiento del funcionario y su integración al grupo de trabajo y la organización.
- b) Establecer su responsabilidad y eficiencia en cumplimiento de las funciones del cargo.
- c) Estimular y fortalecer su espíritu de superación.

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

d) Conocer sus deficiencias para determinar las necesidades de adiestramiento.

e) Mejorar las relaciones entre supervisor y supervisado.

f) Promover a los funcionarios mejor calificados que cumplan los requisitos del nuevo cargo.

La evaluación de servicios cumple un papel importante para decidir las promociones, la capacitación y las remuneraciones al personal.

Tiene por objeto calificar la eficiencia, responsabilidad, el cumplimiento y las deficiencias del empleado, a fin de estimular su desarrollo y mejorar las relaciones entre supervisores y subalternos.

CAPACITACION DE PERSONAL (Artículos 44 al 47 Ley del Sistema Nacional del Personal)

Según las necesidades del servicio y las aptitudes del empleado tiene por objeto elevar la eficiencia de los funcionarios del Estado mediante ampliación de sus conocimientos y el mejoramiento de sus técnicas y habilidades de trabajo y adaptación a los cambios propios de la dinámica administrativa.

La capacitación del empleado público es obligatoria a nivel nacional y regional y con la cooperación internacional debe ser dirigida, coordinada y supervisada por el Instituto Superior de Administración Pública (ISAP) y por la Dirección del Sistema Nacional de Personal.

La capacitación comprende las siguientes etapas:

- Básica e Inicial: para los que traten de ingresar a la Función Pública.
- Adiestramiento: quienes están en ejercicio de una función.
- Cursos de perfeccionamiento: dentro y fuera del país para poner al día y superar los conocimientos del empleado.

REGISTRO Y CONTROL (Artículos 48 al 52 LSNP)

El Registro Nacional del Funcionario a cargo de la Dirección del Sistema Nacional de Personal tiene por objeto disponer en forma permanente la información estadística necesaria para conocer los recursos humanos de la Administración Pública Nacional y racionalizar su utilización en forma más efectiva.

El Registro Nacional del Funcionario Público contendrá la información necesaria para la ejecución, administración y control de la Carrera Administrativa en la Administración Pública Nacional.

ANEXO NUM. 2

Ley de la Carrera Administrativa

La Ley del Sistema Nacional de Personal regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los ciudadanos que prestan servicios en sus diferentes organismos. El Régimen de Carrera Administrativa se aplica a todos los funcionarios del Es-

BOLIVIA

tado que no se hallan amparados por la Ley General del Trabajo. Los cargos se clasifican en:

- a) Cargos de libre nombramiento y remoción.
- b) Cargos de carrera.

Cargos de Libre Nombramiento y Remoción

- a) Los Ministros de Estado, Subsecretarios, Asesores Especiales del Ministro, Secretarios Privados y Ayudantes en los organismos de la Administración Central.
- b) Los Jefes de Misión Diplomática.
- c) Los Presidentes, Gerentes o Directores de organismos regionales, instituciones públicas y empresas estatales.
- d) Los funcionarios de confianza personal del Presidente de la República.
- e) Los agentes secretos.
- f) Prefectos, Subprefectos, Corregidores, Oficiales Mayores, Asesores Especiales y Secretarías Generales de Gobiernos Departamentales y Locales.

Cargos de Carrera

Son los que forman parte del Manual de Clasificación de Cargos y corresponden a funciones técnico-administrativas.

DERECHOS, OBLIGACIONES, INCOMPATIBILIDAD Y PROHIBICIONES

El funcionario del Estado, incorporado al Régimen de Carrera, gozará de los siguientes derechos:

- a) Ascensos e incrementos o las remuneraciones en base a los principios de la idoneidad y el mérito.
- b) Estabilidad en el ejercicio de la Función Pública y en el cargo desempeñado.
- c) Remuneración adecuada del trabajo de acuerdo a la clase de cargo.
- d) Respeto a la condición y dignidad humana.
- e) Representar por escrito órdenes superiores contrarias a la ley o que se consideren perjudiciales para el interés colectivo.
- f) Vacación anual y licencias por enfermedad, matrimonio y otras causas conforme a ley.

Además de los incisos g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o) y p). Artículos 15 al 18 Derechos (LCA).

OBLIGACIONES. Artículo 19 LCA [inc. a) a la m)]

Conocer y cumplir las disposiciones legales que regulan la Función Pública y las normas internas de la repartición en que presta servicios. Se trata de un deber elemental, pues el desconocimiento de las normas aludidas impediría al agente cumplir eficazmente sus funciones.

Se trata de un deber de obediencia que es un elemento esencial de la jerarquía; este deber no es ilimitado, pues el empleado tiene el derecho de examinar la forma y contenido de las órdenes que recibe y de representarlos conforme a la ley (artículo 106 de la Constitución Política del Estado, 15 inc. e) de la Ley de Carrera Administrativa; 10 inc. t) y 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General), es decir, el inferior no está librado a la voluntad del superior, sino al orden jerárquico de la administración que repara en la ley.

Referente a la forma, el agente debe cerciorarse de que la orden emana de un superior competente y bajo las formas legales (autenticidad, firma y sellos).

Refiriéndonos al contenido, la orden debe ser pertinente al trabajo que realiza el empleado.

Esta obligación se basa en el hecho de que los empleados públicos son servidores de la Nación, pues son nombrados y están pagados con dineros de los contribuyentes.

El secreto en el trabajo fluye de la obligación principal que tienen los empleados públicos de acatar el orden jurídico, político, constitucional y de cumplir sus labores con eficiencia y lealtad.

INCOMPATIBILIDAD (Artículo 20 Ley de Carrera Administrativa)

La incompatibilidad o el ejercicio de la Función Pública resulta de la colisión de intereses entre los de la Administración y los del funcionario o empleado; colisión que no puede admitirse porque perjudica a aquélla o interés público y se resuelve con la exclusión del cargo, o de uno de los cargos de la persona que origina el problema.

El artículo 21 de la Ley de Carrera Administrativa establece prohibiciones en sus funciones durante la jornada de trabajo. Esta prohibición se refiere a lo que el Código Penal (artículo 145) tipifica como delito de cohecho pasivo propio.

«El funcionario público o autoridad que para hacer o dejar de hacer un acto relativo a sus funciones o contrario a los deberes de su cargo recibiere directamente o por interpuesta persona para sí o un tercero dádivas o cualquier otra ventaja o aceptare ofrecimientos o promesas será sancionado con presidio de dos a seis años y multas de treinta a cien días».

Además el artículo 245-147 del Código Penal contempla el uso indebido de influencias, la conclusión y las exacciones (artículos 146-151-152 CP).

El artículo 250 CP. Castiga las negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, con privación de libertad de uno a tres años y multa de treinta a quinientos días.

REGIMEN DISCIPLINARIO

El artículo 23 de la Ley de Carrera Administrativa establece las siguientes sanciones disciplinarias para los empleados y funcionarios de la Administración Pública:

- a) Amonestación oral.
- b) Censura escrita.
- c) Multas.
- d) Suspensión del cargo.
- e) Destitución.

a) *Amonestación oral.* Se aplica por incumplimiento del horario, negligencia de los deberes, destrucción y descortesía con el público, desorden y descuido en el trabajo. Se lo hará cada supervisor en forma privada sin dejar constancia en la carpeta del empleado (artículo 24).

b) *Censura escrita.* Es motivada por reincidencia en los errores del punto a), por retardación en el despacho de los asuntos, por incurrir en más de tres atrasos, etc. Una copia se incluirá en el folder personal del empleado.

c) *Multas.* Se descontará de uno a tres días de sueldo del empleado cuando éste reincida en faltas que merezcan censura escrita, se ocupe de asuntos ajenos al trabajo en el horario del mismo, o abandone la oficina, incumpla órdenes superiores, tenga inasistencias injustificadas al trabajo o se embriague durante el mismo (artículo 26.)

Las multas disciplinarias impuestas y descontadas al personal por infracciones a sus reglamentos internos deben ser depositadas al Banco Central de Bolivia a la orden del Ministerio de Trabajo de acuerdo a las siguientes disposiciones: D.S. número 23 de noviembre de 1938, R.S. número 156, 194 de 8 de marzo de 1971; D.S. número 10084 de 14 de enero de 1972 y R.M. número 161/79 de 2 de mayo de 1979.

d) *Suspensión del cargo.* Podrá disponerse con una duración de cuatro a diez días sin goce de sueldo, cuando el empleado haya sido multado dos veces en el período de seis meses o tres en el de un año y cuando cometa faltas de mayor gravedad que las mencionadas en los párrafos precedentes.

Esta sanción constituye advertencia de despido, por lo que su reincidencia en el curso de un año da lugar a destitución (artículo 27.)

e) *Destitución.* El empleado será destituido, además de lo previsto en el párrafo anterior e independientemente de las sanciones impuestas por el Código Penal, cuando percibe o recibe dádivas y gratificaciones; cuando malverse, defraude, robe, hurte, sustraiga o abuse de la confianza con dineros, valores, documentos o bienes del Estado; por conducta pública escandalosa o embriaguez consuetudinaria; por desacato, injurias o amenazas a sus superiores y por maltrato y ultraje a sus subordinados, por revelar maliciosamente documentos o asuntos reservados, etc. (Artículo 28.)

La destitución se impondrá previo proceso administrativo en el que el empleado pueda defenderse y adoptar las pruebas de descargo en favor (Conf. artículos 21 Ley de Sistema Nacional de Personal y 4 de la Ley de Carrera Administrativa.)

EVALUACION DE CARRERA

Los funcionarios de carrera deberán ser evaluados por lo menos una vez al año por el inmediato superior a la unidad a la que pertenece (artículos 30 al 33 Ley de Carrera Administrativa).

ASCENSOS, PERMUTAS, TRASLADOS Y ESTIMULOS. (Artículos 34 al 54 LCA)

Los ascensos e incrementos en las remuneraciones se basan en los principios de la idoneidad y el mérito. Las promociones son un instrumento de administración que estimula el desarrollo del personal, distribuye equitativamente las funciones y coloca al agente idóneo en el puesto adecuado el artículo 65 de la Ley General del Trabajo que dispone: Para las promociones deberá considerarse la antigüedad, la evaluación de servicios y los cargos familiares de los funcionarios, además de los requisitos para el nuevo cargo.

Cuando haya varios interesados debidamente calificados para el ascenso, éste se decidirá por concurso. Un mismo agente no será ascendido por dos o más veces en el término de un año, salvo el caso de concurso de oposición (artículos 34 al 41 Ley de Carrera Administrativa.)

TRASLADOS

Por razones de servicios o a solicitud del empleado se podrá disponer su traslado a otro cargo de la misma clase o diferente pero del mismo nivel salarial.

PREMIOS Y DISTINCIONES

El artículo 41 prevé el derecho a estimular a los empleados que se esmeren por realizar buenos servicios, concediéndoles premios o distinciones honoríficas.

LA EVALUACION DE SERVICIOS

Tiene por objeto calificar la eficiencia, la responsabilidad del empleado en el cargo, a fin de estimular su desarrollo y mejorar las relaciones entre superiores y subalternos.

Esta técnica es obligatoria en la Administración Pública por lo menos una vez al año y será efectuada por el superior inmediato en cada caso.

El evaluado podrá ser informado sobre su propia evaluación y tiene derecho a reclamar por la misma ante las autoridades jerárquicas cuando lo considere injusta.

El empleado o funcionario, si tuviere dos evaluaciones consecutivas de «insuficiente», será reubicado a otro cargo de igual o inferior nivel para el que se le considere apto.

BOLIVIA

Si obtuviere la misma calificación por otras dos veces sucesivas será trasladable a destitución conforme al artículo 28 inc. n) (artículos 29 al 33 Ley de Carrera Administrativa.)

VACACION ANUAL Y LICENCIAS

Se les otorga por concepto de enfermedad, matrimonio y otras causas conforme a ley. Las vacaciones son obligatorias y son pagadas con el 100 por 100 de los salarios. Se conceden de acuerdo a la escala señalada por la Ley General del Trabajo y el artículo 43 de la Ley de Carrera Administrativa, conforme a turnos confeccionados por las oficinas de personal.

Los empleados tienen derecho a licencia de tres días hábiles por matrimonio o dos días por fallecimiento de sus padres, cónyuges o hijos y a dos horas por día si son alumnos regulares o profesores en la Universidad o Instituto de enseñanza superior (artículos 42 al 52 de la Ley de Carrera Administrativa.)

DECLARATORIAS EN COMISION

Los empleados de carrera podrán ser declarados en comisión de estudios o de servicios por un máximo de dos años con goce de haberes, cuando dichos estudios o trabajos se relacionen directamente con las funciones del cargo que ejerce.

Cuando sean contratados por organismos internacionales o por Gobiernos extranjeros con la autorización legal respectiva, se les otorgará licencia sin goce de haberes.

ORGANOS DE APLICACION A LA LEY

El Juzgado de Personal, de conformidad a la Ley del Sistema Nacional de Personal, tiene competencia para reconocer y resolver en revisión las controversias que se susciten; el Juzgado de Personal, en única instancia, conocerá de las destituciones de personal que se hubieren efectuado proceso administrativo.

III

ADMINISTRACION PUBLICA Y SERVICIO PUBLICO EN EL BRASIL

Administración Pública y Servicio Público en el Brasil

Joao Batista CASCUDO RODRIGUES

*Director de la Escuela Nacional
de Administración Pública del Brasil*

Traducción de Alvaro Marcilio Junior (Brasil)
y de Marcos Pablo Moloeznik (Argentina)

I. INTRODUCCION

El Estado Brasileño es tipificado en una situación anterior a la de la Nación, con el origen de un modelo profundamente centralizador.

En el análisis histórico, se configura la identidad de colonia que rompe los eslabones con la metrópoli, en proceso desarrollado singularmente y caracterizado por la ausencia de fuerzas sociales que fuesen representativas de la construcción de la nacionalidad.

A lo largo del tiempo y de las circunstancias, el papel o rol «demiúrgico» del Estado constituye presencia marcada en el cuadro institucional del país.

Es la constante que se hace producto de los siglos de vida pasada reflejada en el presente, y de los que se siguieron, bajo el rótulo de independencia política.

La Revolución de 1930 surge como «divisoria de aguas», emergiendo el Estado Administrativo, bajo los padrones clásicos de carácter prescriptivo.

Se delinea el modelo ahora cincuentenario establecido por el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), bajo el impulso de la eficiencia vinculada al aparato estatal.

De ahí resulta el primer ensayo de modernización de la máquina gubernamental que se expande por los años treinta y cuarenta.

BRASIL

El servicio público gana bases más firmes y expresivas para su racionalización en el período autoritario.

Se traduce todavía tal momento por las acciones y medidas relevantes, tales como el primer ordenamiento del servicio público de consecuencias sensibles en la adopción del sistema de mérito funcional y en la creación del propio DASP.

La marca favorable de la descentralización programada y no implementada deja de contar con el Decreto-Ley número 200/1967, como instrumento adecuado.

Este último se ve consustanciado como elemento dotado, contrastablemente, de función centralista y modernizadora, otra vez en instante de vivencia político-administrativa de carácter autoritaria.

Se repite el contrapunto de la expansión gubernamental, con la especialización de los estados tecnocráticos y modernos —Administración Indirecta y burocrática, y desfazada— Administración Directa.

Este es el escenario de los últimos veinte años, con la intersección del proceso reformista iniciado en 1985, bajo la nueva concepción de servicio público, su función social, valorización de la ciudadanía y profesionalización del servidor, a través del Sistema de Carrera vinculado a la formación y capacitación de los cuadros.

Se contempla el momento de repensar la transformación del Estado Brasileño, como nueva proposición de interés nacional.

A partir del esfuerzo preconstituyente se busca el paso subsiguiente de la reforma institucional, en el espíritu de la nueva Carta Magna, como proyecto global de nivel político, económico y cultural, con elevada representatividad para la democracia brasileña.

II. ROL DEL ESTADO. RELACIONES CON LA SOCIEDAD

Los sucesivos siglos de centralización —de la Colonia a la República— hicieron complejo el aparato estatal del Brasil.

Emerge de ahí con el propósito de «balance sumario del Estado brasileño», con sus características y algunas discontinuidades absolutamente sorprendentes. Es como una organización, algo que

tiene un pie en la sociedad espacial y otro pie en el neolítico inferior (1).

Hay que considerar aquella fase del aparato estatal identificada con la modernidad —las agencias públicas que están directamente relacionadas con el proceso productivo. En esta relación se localizan algunas organizaciones que tienen padrones de gerenciamiento, padrones operativos, padrones de desempeño comparables a las mejores organizaciones del sector privado.

Es el dominio del «área de modernidad del aparato del Estado», que no guardan homogeneidad y en el rostro moderno que es interarticulada con la sociedad industrial (2).

En la segunda dimensión del aparato estatal se sitúan «las funciones nucleares intransferibles del Estado». Este, como administrador de los servicios generales y del espacio burocrático mejor constituido. Caben en él las Fuerzas Armadas —como «paradigma de esto», el personal del servicio diplomático— «una burocracia profesional, de carrera, de altísimo nivel». Tampoco es homogéneo este sector... «Es el área que más se aproxima de la noción de servicio público y es el área cuyos padrones de estructuración están más decantados por la vida política brasileña» (3).

En la tercera y última dimensión son referenciadas «las agencias vocacionadas al bienestar social, como parte atrasada del aparato del Estado. La parte olvidada o abandonada del aparato del Estado, la parte que está localizada o está referida a la atención de las necesidades generales de la sociedad en que es el espacio de todo atraso relativo dentro de este aparato.

Además, «tres fases con padrones de desempeño podrían trasladarse del espacial al neolítico inferior, con una bastísima complejidad que en su confrontación presenta un atributo curioso» (4).

Es que, según el balance de la Fundación Getulio Vargas, sobre el estudio de los organismos federales, en 1961 se hacía sentir la presencia de más de trescientas entidades directamente subordinadas a la Presidencia de la República, con la reserva de que otras no pudiesen haber sido incluidas.

(1) Lessa, Carlos Francisco T. M., *Estatização e Privatização Seminários. Os Limites da Intervenção do Estado*. SEDAP/GEEP-FUNCEP. Paineel: A Dimensão do Estado. São Paulo, 1987.

(2) *Idem.*, *ibidem*.

(3) *Idem.*, *ibidem*.

(4) *Idem.*, *ibidem*.

Transcurrido un cuarto de siglo, en 1986, el fenómeno se había multiplicado, conforme el libro blanco sobre el déficit público.

«Porque fue en 1986, como una manifestación de la inmensa dificultad que se quiere, por los datos fiscales y financieros, tomar conocimiento de lo que representa esa estructura desigual, desparronizada, desarticulada con fases de cualidad administrativa y operacional violentamente diferenciadas» (5).

Tal es el «papel demiúrgico» desempeñado por el Estado, como una constante en torno de la evolución histórica que atraviesa el Imperio y penetra en la República.

En este proceso evolutivo se impone considerar la influencia de momentos dramáticos en las relaciones Estado-Sociedad en el Brasil, desde la Independencia a la preparación de la escena siguiente de la vida republicana.

Vale como referencial básico la depreciación de la mano de obra escasa, hace cien años, como pérdida del valor de tal activo. Hubo como que una «transición negociada» entre los últimos pilares del Imperio y los representantes del nuevo orden político, económico y social.

Como consecuencia, el «Brasil tiene un Estado que tiende a ser fuertemente corporativo». Es que, siendo la sociedad corporativizada, entonces se hizo la corporativización del Estado.

Con la constante estructura, ya evidenciada en las relaciones Estado-Sociedad en el Brasil, se hace imperioso alcanzar la mayoría en los niveles de la sociedad civil.

Constituye tal momento —en los años ochenta— la emergencia de los «niveles crecientes de la organización y participación social, confluyendo hacia la crisis de legitimidad de las instituciones y de su poder. Se demanda control de la sociedad sobre el Estado, que se vio ampliada a su concepción de Estado Policía o Gendarme, al de Estado Prestador de Servicios a la colectividad. La política defendida actualmente por el nuevo Gobierno contrasta el Estado Servicio con el Estado Asistencial o Estado Centralizado y es un concepto emergente, así como el énfasis a la palabra pública en la expresión Administración Pública» (6).

(5) *Idem.*, *ibidem*.

(6) Fischer, Tânia Maria Diederichs, *Centralização e Descentralização na Administração Pública Brasileira*. Tese apresentada à Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (Professor Titular), Salvador, 1985.

De otra parte, la cuestión de la corporativización/desreglamentación asume posición de complejidad en cada caso concreto. De ahí no ser posible tratarla de la misma forma en todas las fajas intervencionistas del Estado.

La cuestión puede ser remitida «a una reflexión sobre el carácter patrimonial del Estado Ibérico extremadamente individual, así como del hombre ibérico y del hombre brasileño», por extensión, según la enseñanza de Sergio Buarque de Hollanda, en «Raíces del Brasil» (7).

Y «ese individualismo significa fundamentalmente lo siguiente: que el individuo quiere ser el único dentro del privilegio». Entonces, esto está en la sociedad brasileña (8).

III. ESTADO ADMINISTRATIVO EN EL BRASIL

La implantación del Estado Administrativo en el Brasil se desprende de la Revolución de 1930.

Este es un marco que permite señalar el «fortalecimiento de la organización administrativa federal, partiendo del sector social de un lado y, de otro, la introducción de las medidas de nacionalización administrativa buscando mayor economía y eficiencia» (9).

Bajo la primacía de la eficiencia, es conducido el ensayo reformista en tal fase, que se extiende por quince años, siendo inspirado por preceptos moralistas y económicos.

Surge la base valorativa de la sociedad de los años treinta/cuarenta que se singulariza por la clase media, en ese momento auspiciosa de su ascensión.

Se destacan en este período algunas acciones significativas que merecen traerse a referencia:

a) La creación de Ministerios, órganos, códigos, normalización del Servicio Público y la adopción de los presupuestos teóricos y jurídicos básicos.

(7) Belluzzo, Luis Gonzaga de Mello, *Estatização ou Privatização. Seminário Internacional. Os Limites de Intervenção do Estado*. SEDAP/GEEP-FUNCEP. Painei: A Dimensão do Estado. São Paulo, 1987.

(8) *Idem.*, *ibidem*.

(9) Wahrlich, Beatriz, *Reforma Administrativa na Era de Vargas*. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

b) La adopción de los puntales básicos de la Administración General y de Personal, establecidos por la Ley número 284, del 28 de octubre de 1936, con énfasis en el principio de carrera, sistema de mérito y reglamentación de los servidores públicos.

c) La institucionalización del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), «superministerio» encargado de la ejecución de la Reforma Administrativa impregnada de tecnología norteamericana, con carácter organicista y prescriptivo, en concordancia con el Derecho administrativo italiano y francés.

En la moldura del autoritarismo y la centralización, el Estado casi tenía como imperativo el ser fuerte, «para aglutinar cualquier tipo de intereses que se colocasen, por este o aquel motivo, fuera de los límites del proyecto común, nacionalizado para el conjunto del bloque en el poder» (10).

Y es más, «la depresión económica favorecía el autoritarismo, tanto por la necesidad de medidas gubernamentales más rápidas, tanto como forma de prevenir disturbios sociales. Se fijan así, de modo embrionario, al nivel ideológico, la modernización institucional, el nacionalismo y el autoritarismo a la matriz del pensamiento político brasileño en el período que se extiende de 1930 hasta 1945» (11).

En el cuadro sinóptico, la evolución del Estado Administrativo ofrece las relevantes características contenidas en el Cuadro-resumen I.

Sistema administrativo tan amplio y complejo, sustentado por una extensa máquina burocrática, se señala hacia finales de 1945 por un proceso de redefinición de competencia, con núcleo en el propio DASP.

Este último —de órgano normativo y fiscalizador pasa a tener apenas la condición de asesor, exclusivo en la selección y el perfeccionamiento del personal.

El modelo aplicado por el DASP, enfatizando la Administración General y de Personal, abarca también las áreas de material y presupuesto. Además se verifica, en cuanto a esta última función, que su coordinación vino a ser transferida para el Ministerio de Planeamiento en los años sesenta.

(10) Fischer, Tânia Maria Diederichs, *op. cit.*

(11) *Idem.*, *ibidem.*

No obstante, los esfuerzos de sentido crítico del DASP, «como instrumento de centralización y control político, se debe resaltar su expresiva contribución a la enseñanza y entrenamiento en la Administración Pública» (12).

Se resalta que, en este particular, «no por azar, el contenido de esa enseñanza es orientado a la eficiencia, a la racionalización del servicio público, al “cómo hacer”. El Brasil era heredero de un abordaje teórico dentro de los moldes de la administración clásica y la importación de estas ideas de carácter prescriptivo no sólo se correspondía con el estilo autoritario de gobierno, como era la única alternativa posible en aquel contexto» (13).

IV. SERVICIO PUBLICO. EVOLUCION DEL CUADRO HISTORICO-POLITICO

El carácter de obligatoriedad es un trazo distintivo por excelencia entre el servicio público y la actividad privada, tanto más por la utilización general reservada al primero por la legislación.

Formas diversas pueden asumir los servicios públicos directamente prestados o, aún, delegados a las empresas privadas, en régimen de concesión o permiso.

Teniendo en vista que la prestación de servicio público no excluye su remuneración y el lucro, es obvio que una y otra no son pertinentes a la utilidad pública.

Por otra parte, varios niveles de gobierno consagrados por los reglamentos constitucionales corresponden a las competencias relacionadas con la Unión, Estados y Municipios, en el caso brasileño.

Se busca un nuevo modelo para la conceptualización de Servicio Público en el Brasil. Su concepto es «dinámico y evoluciona a partir de un cuadro histórico-político, que define las áreas de intervención del Estado» (14).

Tanto más porque «el concepto es definido, en la práctica, por la voluntad política manifestada por el Estado. O sea, el Servicio Público no es una simple contraposición a la actividad privada.

(12) *Idem., Ibidem.*

(13) *Idem., Ibidem.*

(14) Marcelino, Gileno, *Os Sistemas Estaduais da C e T e a Gestão da Tecnologia*. São Paulo. USP, 1985 (Tese de Doutorado).

Existe un modo de políticas públicas de competencia exclusiva del Estado, como las actividades notariales, normativas y de cobranza o de percepción de tributos. La prestación de servicios en las demás áreas como la Salud, Educación, Transportes y otras puede ser considerada como servicio público o particular, dependiendo de la coyuntura histórica y de la conveniencia del Estado» (15).

Un nuevo paradigma de la Administración Pública cabe en esta síntesis del cuadro evolutivo con posterioridad a 1964, con las características evidenciadas en el Cuadro-resumen II.

Con la edición del Decreto-Ley número 200, en 1967, sus conceptos y principios podrían haber contribuido en forma diferente a las Reformas Administrativas anteriores, si se hubiese convertido en más ejecutivo y menos indicativo.

Por tanto, se cumplía con seguir tales conceptos y principios efectivamente, tales como:

- «adopción del principio de descentralización institucional, incluso incorporando nuevas modalidades de instrumentos, como es el caso de la empresa pública y de la fundación;

- recomendación, en el contexto de la descentralización, de la transferencia de actividades también para el sector empresarial privado, y

- establecimiento del concepto de sistemas administrativos, para las funciones comunes a todos los órganos, lo que, en principio, facilitó la descentralización de la gestión de recursos (personal, material y finanzas)» (16).

En su operacionalización, «los instrumentos definidos por aquella norma no resultaron, después de veinte años de su implementación, en ninguna experiencia más consistente en términos de un proceso dirigido de reorganización administrativa. El proceso continuó siempre teniendo características de espontaneidad y se consiguió muy poco en términos de mejoría de la eficiencia de la Administración, un aspecto que continúa siendo importante objetivo a alcanzar» (17).

De cualquier manera, la filosofía básica del Decreto-Ley número 200 ha sido concebida en términos de adopción de expresiva

(15) Fischer, Tânia Maria Diederichs, *op. cit.*

(16) Marcelino, Gileno, *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Série de Administração Pública da Presidência da República, 1.ª ed., 1987.

(17) *Idem.*, *ibidem*.

«política de descentralización en tres planos»: en el ámbito de la Administración Federal, de la Administración Pública para el área privada y de la unión para los niveles de gobierno estadual (Estados) y municipal.

El proceso de desburocratización es una de las acciones significativas de expresión de los controles formales, o de costo superior al riesgo, además de la eliminación de cualquier «centralización» de carácter normativo, comprendiendo o aglutinando excesos burocráticos o padronizadores.

Constituyendo puntos concluyentes sobre el Decreto-Ley número 200 —«consolidó, a lo largo del tiempo y con instrumentos diversificados, un proceso de centralización del poder en el Gobierno Federal, siendo una adecuada estrategia de control gubernamental. Además de esto, fue un eficiente motor de modernidad, concepto que respaldó el desarrollo en la época y justificó la acción de Gobierno» (18).

En el escenario administrativo que se abre en marzo de 1985, un diagnóstico organizacional ya evidenciaba distorsiones sintetizadas en el cuadro sinóptico constante del Cuadro-resumen III.

La directriz básica de la Presidencia de la República sobre el proceso de Reforma Administrativa de la Nueva República contempla el rescate, en la práctica, de la función social de la Administración Pública, reconociendo el derecho del ciudadano a los servicios costeados por el pago de tributos.

Directrices, principios y criterios orientados por la implantación de la Reforma/Modernización Administrativa están consustanciados en: 1) Racionalización de Gastos Públicos. 2) Formulación de una nueva Política de Recursos Humanos. 3) Racionalización de la estructura de la Administración Federal.

La primera directriz respondía a la creación de mecanismos e instrumentos relacionados con el catastro o censo de los servidores, sistematización y control de pagos a través del sistema nucleado en órganos representativos del tesoro nacional, la auditoría del sistema de personal civil del Gobierno Federal y otras medidas y normas de padronización en materiales y catastro nacional de material permanente (imperecedero) y de bienes inmuebles, además de vínculos y relaciones entre la Administración Directa y la Indirecta.

(18) Fischer, Tânia Maria Diederichs, *op. cit.*

La segunda directriz se ocupa del área prioritaria —recursos humanos, mediante la creación del Centro de Desarrollo de la Administración Pública— CEDAM, para promover el perfeccionamiento especializado, actualización y reciclaje de los servidores públicos a nivel técnico operacional y gerencial, y de la Escuela Nacional de Administración Pública —ENAP, para promover la formación de nuevos cuadros dirigentes, ambos como institutos integrantes de la estructura de la Fundación Centro de Formación del Servidor Público— FUNCEP. Un nuevo Estatuto del servidor, en régimen único, y la inserción de las funciones en la Administración Indirecta y la creación de la fundación pública representan medidas cubiertas por la directriz referida.

La tercera directriz encierra una nueva postura legal sobre el proceso licitatorio, para corregir la fuga de órganos de la Administración Directa, abrigándose en ropajes nuevos de la Administración Indirecta. La desburocratización —retomada con providencias más adecuadas y normas específicas para las entidades estatales— completa el conjunto de acciones gubernamentales, «buscando la mayor fiscalización por parte de la sociedad, exactamente de acuerdo con la filosofía de la Nueva República, de mayor participación y democratización de la acción pública» (19).

Las medidas de recorte de la máquina gubernamental, en su etapa inicial, hablan claro respecto a algunos productos de la Reforma, a partir del traslado de la primera parcela de 4.800 funcionarios, de entre los 517.000 servidores de la Administración Directa y cerca de 1.100.000 de la Administración Indirecta o Estatal, y la extinción de más de 400 entidades gubernamentales, incluyendo el Banco Nacional Hipotecario, además de la incorporación de cerca de «12 otras empresas públicas que desaparecieron de estas estadísticas del total de entidades estatales, llegaban hasta 530 en 1981 y hasta 426 el año pasado (1986) y hoy (1987) se reducen a 415» (20).

Con la extinción del DASP y la creación de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República, SEDAP, el proceso reformista se concilia con su misión de promover la mo-

(19) Marcelino, Gileno, *Estatização ou Privatização. Seminário Internacional. Os Limites da Intervenção do Estado*. SEDAP/GEEP-FUNCEP. São Paulo, 1987.

(20) Marcelino, Gileno, *A Reforma e sua Comunicação: a Prática do Governo e a Versão da Imprensa*. Tese apresentada à Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (Livro Docente). São Paulo, 1988.

dernización, el perfeccionamiento y la cualificación como líneas maestras entre las propuestas previstas en el Cuadro-resumen IV.

La capacitación de recursos humanos —con carácter general y permanente— constituirá, por el carácter de adecuación del servidor público federal, un programa pertinente, la piedra angular del Sistema de Carrera, cuyas directrices fueron fijadas por el Decreto-Ley número 2403 del 21 de diciembre de 1987.

El desarrollo del servidor en la carrera se llevará a cabo por promoción de cargo de provisión efectiva y en los cargos en comisiones, mediante programas de capacitación, también de «carácter práctico, pudiendo ser desarrollados a través de fases, u otras formas de observación y acompañamiento en las actividades de carrera» (artículo 18, Decreto-Ley número 2403/1987).

Bajo el marco legal del Sistema de Carrera y operacionalización del Subsistema de Capitalización de Recursos Humanos, el ENAP pretende ser un centro de excelencia nacional en la formación de especialistas en políticas públicas y gestión gubernamental, en tanto que el CEDAM busca su consolidación a través del accionar en el área técnico-operacional y gerencial, incluso tornándose a acciones de expansión, en carácter de descentralización regional.

ENAP y CEDAM —instrumentos básicos de formación y capacitación de recursos humanos en la estructura de la FUNCEP, vinculados a la profesionalización del personal civil de la unión, constituyen herramientas para transformar la FUNCEP en agencia eminentemente prestadora de servicios— «una fábrica de sistemas y modelos atendiendo a las exigencias específicas de los órganos estatales y municipales, ofreciendo equipos de consultores especializados y altamente capacitados para hacer frente a todas las demandas de la Administración Pública local» (21).

V. PROCESOS RENOVADORES DE TRANSFORMACION DEL ESTADO

La nueva República le ha concedido a la «Reforma Administrativa el dimensionamiento propio que no es solamente técnico sino también político».

(21) *Idem.*, *ibidem*.

Todavía es el Presidente de la República, José Sarney, quien recientemente reconoció que el Estado Brasileño no se encontraba con su organismo saludable, diferenciándose de la Nación, que no presenta señales de enfermedad.

Se discute el papel o rol del Estado bajo la óptica de su capacidad gerencial. Un «Estado eficiente y eficaz, con capacidad gerencial de desestatizar o de invertir y de recuperar la inmensa deuda que tiene con 141 millones de brasileños que no reciben los servicios públicos por los cuales pagan a través de sus impuestos» (22).

El «Estado heredado», en el diagnóstico de Bernardo Kliksberg, caracterizado, en el caso brasileño, por un aparato estatal bastante rígido, bajo nivel de articulaciones gubernamentales, y que se distingue, en su situación dicotómica —de un lado la Administración Directa y Autárquica, profundamente centralizada, y, de otro, la Administración Indirecta, descentralizada—. Esta última, cuyo crecimiento se señala en consecuencia de las «tentativas de fugas —o escapismos— de las reglas formales y burocráticas de la Administración Central» (23).

El desencuentro entre Estado y Sociedad no tiene permitido la creación de canales de acceso a la participación de los ciudadanos, aunque sí ahora, con la afluencia del proceso de elaboración de la Nueva Constitución.

«El Estado se convierte en presa fácil de los intereses corporativistas que lo utilizaban en detrimento de los objetivos sociales más amplios» (24).

Además, informa el estudio del Banco Central, entre 1976 y 1985, «las transferencias de recursos para los sectores privados de la economía fueron del orden de los 153 billones de dólares, mucho mayor que la deuda externa. Estas transferencias son hechas a través de subsidios e incentivos especialmente, además del pago, a la asistencia y seguridad social y, naturalmente, intereses de la deuda pública» (25).

Se cuestiona qué tipo de Estado podría ocupar el espacio ocupado actualmente por el «Estado heredado», fase de una «perspectiva heurística». En la situación de crisis que afecta a América La-

(22) *Idem., ibidem.*

(23) *Idem., ibidem.*

(24) *Idem., ibidem.*

(25) *Idem., ibidem.*

tina, también se considera «la capacidad gerencial del Estado en un clima de administración de la escasez. Esto es tan más importante en la medida en que, por causa de la crisis, el Estado brasileño hizo una opción por programas sociales que exigen capacidad gerencial, porque son, esencialmente, programas multiinstitucionales» (26).

En consideraciones teóricas, la Reforma del Estado hay que constituirla en un proyecto amplio, en el cual el diálogo con la sociedad sea permanente.

El Estado —Servicio consagrado por la Nueva República—, debe contener la «despolarización» de su poder en el dislocamiento que alcancen los grupos sociales.

La transformación del Estado —convertida en «Proyecto Global»— ya comporta en su seno una nueva propuesta, que se inició con el esfuerzo preconstituyente, traducido por la Reforma Administrativa iniciada a partir de 1985.

La Reforma del Estado pasa por el compromiso actual de la Constituyente Brasileña que diseña la nueva organización política del país, sumando atributos inherentes al Poder Legislativo y a la acción precursora del Poder Ejecutivo, en la tentativa de implementar una Reforma Administrativa por primera vez en un cuadro democrático.

Debemos dejar constancia de que el «Estado Brasileño es pobre y refleja una sociedad también pobre, como ocurre en todos los países de América Latina. En esta región, según la UNICEF, la pobreza alcanza al 40 por 100 de la población y, en 1985, morirán por día tres mil niños o un millón por año, por causas que podrían ser evitadas». En esta realidad, el poder público adquiere una gran importancia en el ámbito de la economía. El rol del Estado es estratégico en el proceso de superación del subdesarrollo. En tanto se mantengan los desniveles sociales, tales como se presentan hoy, el Estado continuará siendo un gran inversor y un gran empleador. Es exactamente por eso que precisamos una Reforma del Estado (27).

(26) *Idem., ibidem.*

(27) *Idem., ibidem.*

VI. CONCLUSIONES

El análisis histórico evidencia la génesis del modelo centralista concerniente a los momentos diversos de la Administración Pública en el Brasil.

El rol del Estado y sus relaciones con la sociedad están permeados por la corporativización de uno y de otro. El comportamiento psicosocial del hombre brasileño tiene raíces histórico-culturales, que emergen en las relaciones del Estado/Sociedad Civil Organizada.

El Estado Administrativo en el Brasil surge en el momento político que asocia el carácter modernizante al proceso de conducción autoritaria del Sistema Político Institucional. El contrapunto más significativo coincide con la Nueva República. El Servicio Público brasileño es favorecido con la tentativa de la implantación de la revisión del rol del Estado, que contrasta con el Estado asistencial o centralizado.

Tal «transición democrática» señala el reforzamiento de las fuerzas sociales, movilizadas en el sentido de participación y representatividad en las decisiones nacionales.

Instrumentos y mecanismos de la Reforma Administrativa, principalmente en el campo de la modernización y cualificación de recursos humanos, son utilizados en la renovación de la capacidad gerencial del Estado, a través de los programas de formación y capacitación ejecutados por el Centro de Desarrollo de la Administración Pública, CEDAM, y la Escuela Nacional de Administración Pública, ENAP.

La transformación del Estado se auspicia como meta global de la Sociedad, empeñada en contar con una nueva Carta Política, bajo la inspiración de la justicia social y con la primacía de la conciencia política de la nacionalidad, sintonizados con la mejor cualificación de los servicios gubernamentales en beneficio de sus usuarios, como protagonistas del desarrollo brasileño.

CUADROS-RESUMEN (*)

I. A PARTIR DE 1930

Primer Nivel. Estado: *a)* Expande la Administración Pública.
b) Interviene en la Política Económica y Social.

CARACTERISTICAS

1. Creación de órganos: *a)* Formuladores de Políticas Públicas. *b)* De «staff», raramente de Línea.
2. Segmentos de la Sociedad integrando los Consejos.
3. Asociaciones del Estado con la Clase Dirigente Nacional.
4. Inicio de la disputa «Embriones de la Tecnocracia Estatal versus Burguesía».
5. Organos: *a)* De duración efímera. *b)* No cumplen sus objetivos.

Segundo Nivel. Expansión de Organos Permanentes, junto a la Administración Directa.

CARACTERISTICAS

1. Creación de órganos más activos, ejecutivos que reglamentan, dirigen, fiscalizan, controlan (Ministerios, Autárquicos, Agencias).

Tercer Nivel. Expansión empresarial del Estado.

(*) Elaborados por Marcelino Gileno.

CARACTERISTICAS

1. Creación de Empresas de Derecho Privado (Sociedades Anónimas).
2. Captación de Recursos vía Sistema Fiscal.
3. Constitución de Empresas para la explotación de diversas actividades.
4. Crecimiento inicial tímido, entre tanto en importantes sectores.
5. Denominación de tales Entidades: Administración Indirecta.

II. DESPUES DE 1964

Nuevo modelo de la Administración Pública: Administración para el Desarrollo.

CARACTERISTICAS

1. Sustitución de funcionarios estatutarios por funcionarios de régimen laboral.
2. Modernización del Aparato del Estado.
3. Expansión de la Administración Indirecta.
4. Expansión de la Administración Directa: nuevos Ministerios.
5. Reducción del espacio ocupado por el DASP.

JUSTIFICACION

Mayor agilidad, flexibilidad y eficacia para atender las demandas y presiones de un Estado Desarrollista.

Facilidad de aportes de recursos por parte del Estado.

OBSERVACIONES

Una de las principales formas jurídicas de la expansión de la Administración Indirecta —la Fundación— fue utilizada por las Universidades.

III. ANALISIS CRITICO

DISFUNCIONES GENERALES

1. Ineficacia del Planeamiento Gubernamental.
2. Deficiencia de mecanismos de implementación, coordinación y evaluación de las acciones de reforma/modernización de los órganos.
3. Disociación entre Planeamiento, Modernización y Recursos Humanos.
4. Actuación poco integrada y coordinada de órganos ligados al área.
5. Poca prioridad al área de Recursos Humanos.

CONSECUENCIAS

1. Escapismo: Multiplicación de órganos y entidades.
2. Marginalidad del funcionalismo.
3. Discontinuidad Administrativa.
4. Debilitamiento o desgaste de la imagen del DASP.
5. Pérdida de poder y «status».

IV. LINEAS DE ACCION/PROPUESTAS

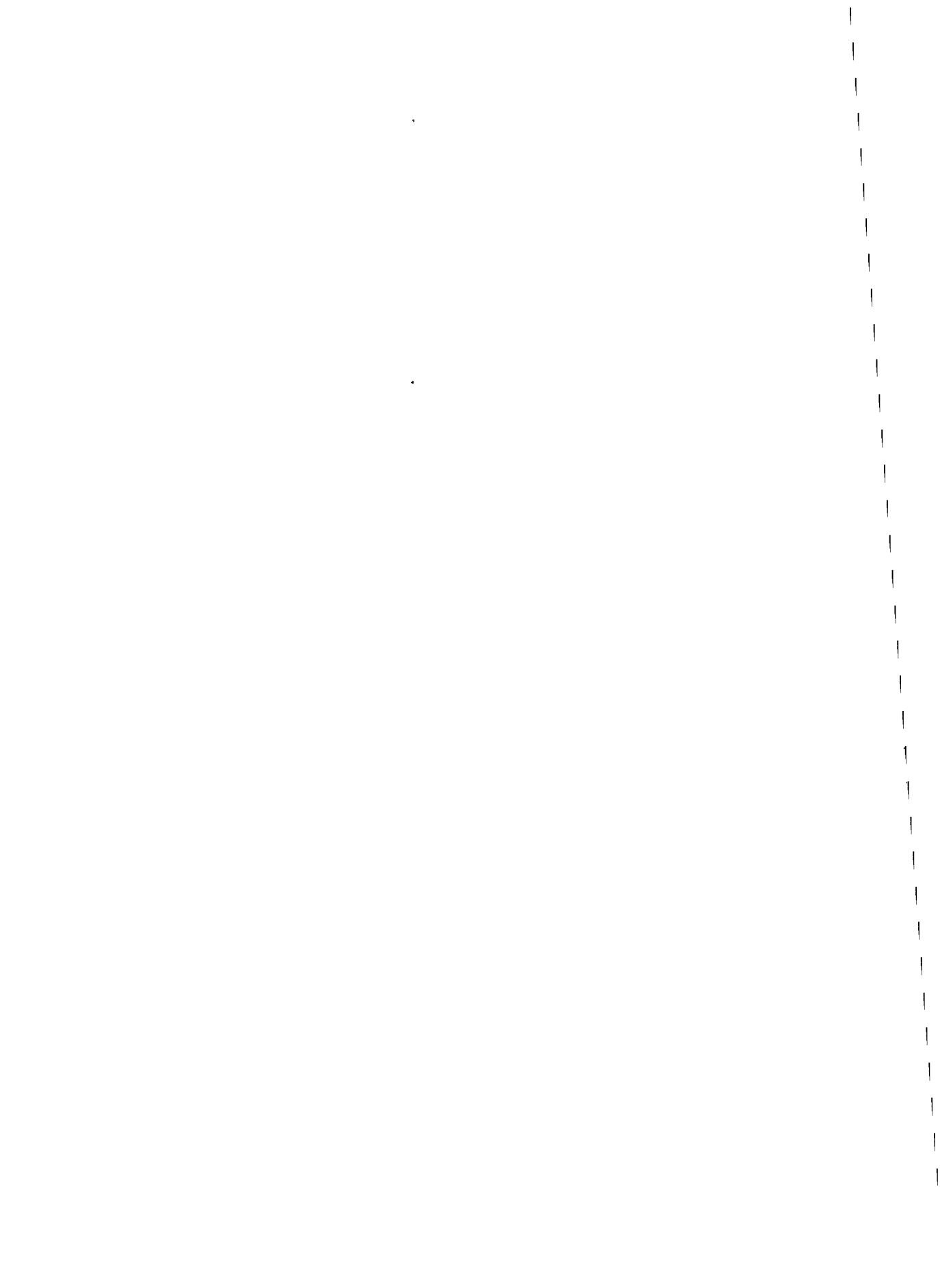
1. Reformulación:
 - a) Fortalecer e integrar los órganos.
 - b) Definir políticas y directrices para los Recursos Humanos.
 - c) Implantar sistemas de información gerenciales.
 - d) Distinguir vertientes de Recursos Humanos.
 - e) Reestructurar el órgano:
 - Extinción del DASP.
 - Transformación en Secretaría de la Presidencia de la República.
 - Constitución de Sistemas.

BRASIL

2. Racionalización de la Estructura de la Administración Federal y de los mecanismos de tutela administrativa.
3. Institución de nuevos órganos, si fuera necesario.
4. Inclusión de las Fundaciones en las Administraciones Indirectas.
5. Nueva disciplina legal para las Licitaciones.
6. Desburocratización.
7. Desempeño y productividad de las Estatales.
8. Fiscalización por la Sociedad.

IV

LA FUNCION PUBLICA EN COLOMBIA



La Función Pública en Colombia

Diego YOUNES MORENO

*Ministro de Trabajo y Seguridad
Social de Colombia*

Es nuestro propósito para este Seminario Internacional dirigido a antiguos alumnos del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, dar una visión general de las instituciones más sobresalientes de la Función Pública colombiana. Pasaremos revista a la definición y tratamiento del empleo en Colombia, a las técnicas y procedimientos para clasificarlos y remunerarlos adecuadamente. Nos referiremos a las diversas modalidades jurídicas para el enganche a la Administración y su régimen jurídico. Esbozaremos finalmente los esfuerzos y realizaciones en el campo de la carrera administrativa y cerraremos resaltando las experiencias del manejo laboral en los casos de Reforma Administrativa, por considerar que es uno de los puntos que está de moda en el país, y que puede resultar más atractivo para la comparación de experiencias similares en otros países.

I. EL EMPLEO EN LA FUNCION PUBLICA COLOMBIANA

1. GENERALIDADES

Según el artículo 2.º del Decreto extraordinario 1042 de 1978, el empleo es «el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser atendidos por una persona natural, para satisfacer necesidades permanentes de la Administración Pública. Los deberes, funciones y responsabilidades de los diferentes empleos

son establecidos por la Constitución, la Ley o el reglamento o asignados por autoridad competente».

Son elementos básicos del cargo los siguientes:

a) Conjunto de funciones, deberes y responsabilidades: un empleo es, en principio, una serie o conjunto específico de tareas que constituyen un conjunto de trabajo. Su ejercicio implica tanto unas determinadas facultades para poder desarrollarlas cabalmente (competencias o atribuciones), como unas específicas obligaciones que garanticen su adecuado cumplimiento (deberes).

b) La circunstancia de que un cargo sea predominantemente un conjunto de tareas constituye un desarrollo constitucional puesto que, según el artículo 63 de la Carta vigente (que proviene desde la propia compilación de 1886), no puede haber en Colombia ningún empleo que no tenga detalladas funciones en ley o reglamento. Dicho conjunto de deberes, funciones y responsabilidades deben ser establecidos por la Constitución, la Ley, el reglamento, o asignados por autoridad competente.

2. RESTRICCIONES Y REGLAS PARA LA CREACION DE EMPLEOS

Restricciones de origen constitucional. Es bueno recordar que, de conformidad con los textos constitucionales vigentes, el Presidente puede crear los empleos que requieran los servicios administrativos de Ministerios y departamentos administrativos, pero con sujeción tanto a las normas que el Congreso expida para fijar la estructura de la Administración como a las escalas salariales y la nomenclatura de empleos que señala los cargos que el Gobierno pueda crear y les asigna la remuneración que les corresponde. Estas reglas imponen, desde luego, restricciones a la acción gubernamental, pero le indican patrones generales que el Ejecutivo debe respetar íntegramente cuando ejerza la facultad que tiene para establecer las plantas de personal en los organismos ya citados.

Por tanto, el Decreto 1042 de 1978, al disponer en su artículo 75 las reglas a las cuales deben someterse las entidades de la rama ejecutiva para fijar las plantas de personal, no hace más que desarrollar mandatos constitucionales. Tales reglas son:

1.^a La creación de empleos y, en general, la fijación de las plantas de personal, deberá ajustarse a las normas que sobre cla-

sificación y nomenclatura de cargos contiene el Decreto 1042 de 1978 y demás normas sobre la materia, lo cual es apenas evidente por las razones anteriormente expuestas.

Dice el literal (a) del inciso primero del artículo 75, ya citado, que la creación de empleos debe ajustarse al «manual general de requisitos mínimos...». En este caso, el legislador incurrió en una impropiedad porque los requisitos mínimos deben tenerse en cuenta con ocasión de la provisión de los empleos más que para su creación. Ha debido hacerse referencia al manual de funciones.

2.º Ningún empleado podrá tener funciones generales distintas a las establecidas en la Constitución, la Ley, el manual descriptivo de la entidad para las clases de cargos, ni remuneración que no corresponda a la señalada a la del sistema salarial previsto por la Ley.

Surge de la lectura del literal citado que la expresión correcta debe ser «empleo» y no «empleado» porque las funciones se fijan para los primeros y es su desarrollo el que corresponde a los segundos. Las funciones de los cargos públicos, como antes vimos, se fijan por la Constitución, la Ley y, en la mayoría de los casos, por el Decreto 2759 de 1979 que contiene el manual descriptivo de funciones.

II. CLASIFICACION DE LOS EMPLEOS PUBLICOS EN COLOMBIA

Para un ordenado y racional sistema de remuneración en el sector público, se prevé la clasificación de cargos consultando para ello la naturaleza de las funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, las principales instituciones de clasificación en Colombia son los niveles de los cargos y la nomenclatura:

1. LOS NIVELES EN EL DECRETO-LEY 1042 DE 1978

El artículo 3.º del Decreto 1042 de 1978 realizó una clasificación de siete niveles, elaborada consultando la naturaleza misma de las funciones de los empleos, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño. Tales niveles son:

— Nivel Directivo: Este nivel comprende los empleos a los cuales corresponden funciones bien de dirección general de los organismos de la rama ejecutiva, o bien de formulación de políticas, o de adopción de planes y programas para su ejecución. Pertenecen a él los empleos de Presidente de la República, Ministros del despacho ejecutivo, jefes de departamentos administrativos, directores generales de establecimientos públicos, viceministros, director general de presupuesto, director general de tesorería, subjeses de departamento administrativo, superintendentes, secretarios generales de ministerio o departamento administrativo, secretario general de superintendencia o entidad descentralizada, subdirectores de establecimientos públicos, gerente o subgerente de empresa industrial o comercial del Estado, miembro del consejo de obras públicas, decano de universidad, director de escuela o de instituto o de departamento de universidad, rector de colegio mayor, rector de institución tecnológica, secretario general de universidad, vicedecano, vicerrector o director administrativo de universidad.

Se refieren a la nomenclatura del nivel directivo los Decretos 712 de 1978 y 1044 de 1978.

— Nivel Asesor: Agrupa este nivel cargos cuyas tareas consisten en asistir y aconsejar directamente a los funcionarios que encabezan los organismos principales de la Administración Pública. Comprende empleos tales como: consejeros de Presidente de la República, secretarios de la Presidencia de la República, secretarios privados del Presidente, consejeros o asesores de las distintas dependencias de la rama ejecutiva.

— Nivel Ejecutivo: Dicho nivel está caracterizado por empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación y control de las unidades o dependencias internas de las entidades públicas que ejecutan y desarrollan la política de la Administración. Dentro de este nivel se compendian empleos tales como director de Ministerio o departamento administrativo, superintendente delegado, director de clínica, registrador principal, subdirector, director regional, jefe de división, jefe de oficina, registrador delegado, jefe de unidad, administrador de aduana, jefe de sección, jefe de proyecto, jefe de grupo, jefe de programa de institución intermedia profesional, director de museo, director seccional, subadministrador de aduanas, director de centro de información y director de centro o de carrera de sistemas, jefe de departamento, de instituto

tecnológico, director de unidad tecnológica o de unidad académica, director de fábrica, director de unidad administrativa especial, director general de aduanas, director general de crédito público, director general de impuestos nacionales, rector de institución intermedia profesional, secretarios de facultad de institución tecnológica o de colegio mayor. Se refieren a la nomenclatura de nivel ejecutivo los Decretos 1042 de 1978 y 1158 de 1978.

— Nivel Profesional: A este nivel pertenecen los empleos cuya naturaleza funcional demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la Ley. Se agrupan en él los empleos de investigador científico, inspector de saneamiento, profesional especializado, secretario privado, defensor de menores, profesional universitario, inspector, auditor, capellán, capitán de aduanas, comandante de guardacosta, médico y odontólogo, piloto de aviación del resguardo.

— Nivel Técnico: Agrupa los empleos cuyas funciones exigen la aplicación de los procedimientos y recursos indispensables para ejercer una ciencia o un arte, y pertenecen a él empleos como los de piloto, analista de sistemas, capitán de buque, técnico tributario, asistente administrativo, músico de orquesta, técnico de presupuesto, copiloto, archivista, diseñador, fotogrametrista, revisor de cartografía, músico de banda, programador de sistemas, técnico administrativo, traductor, grafólogo, técnico operativo, instructor, instructor auxiliar, técnico en balística, capitán de draga, dibujante, operador de equipo de sistemas, topógrafo, técnico en educación, detective, agente secreto, dactiloscopista, auxiliar de técnico. Se refiere a la nomenclatura de nivel técnico el Decreto 1042 de 1978.

— Nivel Administrativo: Se conforma por cargos cuyas funciones implican bien el desarrollo de actividades de orden administrativo complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o bien la supervisión de un pequeño grupo de trabajo. Este nivel comprende empleos tales como coordinador, administrador de aeropuertos, tesorero, recaudador de impuestos, registrador seccional, subdirector del centro, director de establecimiento carcelario, aforador, secretario ejecutivo, pagador, visitador de trabajo, jefe de almacén, teniente de aduanas, comisario, subdirector de establecimiento carcelario, analista de seguridad, sargento de aduanas, almacenista, oficial de migración, inspector de trabajo, visita-

dor de hacienda, cajero, visitador, supervisor, inspector de carreteras, capitán de prisiones, auxiliar administrativo, oficial de catastro, cabo de aduanas, secretario, teniente de prisiones, expendedor de especies venales, ecónomo, ayudante de oficina, cabo de prisiones, cajero auxiliar, guarda de aduanas, sargento de prisiones, teniente coronel de prisiones.

— Nivel Operativo: Este nivel finalmente agrega los empleos cuyas funciones se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución, como son los cargos de operario calificado, enfermero auxiliar, transcriptor de datos, chófer mecánico, fotógrafo, celador, ayudante, operario, auxiliar de servicios generales, guardabosque.

La utilización que se les da a los anteriores niveles es la asignación de una tabla salarial para cada nivel (al contrario de lo que sucedía anteriormente, en que una misma tabla de remuneración comprendía todos los empleos). Sin embargo, estos niveles podrían utilizarse aún más: por ejemplo, para regular hasta qué empleos puedan tener derecho a horas extras, o a subsidio de alimentación o al auxilio de transporte, con indudables ventajas puesto que se evitaría así la desactualización de los topes vigentes favoreciendo más equitativamente a los servidores públicos. Igualmente podría pensarse volver al sistema de nivel y no de cargos como lo es actualmente, consagrando vocación a ella para todos los cargos de los niveles que el legislador juzgue conveniente.

2. LA NOMENCLATURA DE CARGOS

La nomenclatura (nombre) es el repertorio de los empleos que puede crear el Presidente en uso de su facultad constitucional. Esta es una limitación al ejercicio de tal atribución ejecutiva —circunstancia que obliga a ubicarla dentro del régimen abstracto del empleo—, puesto que es un nuevo marco expedido por el legislador para que dentro de él, y solamente dentro en él, se mueva el Ejecutivo al ejercer la facultad a que se refiere el ordinal 21 del artículo 120 de la Carta para crear empleos.

Técnicamente, la nomenclatura es el punto de enlace entre la clasificación y la remuneración. Ella traduce, al jerarquizar diferencialmente los grados de las distintas denominaciones, los principios de clasificación que permiten asignar los diferentes grados

que contiene la tabla salarial; y es también por esa razón uno de los más importantes elementos del sistema salarial, conjuntamente con los principios de clasificación de cargos, la tabla de remuneraciones y la regulación de los demás factores configurativos del salario (gastos de representación, prima técnica, horas extras, etc.). Por tanto, la nomenclatura es parte del sistema salarial y su fijación compete al Congreso.

III. LA REMUNERACION DE LOS EMPLEOS EN LA FUNCION PUBLICA COLOMBIANA

Con el fin de que la Administración Pública atraiga y conserve a su servicio a un personal de condiciones sobresalientes tiene que ofrecer una buena retribución. Debido a las actuales presiones inflacionistas y a las nuevas necesidades de talento científico, profesional y de gestión en actividades vitales de la Administración, la política de retribuciones constituye una de las cuestiones más apremiantes de la administración de personal de hoy en día.

Un sistema adecuado de la remuneración para la Administración Pública debe reunir por lo menos las siguientes características: suficiencia global, igualdad y conocimiento del sistema de parte de quienes lo administran y de quienes son objeto de su aplicación.

Resulta conveniente decir que en el sector público colombiano no existe una institución salarial única, o salario integral, sino que el trabajo se remunera con diversos factores salariales.

También vale la pena señalar, tratándose de empleados públicos, que existe un régimen denominado general fijado por la Ley para la rama ejecutiva, pero también entidades que cuentan con estatutos salariales específicos igualmente determinados por el legislador.

De otra parte, tratándose de los trabajadores oficiales, es bueno recordar que su remuneración se fija mediante convención colectiva celebrada entre la entidad y el respectivo sindicato.

Vamos a señalar a continuación cuáles son los principales factores salariales en el régimen general de remuneración, cuyo diseño suelen seguir los denominados «régimenes específicos»:

a) Sueldo mensual. El sueldo mensual o remuneración habitual fija se compone, para los empleados públicos, por las escalas

salariales. Aunque la expedición de estas compete al Congreso Nacional, este organismo suele delegar tal competencia en el Presidente de la República, quien las ajusta anualmente por decreto. Para hacer el ajuste ha sido usual tener en consideración la variación del índice de precios al consumidor que suministra el DANE, salvo para 1985 cuando el reajuste se hizo siguiendo los parámetros acordados entre el Gobierno y el Fondo Monetario Internacional.

b) Gastos de Representación. Esta es una clase de remuneración para el desempeño de cargos de niveles superiores determinados por la Ley, cuyo ejercicio exige mayores gastos precisamente por su jerarquía en la pirámide organizacional del Estado. Dentro de los empleos con este tipo de gastos están los del Nivel Directivo y el Nivel Asesor, que ya se mencionaron anteriormente.

c) Prima Técnica. Es esta una remuneración adicional para empleos públicos altamente calificados, cuya cuantía se determina en cada caso por decreto gubernamental siempre y cuando desempeñen los cargos de Profesional Especializado o Investigador Científico, o de los Niveles Ejecutivo o Asesor. La prima puede llegar hasta el 50 por 100 de la remuneración básica.

d) Horas Extras y Días Festivos. En el Sector Público también se da la remuneración al trabajo realizado en horas adicionales a la jornada ordinaria (overtime), diurna o nocturna, o en días dominicales o festivos, aunque con ciertas limitaciones establecidas por las disposiciones legales vigentes.

e) Prima de Vacaciones. Es este un pago al que tienen derecho los empleados públicos (y, según lo contratado, también los trabajadores oficiales) equivalente a quince (15) días de salario por cada año de servicio, pagadero con cargo al presupuesto vigente, cualquiera que sea el año de su causación.

f) Bonificaciones por Servicios Prestados. Es un pago por cada año continuo de servicios a que tienen derecho los empleados públicos equivalente a un 50 por 100 de la asignación básica más incrementos por antigüedad y gastos de representación, siempre que no se devengue una remuneración mensual (sueldo y gastos de representación) superior a 55.000 pesos; si ella es superior a dicha cifra, la bonificación sólo alcanzará el 35 por 100 de los factores indicados.

g) Bonificación Especial de Recreación. Este pago se hace a los empleados públicos que, teniendo derecho a las vacaciones, ini-

cien el disfrute de las mismas dentro del año civil de su causación, y es equivalente a dos días de la asignación básica mensual.

h) Prima de Servicios. Pago al cual tienen derecho los empleados públicos consistente en quince (15) días de remuneración por cada año de servicios, o proporcionalmente al tiempo laborado siempre y cuando hubiere servido cuando menos un semestre en el respectivo organismo.

i) Subsidio de Alimentación. Pago a los empleados públicos que devenguen asignaciones básicas no superiores a 54.900 pesos y que asciende a 1.830 pesos mensuales en la actualidad.

j) Auxilio de Transporte. Es otro pago a los empleados públicos cuya cuantía es la misma que devenguen por esta misma razón los empleados particulares.

IV. FORMAS DE ENGANCHE CON LA ADMINISTRACION PUBLICA COLOMBIANA

Las cuatro formas básicas de vinculación con la Administración Pública que se han establecido para ocuparse en ella son:

— La modalidad estatutaria, o de acceso a los cargos oficiales como empleado público.

— La modalidad contractual laboral, o de acceso a los cargos oficiales como trabajador oficial.

— Los auxiliares de la Administración, para acceder a labores de corta duración.

— Los funcionarios de seguridad social, para la mayoría de los empleos del Instituto de Seguros Sociales, ISS.

Las tres primeras modalidades tienen origen legal en diversas disposiciones que se examinarán más adelante, y que el Decreto 1950 de 1973 pretende sistematizar, en sus artículos 3.º y 4.º en textos del siguiente tenor literal:

«Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado

son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.»

En el artículo 4.º del mismo Decreto se lee: «Quienes prestan al Estado servicios ocasionales, como los peritos; obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o de una obra, son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes.»

La última modalidad de vinculación indicada (funcionarios de la seguridad social) surgió a la vida jurídica en el Decreto-Ley 1651 de 1977 que regula la administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales. Las modalidades básicas antes enunciadas se detallan a continuación.

1. LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Se vinculan por una modalidad estatutaria, denominada también legal o estatutaria, y el acto que la traduce es el nombramiento y la posesión.

La nota principal de tal situación es la de que el régimen del servicio (o de la relación de trabajo, si se prefiere el término) está previamente determinado en la ley y, por tanto, no hay posibilidad legal de que el funcionario entre a discutir las condiciones de empleo ni a fijar alcances laborales distintos de los concebidos por las normas generales y abstractas que la regulan.

En la actualidad tienen el carácter de empleados públicos en la rama ejecutiva del poder público las personas que integren cualquiera de los siguientes grupos:

a) Quienes presten sus servicios en los Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos, a título de regla general que admite excepciones.

b) Las personas que presten sus servicios en empresas industriales y comerciales del Estado y que allí desempeñen aquellas actividades de dirección o confianza que, según los estatutos, deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Lo anterior se deduce sin dificultad en los artículos 5.º del Decreto 3135 de 1968, y el 3.º del Decreto 1950 de 1973.

En el curso de esta obra se analizarán en la oportunidad debida las diversas disposiciones que compendian el régimen legal del empleado público.

2. LOS TRABAJADORES OFICIALES

Se vinculan por una modalidad contractual laboral y otorga, a quien por ella se vincula a la Administración, el carácter de trabajador oficial y ello se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio a prestar, permitiendo obviamente la posibilidad de discutir las condiciones aplicables.

Se predica esta vinculación de las personas que prestan sus servicios en:

a) Empresas industriales y comerciales del Estado, a título también de regla general que admite la excepción anteriormente señalada.

b) Actividad de la construcción y sostenimiento de las obras públicas en cualquiera de los organismos oficiales.

c) Las actividades previstas en los estatutos de los establecimientos públicos como susceptibles de tal vinculación.

También lo anterior es deducible de los artículos antes citados de los Decretos 3135 de 1968 y 1950 de 1973. Tanto los empleados públicos como los trabajadores oficiales se denominan genéricamente empleados oficiales.

3. CLASIFICACION DE LOS EMPLEADOS OFICIALES

El Decreto 3135 de 1968 compendia en el artículo 5.º de este Decreto la clasificación mencionada en un texto que dice:

«Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué activi-

dades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.»

Por su parte, el Decreto 3135 de 1968 fue reglamentado por el Decreto 1848 de 1969, que introdujo el concepto de empleado oficial para abarcar, de manera genérica, a las personas naturales que trabajen al servicio de Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta. También allí se distinguió la especie comprendida en el concepto genérico de empleado oficial, diferenciando el empleado público del trabajador oficial según la forma de vinculación a la Administración Pública nacional. Si el vínculo es legal y reglamentario, se da el primer caso; si por medio de contrato de trabajo, el segundo.

4. AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION

Los auxiliares no están incorporados a las plantas de personal. Prestan sus servicios en forma ocasional o temporal a la Administración y se denominan «colaboradores» de la Administración. En la rama ejecutiva las formas usuales de auxiliares de la Administración son los supernumerarios y los contratistas independientes. Con respecto de supernumerarios, anteriormente las leyes anuales de presupuesto prácticamente venían reconociendo esta figura, puesto que en las definiciones relativas a la clasificación y determinación de los gastos por servicios personales se preveían los correspondientes a personal de esta naturaleza. Dice así la Ley presupuestal:

«Sueldos del personal supernumerario.—Comprende la remuneración del personal accidental que la Ley autorice nombrar por necesidades del servicio y que, por su carácter transitorio, no figura en nómina. Los nombramientos se harán por medio de resoluciones motivadas en que conste el término de los servicios y la apropiación que ampara el pago. Estas resoluciones requerirán para su

validez la aprobación de la Dirección General de Presupuesto, la cual se abstendrá de hacerlo cuando no se justifique el gasto, y, especialmente, cuando en la parte motiva no se cite la disposición legal que autorice al gasto. El pago de estos servicios se hará mediante cuentas de cobro o nóminas, en las cuales se hará constar de manera expresa el número y la fecha de la resolución de nombramiento, y las demás circunstancias, requisitos y firmas requeridas para legalizar la erogación.»

En general no había, hasta 1978, disposiciones que regularan en detalle el régimen de ese servicio de supernumerarios y, por tanto, era preciso acudir a las demás fuentes del Derecho como la analogía, o a los principios generales.

Con el Decreto 1042 de 1978 se empezaron a regular algunos puntos básicos de esta modalidad.

5. CONTRATISTAS ADMINISTRATIVOS

También emplea la Administración Pública personas vinculadas por un contrato administrativo (no laboral) igualmente para labores transitorias. El artículo 163 del Decreto 222 de 1983 define el contrato de prestación de servicios en los siguientes términos:

«Para los efectos del presente estatuto, se entiende por contrato de prestación de servicios el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no pueden cumplirse con personal de planta.

No podrán celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas, salvo autorización expresa de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia o de la dependencia que haga sus veces.

Se entiende por funciones administrativas aquellas que sean similares a las que estén asignadas, en todo o en parte, a uno o varios empleos de planta de la entidad contratante.»

Por su parte, el artículo 164 del mismo estatuto advierte las siguientes clases de contratos de prestación de servicios: los de asesoría de cualquier clase; representación judicial; rendición de conceptos; servicios de salud distintos de los que celebren las entida-

des de previsión social; edición, publicidad, sistemas de información y servicios de procesamiento de datos; agenciamiento de aduanas; vigilancia, aseo; mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos, instalaciones y similares.

El artículo 165 del mismo Decreto indica como contratos de prestación de servicios los de carácter técnico o científico, en un texto que reza así:

«Los contratos de prestación de servicios también podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas con el fin de obtener y aprovechar conocimientos y aptitudes especiales de carácter técnico o científico. Estos contratos no podrán celebrarse por un término superior a cinco (5) años, incluidas las prórrogas, si las hubiere.»

En materia de remuneración a las personas naturales, que las vinculadas por contrato de prestación de servicios sólo tendrán derecho a los emolumentos expresamente convenidos, y que en ningún caso podrá pactarse el pago de prestaciones sociales.

Para la celebración de los contratos de prestación de servicios que pretendan suscribir las entidades descentralizadas del orden nacional se dispone, por el artículo 169 del mencionado Decreto 222 que cuando ellas necesiten celebrar contratos de prestación de servicios cuyo valor fuere igual o superior a un millón doscientos mil pesos (\$1.200.000) deberán enviar a la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República, o a la dependencia que haga sus veces, junto con la solicitud razonada del ministro o jefe del departamento administrativo al cual se hallen adscritos o vinculados.

6. LOS FUNCIONARIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

A raíz de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 12 de 1977, se expidió el Decreto 1651 de 1977 que regula la administración de personal en el Instituto de Seguros Sociales donde se establece ciertamente una nueva modalidad de vinculación a la Administración Pública.

El artículo 3.º del citado Decreto dice:

«...Serán empleados públicos de libre nombramiento y remoción el director general del instituto, el secretario general, los sub-

directores y los gerentes seccionales de la entidad. Tales empleados se sujetarán a las normas generales que rigen para los funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

Las demás personas naturales que desempeñen las funciones de que trata el artículo precedente se denominarán funcionarios de seguridad social, con excepción de las personas que cumplan las funciones relacionadas con las siguientes actividades, que serán trabajadores oficiales: aseo, jardinería, electricidad, mecánica, cocina, celaduría, lavandería, costura, lavado de ropa y transporte.

Los funcionarios de seguridad social estarán vinculados a la Administración por una relación legal y reglamentaria de naturaleza especial, que les confiere el derecho a celebrar colectivamente con el Instituto convenciones para modificar las asignaciones básicas a sus cargos.»

En consecuencia, los servidores a que se refiere el artículo transcrito («funcionarios de seguridad social») si bien en una parte se asemejan a los empleados públicos por cuanto su vinculación es legal y reglamentaria, por otra se asemejan a la contractual laboral en cuanto pueden negociar colectivamente las asignaciones básicas de sus cargos.

El Gobierno nacional, mediante Decreto 413 de 1980, reglamentó esta modalidad. En dicha norma se diferencian los cargos discrecionales y los de carrera; se reglamenta el ingreso al servicio y la forma de provisión de los empleos; se señala el proceso de selección de personal; el período de prueba; el escalafonamiento y, en general, todas las novedades de personal.

Es esta, entonces, una combinación del empleado público que no puede negociar ni individual ni colectivamente, y del trabajador oficial que sí lo puede hacer, pues como se vio, los funcionarios de la seguridad social pueden negociar las asignaciones básicas de sus empleos, pero no lo demás. Esta fórmula surgió para solucionar intensos conflictos al interior del seguro social en Colombia, que originaron en 1976 una prolongada huelga médica y paramédica.

7. IMPORTANCIA DE LA CLASIFICACION

Las diferencias más importantes que se derivan de ser clasificado como empleado público o trabajador oficial se pueden agrupar así:

— Derecho de asociación: los empleados públicos y trabajadores oficiales pueden organizarse en sindicatos; pero los primeros tienen facultades restringidas en tanto que los segundos gozan de un derecho de asociación tan amplio como el de los sindicatos particulares, con la sola limitación de la huelga.

— Negociación colectiva: los trabajadores oficiales tienen una gran amplitud para negociar mediante las instituciones propias del derecho colectivo sus condiciones de empleo, puesto que el artículo 416 del Código Sustantivo de Trabajo establece que los sindicatos de los «trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones se tramitarán en los mismos términos que los demás». En consecuencia, los trabajadores oficiales pueden presentar pliegos de peticiones, celebrar convenciones colectivas de trabajo y someter los puntos que no hayan podido solucionarse en las etapas de arreglo directo o de conciliación al mecanismo del tribunal de arbitramento.

Por el contrario, tratándose de organizaciones sindicales de empleados públicos, la Ley circunscribe su radio de acción a las siguientes actividades:

a) Estudiar las características de la respectiva profesión y las condiciones de trabajo de sus asociados.

b) Asesorar a sus miembros en la defensa de sus derechos como empleados públicos, especialmente los relacionados con la carrera administrativa.

c) Representar en juicio o ante las autoridades los intereses económicos comunes o generales de los agremiados, o de la profesión respectiva.

d) Presentar a los respectivos jefes de la Administración memoriales respetuosos que contengan solicitudes que interesen a todos sus afiliados en general, o reclamaciones relativas al tratamiento de que haya sido objeto cualquiera de estos en particular, o sugerencias encaminadas a mejorar la organización administrativa o los métodos de trabajo.

e) Promover la educación técnica y general de sus miembros.

f) Prestar socorro a sus afiliados en caso de desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad.

g) Promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y auxilios mutuos, escuelas, biblioteca, institutos técnicos, o de rehabilitación profesional, ofi-

cinas de colocación, hospitales, campos de experimentación o de deporte y demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión contemplados en los estatutos.

h) Adquirir a cualquier título y poseer los bienes inmuebles y muebles que requieran para el ejercicio de sus actividades.

— Derecho de huelga: en este aspecto no hay diferencia alguna, por la circunstancia de que tanto empleados públicos como trabajadores oficiales están vinculados a entidades oficiales que prestan servicios públicos. La Constitución Nacional, en su artículo 18, garantiza el derecho de huelga, pero no en los servicios públicos. En concordancia con este precepto constitucional, el Decreto-Ley 2400 de 1968 en su artículo 8.º prohíbe a los empleados públicos «declarar huelgas o paros, apoyarlos o intervenir en ellos», y el Código de Trabajadores hace lo propio para los trabajadores oficiales (artículo 416).

— Jurisdicción: las controversias que tengan origen en una relación estatutaria (empleados públicos) son conocimiento del juez administrativo, o sea, del Consejo de Estado o de los tribunales departamentales de lo Contencioso-Administrativo. Por el contrario, de aquellas controversias que tengan origen en la relación contractual laboral (trabajadores oficiales) serán competentes los jueces laborales.

— Fuero sindical: mientras que los empleados públicos no gozan de la garantía del fuero sindical, para los trabajadores oficiales sí se predica este derecho siempre que no se trate de aquellos que desempeñen actividades de dirección, confianza y manejo.

— Ingreso: este aspecto señala una importante diferencia formal.

En efecto: mientras los empleados públicos ingresen a la Administración mediante un acto administrativo de nombramiento, seguido del acto ritual de la posesión del empleo, el trabajador oficial ingresa al servicio mediante la firma del respectivo contrato de trabajo.

V. LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El primer esfuerzo legal para administrar más técnicamente el personal en el país se remonta al año 1938: en ese año se expide la Ley 165, desde entonces se han llevado a cabo sucesivas tenta-

tivas para regular el manejo de los recursos humanos al servicio del Estado.

Aquel primer estatuto creó la carrera administrativa para todos los servidores públicos que prestaran servicios de carácter permanente en el sector oficial, excluyendo de ello sólo a los empleados que ejercieran jurisdicción o autoridad, a los agentes del Presidente de la República o de los gobernadores, y, como regla general, a todos aquellos funcionarios cuyos cargos tuvieran una significación esencialmente política o se rigieran por preceptos especiales.

En esa Ley de 1938 el empleado de carrera estaba asistido por el derecho a no ser removido del empleo sino por faltas a los deberes y mediante especial procedimiento; y por el derecho al ascenso por mérito y competencia, distintivos estos insoslayables en cualquier norma sobre la materia. Se establecían también prestaciones sociales especiales para los funcionarios comprendidos dentro de dicho sistema. Este primer intento de normatividad no alcanzó a dar los frutos que se previeron y, por el contrario, tuvo débil aplicación y cumplimiento. Veamos entonces la legislación posterior que enmarca el desarrollo de la carrera administrativa en Colombia.

1. EL PLEBISCITO DE 1957

La reforma constitucional plebiscitaria de dicho año elevó a canon constitucional la institución que se examina en este capítulo.

Esta innovación institucional sin antecedentes ciertamente tiene características y propósitos muy originales. En realidad, se trataba de pacificar el país suprimiendo la violencia y el origen político de los conflictos internos que se habían venido padeciendo, mediante un manejo conjunto de la dirección del Estado por parte de los partidos históricos, equilibrando su influencia sobre los poderes públicos gracias a un procedimiento de responsabilidad solidaria y por medio de acuerdos permanentes sobre las pautas que hubieran de regir la acción sobre los destinos públicos. La alteración y la paridad buscaban que en ninguna forma podían seguirse condicionando a los vaivenes políticos de turno los intereses permanentes del Estado y, antes por el contrario, se empezó a aceptar que cuanto más fuertes o continuas fueran las mudanzas políticas más estable debía ser la estructura que atendiera los negocios oficiales.

Así se replanteó el sistema constitucional de nombramientos y de provisión de empleos. La omnímoda facultad que la Constitución otorga al Presidente de la República para nombrar y remover a quienes desempeñaban cargos públicos debería ser restringida a fin de que solamente aquellas designaciones cuyo carácter fuera esencialmente político, de confianza, o de agencia presidencial, se dejaran en absoluta libertad y se restringiera la facultad nominadora para los demás empleos de la rama ejecutiva.

Esta fórmula —la carrera administrativa— permitía la implantación de procesos técnicos de selección de personal; de mejoramiento y motivación de éste y la estructura de un sistema de ascensos; libraba al empleado de la angustia que solía producirle ver su suerte abandonada a las circunstancias políticas siempre cambiantes; y permitía que, al conservar los servicios públicos sus cargos, este hecho les otorgaba mayor pericia en sus funciones y la práctica adquirida les sirviera para puestos superiores. Todo lo anterior era fruto de nuevas actitudes del ambiente nacional hacia la Función Pública, la cual se empezaba a percibir en su auténtico sentido de méritos y poderes de especial significación ciudadana, y no como un botín para el grupo dominante o como una recompensa para pagar servicios prestados en la lucha banderiza.

Los antecedentes que se dejaron consignados en los pactos que constituyeron la génesis de la enmienda constitucional plebiscitaria del año 1957 y que, como se dijo, incluyó la carrera administrativa como institución constitucional, es decir, como uno de los presupuestos básicos para la buena marcha del Estado, dicen:

«...A un cuerpo legislativo así organizado, inmune al sectarismo, ha de corresponder una rama ejecutiva de coalición y cooperación de los partidos, en la que se halle limitada la facultad, hoy omnímoda, del Presidente en la elección y despido de todos los funcionarios del Gobierno. Un primer límite tiene que ser la urgentísima creación de la Carrera de Servicio Civil que suprima el concepto de que el vencedor político tiene derecho a los despojos del vencido y a alterar de arriba a abajo la Administración Pública, sustituyendo a todos los nuevos empleados por nuevos favoritos.»

Los textos constitucionales derivados del plebiscito aprobados, y aún vigentes, dicen:

— «Artículo 5.º: El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes y, en general, todos los funcionarios que tengan

facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido.

A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio.»

— «Artículo 6.º: El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.»

— «Artículo 7.º: En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción.»

Para desarrollar esas importantes modificaciones constitucionales, el Congreso Nacional expidió la Ley 19 de 1958. Los propósitos fueron los de reorganizar la Administración Pública colombiana para asegurar la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo establecidos; salvaguardar, de otra parte, la estabilidad y preparación técnica de los servidores públicos; garantizar la ordenación racional de los servicios públicos; simplificar los trámites y procedimientos oficiales, evitando la duplicidad de labores y favoreciendo la implantación de efectivos controles administrativos.

Esta ley previó la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil (Ley 19 de 1958, art. 8.º), como organismo que debería encargarse de organizar el servicio civil y la carrera administrativa, entendiéndose por el primer concepto —servicio civil— todo el conjunto de empleos civiles de la rama ejecutiva del poder público; y por el segundo —carrera administrativa—, un sistema técnico de administración de personal al servicio del Estado que, en la selección de los empleados públicos, no reconoce motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofreciendo a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantía de condiciones satisfactorias de vida, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de sus méritos y eficiencia.

De la misma manera, con fundamento de esta norma, se expidió el Decreto-Ley 1732 de 1960 que reguló la administración de personal y la cartera administrativa durante el período 1960-1968, pero con débil aplicación.

2. EL DECRETO EXTRAORDINARIO 2400 DE 1968

En desarrollo de la reforma administrativa de 1968, se expidió el Decreto-Ley 2400 de 1968 que regula la administración civil de la rama ejecutiva.

En sus 65 artículos, incluidas las reformas, se ocupa de referirse a nociones tales como empleo, empleado, auxiliar de la Administración, división de empleos, condiciones para el ejercicio de los mismos, los deberes, derechos, prohibiciones, incompatibilidades que se predicán de los funcionarios, el régimen disciplinario aplicable, la calificación de servicios, las situaciones administrativas, la capacitación, la carrera administrativa y los organismos para administración de personal. Aunque buena parte de este Decreto se encuentra vigente, en materia de régimen disciplinario fue derogado por la Ley 13 de 1984 y su Decreto reglamentario 482 de 1985.

En relación con el Decreto 1732 de 1960 su antecesor, el Decreto 2400 de 1968 guarda las siguientes diferencias:

— En primer término se descentraliza la selección de personal, proceso que debe realizarse por las unidades de personal de cada uno de los organismos oficiales, reservándose al Departamento Administrativo del Servicio Civil la elaboración de las pruebas de idoneidad.

— El Decreto 1732 era predominantemente un estatuto para funcionarios de carrera: el Decreto 2400 es un reglamento de administración de personal, que incluye a su vez disposiciones sobre carrera.

— El nuevo estatuto, Decreto 2400 de 1968, incluyó en sus disposiciones una posibilidad de ingreso masivo para todas las personas que estuvieran al servicio de la Administración a la fecha de su expedición, sin necesidad de recurso, con sólo superar un período de prueba. Esta norma era por un aspecto criticable ya que excepcionaba el sano y general principio de ingreso por mérito demostrado mediante oposiciones; pero fue importante desde un pun-

to de vista social ya que dio oportunidad de vincularse a la carrera a los antiguos servidores del Estado.

— En el aparte dedicado a las situaciones administrativas, se suprime la «disponibilidad» (que era una licencia de larga duración) y se remodela la comisión tomándola como tal (situación administrativa) y no como forma de provisión de empleos.

— Dentro de las causales de retiro se incorpora, además de las existentes, una nueva causal por razón de la edad; el solo hecho de cumplir 65 años al servicio de la Administración, figura que constituye un nuevo aporte a la seguridad social del funcionario, especialmente importante por tender a protegerlo en los años difíciles de la vejez.

— En cuanto a las comisiones de personal se refiere, se cambió su integración al incorporarse en ella un representante de los empleados, sector este desprovisto de vocería en el Decreto 1732 de 1960.

El Decreto 2400 de 1968 fue reglamentado cinco años después por el Decreto 1950 del 24 de septiembre de 1973, que veremos a continuación.

3. EL DECRETO REGLAMENTARIO 1950 DE 1973

En el Decreto 1950 de 1973 el sistema de carrera define como un mecanismo de administración de personal que no reconoce para el acceso al servicio, y para la permanencia y promoción dentro de él, factores distintos al mérito personal demostrado mediante un serio proceso de selección. Por tanto, este proceso debe ser la piedra angular de la carrera y debe estudiarse con algún detenimiento.

El proceso de selección compete al organismo en cuya planta se produzca la vacante (puesto que el sistema colombiano de función pública es predominantemente descentralizado), pero se adelanta bajo la dirección, coordinación y asesoría del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y se desarrolla con base en las siguientes etapas esenciales:

1. La convocatoria.
2. El reclutamiento.
3. La oposición (tipos de pruebas).
4. La lista de elegibles.
5. El período de prueba.
6. El escalafonamiento.

Etapas de ingreso a la carrera administrativa.

1. *La convocatoria*

La convocatoria es el paso inicial del procedimiento de selección por mérito y determina las bases mismas del concurso, es un auténtico estatuto y, por tanto, vincula jurídicamente a la Administración y a quienes aspiren a ingresar en ella.

El artículo 189 del Decreto reglamentario 1950 del 1973 define la convocatoria en los siguientes términos:

«La convocatoria es norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la Administración como a los participantes. No podrán cambiarse sus bases una vez iniciada la inscripción de aspirantes, salvo en los aspectos de que tratan los apartes 4 y 6 del artículo anterior, casos en los cuales deberá darse oportuno aviso a los interesados.»

Del texto transcrito se infiere que son presupuestos inalterables de la convocatoria los siguientes:

- La identificación del empleo.
- La ubicación dentro de la estructura orgánica y jerárquica de la entidad, o sea la indicación de la repartición a que pertenece el empleo y el estatus correspondiente.
- El sitio de trabajo.
- El sueldo básico que se le haya fijado al cargo en el Decreto de planta que lo contiene.
- Las tareas que lo caracterizan.
- Las calidades demandadas para su ejercicio.
- La clase de pruebas o instrumentos de selección por utilizar, o sea las herramientas técnicas de selección de personal con las cuales se vaya a realizar la oposición, así como los criterios para las evaluaciones y los puntajes mínimos para superar el concurso.
- La duración del período de prueba.

Al contrario, sólo procede alguna variación, y lógicamente dando aviso oportuno a los interesados, en los siguientes aspectos de carácter circunstancial:

- El sitio y la fecha de recepción de inscripciones.
- La fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo el concurso.

2. *El reclutamiento*

Este es el paso siguiente a la convocatoria en el proceso de selección y tiene como finalidad atraer al servicio público las personas que reúnan los requisitos mínimos para desempeñar los empleos objeto de los concursos. Para lograr estos fines, las normas vigentes disponen que la convocatoria sea profusamente divulgada por los medios más idóneos. Con las personas que se inscriban para participar en el certamen se debe elaborar la lista de admitidos y rechazados; pero, en todo caso, a estos últimos se les debe hacer saber los motivos de su inadmisión, que no pueden ser otros que la carencia de las calidades demandadas en la convocatoria.

Las inscripciones para los concursos deben realizarse en las unidades de personal de los organismos a que pertenezcan los empleos por proveer, las cuales deben suministrar a los aspirantes tanto los formularios de inscripción como las demás informaciones adicionales que sean del caso.

3. *La oposición (tipos de pruebas)*

Concluidas las etapas anteriores, se habrá de realizar el concurso u oposición propiamente dicho, el cual consiste en la aplicación de las técnicas de selección que permitan verificar y discriminar las condiciones de los aspirantes.

El artículo 15 de la Resolución 350 de 1982, originaria del Servicio Civil, indica en qué pueden consistir las oposiciones o concursos:

«Las oposiciones o concursos podrán consistir en pruebas objetivas, temas de ensayo, análisis de antecedentes, entrevistas, evaluaciones de cursos de adiestramiento o perfeccionamiento cuando estos se realicen como parte del proceso de selección o cualquier otro medio que permita establecer la capacidad, aptitud e idoneidad de los aspirantes, según la naturaleza de los empleos que deben ser provistos.»

4. *Lista de elegibles*

Los resultados del proceso antes descrito culminan con la confección de una lista de elegibles, en la cual se insertan los nombres

de los candidatos aprobados en el orden que arrojen los puntajes del concurso.

Esta lista tiene vigencia de un año y con las personas que en ella figuren se deben proveer las vacantes que se presenten en el cargo para el cual ella se formó. El objeto de esta clase de listas es el de conservar un repertorio de personas idóneas para el ejercicio de un cargo, con el propósito de que en la medida en que se vayan produciendo vacancias definitivas se acuda a ella, sin necesidad de realizar un nuevo concurso para cada oportunidad, pues ello resultaría en extremo oneroso para la Administración.

5. *Período de prueba*

Una vez elaborada una lista de elegibles, el funcionario competente expide el nombramiento en período de prueba eligiendo el designado entre «las personas que se encuentren entre los cinco primeros puestos de la lista de elegibles formada por el concurso abierto».

El período de prueba es la etapa culminante del proceso de selección, y su finalidad estriba en la posibilidad de apreciar en la práctica la forma cómo el empleado se comporta frente a las funciones y al servicio, y de su superación o no depende el ingreso definitivo a la carrera administrativa.

6. *Escalafonamiento*

La etapa final del proceso de selección es, pues, el escalafonamiento, o confirmación del funcionario en la carrera administrativa, y le otorga la plenitud de los derechos inherentes a ella. La competencia para inscribir en el escalafón de la carrera a los empleados públicos que tengan derecho a ello es privativa del Departamento Administrativo del Servicio Civil (artículo 216 del Decreto 1950 de 1973; Resolución 350 de 1982).

4. CLASES DE CONCURSO

a) *Concurso abierto*

El Decreto extraordinario 2400 de 1968 solamente estableció como institución para surtir las vacantes de los empleos del siste-

ma de carrera administrativa el concurso abierto. Desde luego que previó una prelación para los empleados inscritos en el escalafón frente a los demás servidores públicos y a las personas ajenas al servicio civil. Dentro de estos concursos, por tanto, «se dan cita dos órdenes de derechos: el de todos los aspirantes para participar en la competencia por el empleo; y el de los escalafonados para que con prelación a aquellos se les asigne el cargo, siempre que no resulten en condiciones inferiores de aptitud frente a los nuevos aspirantes».

b) De ascenso

A pesar de lo anterior, el Decreto 1950 de 1973 que reglamenta el citado Decreto 2400 de 1968 dispone que los concursos son de dos clases: abierto para ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa, y el ascenso para el personal escalafonado.

5. EL DECRETO 583 DE 1984

Este Decreto reviste una especial importancia en materia de carrera administrativa, pues persigue «legalizar» la situación frente a ella de un número muy crecido de empleados públicos de la rama ejecutiva que estaban vinculados a la Administración Pública, pero no habían accedido a sus cargos por concurso que es el procedimiento propio para entrar a carrera.

Este Decreto persigue facilitar la incorporación de todos esos funcionarios básicamente con acreditar que se reúnen las calidades para el ejercicio del cargo, señaladas bien en el manual de la entidad o en el general de la administración, y un concepto favorable sobre su conducta y eficiencia en la entidad a la cual presten sus servicios.

Mediante la incorporación prevista por este Decreto, el número de escalafonados aumentará apreciablemente y, por ende, la defensa del empleo, mediante los mecanismos de estabilidad predichos por la carrera, será una realidad para muchos de ellos.

Como puede apreciarse, un medio para conservar el empleo es la plena observancia de la carrera administrativa, pues ésta brinda el derecho a la estabilidad siempre que se cumplan con lealtad, eficiencia y honestidad los deberes del cargo.

Por tanto, la débil aplicación de esta institución afecta sin duda el empleo, y ello toma especial relevancia en un país como Colombia en que el Estado es el mayor empleador.

Por eso se ha considerado importante incorporar el siguiente cuadro que resume un diagnóstico sobre las fuerzas que propician la carrera, de una parte, y de las que tienden a frenarla.

VI. ASPECTOS DE FUNCION PUBLICA EN EL PROCESO DE TRASLADO DE FUNCIONES A LOS MUNICIPIOS

El proceso de descentralización, previsto por la Ley 12 de 1986 y por el Decreto 77 de 1987 busca revitalizar la vida municipal y acercar más a la comunidad no sólo la prestación de los servicios públicos, sino el control sobre los mismos dejando en los municipios la responsabilidad de prestar los servicios básicos para la comunidad, trasladándolos del plano nacional al nivel local.

Lo anterior implica la supresión de dos entidades nacionales (ICCE-INSFOPAL) y de algunas reparticiones de otros organismos públicos, lo cual obligó a prever instituciones con las cuales se pretende que el proceso de descentralización no ocasione traumas laborales, ni pérdida del empleo para los servidores públicos de las entidades que deban ser suprimidas o fusionadas, con un modelo de instituciones protectoras que esbozamos a continuación.

En armonía con estos propósitos, el citado Decreto 77 de 1987 tiene un capítulo sobre régimen laboral que señala el derecho preferencial para la reincorporación de aquellos empleados a quienes se les suprime el cargo como consecuencia de la liquidación de una dependencia o traslado, en las entidades que asumen las funciones.

Los empleados de carrera tienen obviamente derecho a cargos equivalentes o afines, y los no vinculados a ella, el derecho a ser incorporados en cargos equivalentes.

Para facilitar esa incorporación se dispone que no se requiere acreditar requisitos cuando se trate de cargos equivalentes, como también que la reincorporación no requiere concurso.

Para los trabajadores oficiales, es decir, quienes están vinculados por una relación contractual laboral, se les da la opción de un nuevo puesto o la de percibir la indemnización correspondiente.

Se previó también que las entidades oficiales están obligadas a reincorporar los empleados de los cuales nos ocupamos, en los siguientes términos:

— La entidad a la cual venía prestando sus servicios el empleado oficial, si no fuere suprimida.

— La entidad a la cual se trasladaron las funciones.

— Las entidades del sector administrativo al cual pertenecían la entidad o las funciones suprimidas.

— Los demás organismos de la Administración.

Si este régimen especial se compara con el contenido de las normas generales, resulta de manifiesto la voluntad que ha animado al Gobierno para tutelar el empleo y el derecho al trabajo de empleados de las entidades que vayan a entrar en el proceso, progresivo y gradual, de liquidación.

Baste ver que para estos casos la legislación laboral general sólo protege a los empleados de carrera, a los cuales incluso se les amplía su vocación de permanencia, no sólo respecto a los empleos equivalentes sino también a los afines.

Para los empleados no vinculados a la carrera, que no tienen fuero de estabilidad ni derecho a incorporación en caso de supresión del cargo, en las normas generales (Decretos 2400 de 1968 y 1950 de 1973), han sido en esta ocasión objeto de tratamiento especial, al consagrarse para ellos el derecho a cargo equivalente.

Tratándose de trabajadores oficiales, se establece una alternativa, antes no prevista en la legislación laboral, de optar por la indemnización o por la vinculación a otro empleo.

Luego el Decreto Reglamentario 1024 del presente año precisó que los funcionarios con derecho a la incorporación sean aquellos que el 15 de enero del presente año se encontraban vinculados al respectivo organismo, y para evitar que nombramientos o contratos posteriores al Decreto 77 dificultaran el proceso de incorporación.

En muchas reuniones con las organizaciones sindicales, bien en el Departamento Administrativo del Servicio Civil, en el Ministerio de Salud y en el del Trabajo y Seguridad Social, se oyeron voces de preocupación por las dificultades que para el proceso de incorporación pudiera aparejar el Decreto 3049 de 1986, sobre limitación de gastos por servicios personales.

En respuesta a esa inquietud, el artículo 11 del Decreto 1024 preceptuó textualmente lo siguiente:

«Para la incorporación de los empleados a que se refiere el Decreto extraordinario 77 de 1987 no se aplican las restricciones previstas en el Decreto 3049 de 1986.»

De otra parte, vale la pena resaltar los siguientes puntos del Decreto Reglamentario 1024 de 1987:

a) La obligación por parte de los directores de las entidades en proceso de liquidación y fusión, de gestionar ante las entidades obligadas la incorporación de sus empleados.

b) La aplicación de traslados interinstitucionales como mecanismos para vincular a empleados a otro organismo, sin concurso y de manera expedita.

c) Se estableció la prohibición de proveer las vacantes que se presenten en las dependencias o entidades en vía de supresión, lo cual también fue materia de expresa solicitud de los voceros sindicales.

Además, el mencionado Decreto 77 de 1987 conformó una comisión para el efectivo cumplimiento de sus disposiciones, en la cual además del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, delegados de los Ministerios de Gobierno y Hacienda, respectivamente, del Procurador General de la Nación, se previó también un delegado de las organizaciones sindicales de empleados oficiales.

Con el fin de planificar el proceso de reincorporación, los artículos 5.º y 6.º del citado reglamento exigen que los organismos fijen los plazos y términos en que serán suprimidos los empleos, e igualmente informen al Servicio Civil los nombres de las personas que incorporarán en otros cargos de la misma entidad, y de quienes deberán ser incorporados a otros organismos.

Además, preceptúa el Decreto Reglamentario 1024 de 1987 que el Servicio Civil debe elaborar las listas que han de servir de base para las incorporaciones, informando además los cargos equivalentes o afines en los cuales puedan realizarse incorporaciones, lo cual permite agilizar dicho proceso.

VII. LA LEY 61 DE 1987

Esta Ley, que es la última innovación legislativa en materia de Función Pública en el país, fue aprobada en la legislatura de 1987 y sancionada por el Presidente de la República el 30 de diciembre del mismo año.

Justamente nos correspondió, inicialmente en nuestra condición de jefe de Departamento Administrativo del Servicio Civil y luego como ministro de Trabajo y Seguridad Social, defender el proyecto correspondiente tanto en la Comisión VII Constitucional del Senado como en la Plenaria del mismo.

No obstante que el articulado inicial del proyecto comprendía más de medio centenar de artículos, finalmente quedó reducido a doce, tal y como lo propuso el ponente doctor Raúl Orejuela Bueno, considerando que los articulados cuya supresión sugirió repetirían nociones legales ya incorporadas a otros textos o temas de contenido meramente reglamentario.

Esta Ley introduce cambios fundamentales en ciertas áreas tales como la clasificación de los empleos públicos, entre cargos de libre nombramiento y remoción y cargos de carrera; redefine el procedimiento de retiro por insubsistencia para empleados escalafonados; se ocupa de las clases de nombramientos posibles en la Administración; establece mecanismos de ingreso para empleados públicos y dicta disposiciones sobre carrera diplomática y consular. De esta temática nos ocuparemos, por separado, en los párrafos siguientes:

1. CLASIFICACION DE EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION ADMINISTRATIVA

El artículo 1.º, Ley 61 de 1987 expresa textualmente lo siguiente: Son empleos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

«a) Los Ministros, jefe de Departamento Administrativo, viceseministro, subjefe de Departamento Administrativo, secretario general, consejero asesor, director general, superintendente delegado, jefe de unidad administrativa especial, secretario privado, jefe de oficina y los demás empleos de jefe de unidad que tengan una jerarquía superior a jefe de sección.

b) En los establecimientos públicos: los del presidente, director o gerente y rector; los de vicepresidente, subdirector o subgerente, vicerrector y decano; los de secretario general, secretario de junta y secretario privado; los de asesor, consejero, jefe de división y los demás empleos de jefe de unidad que tengan una jerarquía superior a jefe de sección: además los que se señalen en los estatutos orgánicos de dichas entidades.

c) Los empleos de los despachos de los Ministros, de los jefes de Departamento Administrativo, de los viceministros y de los presidentes, de los directores o gerentes de establecimientos públicos, de los rectores, de los vicerrectores y de los decanos de las universidades.

d) Los empleos de la Presidencia de la República.

e) Los empleos de servicio exterior de conformidad con las normas que regulan la carrera diplomática y consular.

f) Los de la Dirección General de Aduanas.

g) Los de la Dirección General de Impuestos y los del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

h) Los de agente secreto y detective.

i) Los empleados públicos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

j) Los de tiempo parcial.

Son de carrera los demás empleos no señalados como de libre nombramiento y remoción.

El Gobierno, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de esta Ley, establecerá las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro del servicio de los funcionarios a que hacen referencia los literales f) y g) del inciso primero de este artículo, así como las situaciones administrativas en que pueda encontrarse dicho personal.»

La norma transcrita amplía el campo de los empleos de libre nombramiento y remoción, lo cual era necesario, tanto en el sector central de la Administración (Ministerios, departamentos administrativos y superintendencias) como en los establecimientos públicos. En estas entidades y según la legislación anterior, los empleos de vicepresidente o de secretario general estaban en la carrera administrativa, lo cual era un error, pues por su naturaleza deben ser de libre nombramiento y remoción.

Esto se debió a que el Decreto 2400 de 1968 no se ocupó de esta temática, ya que para la época se ocupaba también de esta materia el Decreto 3130 de 1968 en su artículo 38 sobre estatuto de personal en las entidades descentralizadas.

En el caso de los empleos de la Dirección General de Aduanas, de la Dirección General de Impuestos, y del Centro de Información y Sistemas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público,

si bien se les clasifica como de libre nombramiento y remoción, no puede perderse de vista que la misma Ley 61 que se comenta preceptúa que el Gobierno, dentro de los seis meses siguientes, debe establecer para tales funcionarios su régimen de ingreso, permanencia, promoción, retiro y situaciones administrativas.

Lo anterior da a entender que el régimen jurídico de tales servidores, si bien no es el de carrera, sino de libre nombramiento, no será discrecional, pues habrá pautas para los aspectos más importantes tales como los señalados: ingreso, ascenso, retiro y situaciones administrativas.

Se puede afirmar que la administración de personal del Ministerio de Hacienda tiende a un régimen especial, ya que su procedimiento disciplinario no es el general, sino el regulado por el Decreto 400 de 1983, expedido con fundamento en el artículo 122 de la carta sobre emergencia económica y social, y cuyo reglamentario es el Decreto 786 de 1985.

El artículo 1.º de la Ley en estudio es comentado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con ponencia del doctor Humberto Mora Osejo en concepto del 16 de marzo de 1988, en los siguientes términos: «El artículo 1.º de la Ley 61 de 1987 sustituyó el artículo 3.º del Decreto-Ley 2400 de 1968 y determinó nuevamente los empleos de libre nombramiento y remoción, entre los cuales están comprendidos los de Ministro, jefe de Departamento Administrativo, superintendente y secretario general de esas dependencias [artículo 1.º letra a), de la ley 61 de 1987]. También son de libre nombramiento y remoción «los empleos de los despachos de los Ministros, de los jefes de Departamento Administrativo, de los viceministros y de los presidentes, directores o gerentes de establecimientos públicos, de los rectores, de los vicerrectores y de los decanos de las Universidades», Como también los de la Presidencia de la República [artículo 1.º, letras c) y d), de la ley 61 de 1987].

«Pero los cargos correspondientes a las plantas de personal de los despachos de los Secretarios Generales de Ministerio, Departamentos Administrativos —con excepción de la Presidencia de la República— y Superintendencias no quedaron comprendidos en las normas de excepción que determinan los cargos de libre nombramiento y remoción en la Administración Nacional; por consiguiente, esos empleos, como prescribe el artículo 1.º, inciso 2.º de la Ley 61 de 1987, pertenecen a la carrera administrativa y deben

proveerse de conformidad con el correspondiente estatuto. Se exceptúa la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que, según el artículo 1.º, letra d), de la Ley 61 de 1987 es de libre nombramiento y remoción.»

«El cargo de superintendente es de libre nombramiento y remoción; pero los empleos de la planta de personal correspondiente al despacho del superintendente, como no están definidos por la Ley como de libre nombramiento y remoción, pertenecen a la carrera administrativa con todas sus consecuencias jurídicas.»

Es interesante señalar que el citado artículo 1.º de la Ley 61 de 1987 describe como empleos de libre nombramiento y remoción los de rector, vicerrector, decano, jefe de unidad de jerarquía superior a jefe de sección y los empleos de los despachos de los rectores, vicerrectores y decanos (literal c), lo cual, al compararse con el Decreto extraordinario 80 de 1980, nos podría conducir a pensar de que el artículo 123 del citado Decreto 80 quedó modificado. Dice en efecto esta última disposición: artículo 123; Decreto 80 de 1980. «Necesariamente serán de libre nombramiento y remoción los empleados que corresponden a la dirección administrativa o académica de la institución, los que tengan como función principal el manejo de bienes o dineros, los que tengan asignadas funciones de vigilancia o supervisión y los que deben ser desempeñados por personas que requieran confianza especial de los funcionarios directivos.»

2. RETIRO DEL SERVICIO

Sobre el retiro de los empleados escalafonados en carrera reza el artículo 2.º de la Ley que se comenta:

«El retiro del servicio por cualquier causa implica el retiro de la carrera y la pérdida de los derechos inherentes a ella, salvo en el caso de cesación por motivo de supresión del empleo. Cuando un funcionario de Carrera Administrativa toma posición de un empleo distinto del que es titular sin haber cumplido el proceso de selección o de un cargo de libre nombramiento y remoción para el cual no fue comisionado perderá sus derechos de carrera.»

La primera parte del artículo 2.º de la Ley 61 de 1987 reitera que el retiro del servicio por cualquier circunstancia implica la pér-

dida de los derechos inherentes a la carrera como se preveía igualmente en el Decreto 2400 de 1968. La segunda parte del citado artículo 2.º de la Ley 61 de 1987 no estaba en la legislación anterior y penaliza con la pérdida de los derechos de carrera a quien como funcionario de carrera inscrito o en período de prueba toma posesión de un empleo distinto del que es titular sin cumplir el proceso de selección o de un cargo de libre nombramiento y remoción para el cual no fue comisionado. No pueden entenderse comprendidos dentro de estas circunstancias y, por tanto, continuarán en carrera quienes toman posesión por encargo, por incorporación en desarrollo de reforma de planta de personal o en cumplimiento de sentencia judicial.

La parte referente a este artículo debe estudiarse en armonía con la parte final del artículo 4.º, que preceptúa que la Administración no puede hacer un nombramiento provisional a un empleado que haya ingresado a la carrera administrativa.

La norma que se comenta persigue resolver una controversia jurisprudencial y doctrinaria acerca de la situación del funcionario inscrito en la carrera administrativa que acepta otro empleo, pero sin el procedimiento del concurso, o sea, mediante nombramiento provisional.

En ocasiones la jurisprudencia estimó que el empleado que aceptaba un cargo en estas circunstancias continuaba en la carrera, considerando que la Administración era responsable de habérselo ofrecido.

Esta interpretación tendía a proteger al funcionario inscrito, evitando que los nominadores propiciaran su salida de la carrera, extendiendo esta clase de nombramientos y pretermitiendo el concurso.

La nueva disposición soluciona más jurídicamente el asunto, pues no puede seguir en carrera quien no ha continuado el proceso de ascenso por la única vía idónea para hacerlo en el sistema de mérito: El concurso.

3. INSUBSISTENCIA

Artículo 3.º, Ley 61 de 1987; regula la cesación de funciones por esta causal en un texto del siguiente tenor:

«El nombramiento del funcionario escalafonado en carrera deberá declararse insubsistente por la autoridad nominadora cuando

dentro del mismo año calendario haya obtenido dos (2) calificaciones no satisfactorias de servicios.»

«Cuando se trate de declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario escalafonado deberá oírse previamente el concepto de la respectiva Comisión de Personal.»

«La declaración de insubsistencia que con fundamento en ella se decretó deberá ser adoptada mediante providencia motivada. Contra esta providencia procede el recurso de reposición en el efecto suspensivo, con el cual se entiende agotada la vía gubernativa.»

A nivel de disposición con fuerza de ley se expresa que el funcionario escalafonado en carrera debe ser declarado insubsistente cuando dentro del año calendario obtenga dos (2) calificaciones de servicio no satisfactorias. Este tema era anteriormente materia del reglamento.

Se varió, pues, lo dispuesto en el literal d) del artículo 240 del Decreto 1950 de 1973, en cuanto se disminuye el número de calificaciones previas a una determinación de esta naturaleza.

El retiro del servicio por esta causa debe estar precedido igualmente del «concepto» previo de la comisión de personal.

De esta suerte, la insubsistencia de un escalafonado debe ser motivada y contra ella procede únicamente el recurso de reposición en el efecto.

Sin duda alguna que para el buen funcionamiento del sistema de carrera administrativa, o sistema del mérito, es preciso un serio y democrático proceso de selección, con posibilidad para todos aquellos que cumplan con las calidades señaladas para el cargo, sino un proceso de evaluación y seguimiento del empleado que garantice la eficaz prestación del servicio que se le haya encomendado.

Repetimos que en el Decreto 1950 de 1973, para optar por la insubsistencia de un empleado de carrera, se precisaban tres calificaciones de servicio sucesivas con intervalo no inferior al mes. Esta norma dificultaba el retiro de empleados ineficientes y desacreditaba en consecuencia la carrera administrativa.

La disposición actual de la Ley 61 da una justa protección al escalafonado, pero facilita la salida de la Administración de funcionarios incompetentes.

4. PROVISION DE EMPLEOS

Se regula ahora por el artículo 4.º de la Ley 61 de 1987, que dice:

«La provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción se hará por nombramiento ordinario.»

«La provisión de los empleos de carrera se hará previo concurso por nombramiento en período de prueba o por ascenso y por nombramiento provisional cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado por concurso, según lo dispongan los reglamentos y exclusivamente por necesidades del servicio.»

«El nombramiento provisional no podrá tener una duración superior a cuatro (4) meses, salvo cuando se trate de proveer empleos cuyo titular se encuentre en comisión de estudios, o cuando el Consejo Superior del Servicio Civil lo prorrogue a solicitud debidamente motivada de la entidad interesada. En el acto en el que se disponga la prórroga se establecerá el término máximo de la duración de la misma, que no podrá exceder de cuatro (4) meses. En ningún caso podrá haber más de una prórroga, ni hacerse nombramiento provisional a un empleado que haya ingresado a la carrera administrativa.»

Así pues, la provisión de empleos con base en la naturaleza jurídica de los cargos es similar a la que expresaba el artículo 5.º del Decreto 2400 de 1968.

a) Ordinarios para empleos de libre nombramiento y remoción.

b) En período de prueba para empleos de carrera o provisionales cuando no se efectuó el proceso de selección por concurso. Como novedad en vía de excepción en la provisión, la nueva Ley trae la posibilidad de efectuar nombramientos provisionales no sólo cuando no se haya efectuado concurso sino cuando el titular esté en comisión de estudios.

5. INGRESO EXTRAORDINARIO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El artículo 5.º de la Ley 61 de 1987 sobre este particular dice:

«Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados que están desempeñando un cargo de carrera sin que se encuentren inscritos en

la misma deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno nacional o en los Decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos a sus equivalentes tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa.»

«Si el cargo que desempeña no estuviere incluido en el manual de requisitos, el período se extenderá por seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que el Gobierno lo incluya, para lo cual éste tendrá un término de dos (2) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley.»

Consagra esta disposición, y el Consejo de Estado así lo expresa, que el empleado tiene como plazo para acreditar requisitos un (1) año, contado a partir del 31 de diciembre de 1987, término este diferente al que le corresponde al Departamento Administrativo del Servicio Civil para inscribir.

En otras palabras, el empleado con base en que la Ley 61 de 1987, que fue publicada el 31 de diciembre de 1987, tiene a partir de este día doce (12) meses para acreditarlos ante el organismo donde presta sus servicios o ante el Departamento. Vencido este plazo, precluye la oportunidad para acreditar requisitos y se inicia el término para que el empleado que no haya solicitado su inscripción lo haga ante el Servicio Civil. El Decreto Reglamentario 573 de 1988, en el artículo 8.º fijó el término en tres (3) meses.

El artículo 5.º de la Ley 61 exige dos requisitos para ingresar a carrera:

a) Que el empleado haya estado desempeñando a 31 de diciembre de 1987 un empleo de carrera.

b) Que reúna los requisitos para el empleo, o sus equivalencias. Bajo esta Ley no se exige el requisito de la calificación sobre conducta y eficiencia, que se demandaba en normas anteriores. El citado artículo 5.º es claro al señalar que los requisitos son los exigidos en el manual expedido por el Gobierno Nacional o por los Decretos que establezcan equivalencias. No expresa la posibilidad de que tales requisitos sean fijados por las entidades oficiales.

El artículo 6.º de la Ley 61 de 1987, acerca de la situación del empleado que no acredite requisitos, preceptúa:

«Los empleados que no acrediten poseer los requisitos para el desempeño del cargo, dentro de los términos señalados en el artículo anterior, quedarán como de libre nombramiento y remoción, pero si continúan al servicio del mismo organismo sin solución de continuidad podrán solicitar su inscripción en la carrera cuando demuestren poseer los requisitos para el cargo que están desempeñando en el momento en que acrediten dicho cumplimiento.»

«Sin embargo, los empleados que tengan cinco o más años de servicio a la entidad tendrán derecho a solicitar su inscripción en la carrera siempre que para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentada.»

Según la norma se presentan dos situaciones, a saber:

— Quien dentro del término señalado no acredite requisitos quedará como de libre nombramiento y remoción, pero si continúa en el mismo organismo y no en otra entidad podrá solicitar su inscripción cuando demuestre reunirlos.

Esta concesión puede deberse, entre otras circunstancias, a que el empleado no acreditó los que hubiera podido demostrar en su favor, o porque luego de vencido el año para acreditarlos, los completó o aún porque pasó a desempeñar otro empleo donde sí reunía las calidades solicitadas por las normas.

— Quien tenga cinco (5) o más años de servicio a la entidad (sin sumar tiempo en otras entidades o ramas del poder) «tiene derecho» a solicitar su inscripción, si para el ejercicio de las funciones del empleo del que es titular «no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentada». El inciso 2.º del artículo 6.º de la Ley 61 de 1987 preceptúa: «Sin embargo, los empleados que tengan cinco o más años de servicio a la entidad tendrán derecho a solicitar su inscripción en la carrera siempre que para el ejercicio de las funciones del empleo que desempeñan no se exija título profesional correspondiente a una carrera reglamentada.»

Respecto de la expresión «ejercicio de las funciones del empleo», puede pensarse que el título o su equivalencia no debe examinarse frente a la persona, sino en relación con las funciones del empleo. Si este empleo permite el ejercicio de las funciones sin que la persona tenga una licencia o título, la compensación es procedente. Para ejemplificar podemos señalar que en las unidades de

personal de una entidad, las funciones del cargo de jefe pueden desarrollarse normalmente sin que su titular sea abogado o administrador público.

En sentido contrario, hay ocasiones en que el ejercicio de las funciones del cargo exige la posesión de títulos o licencias, como el empleo de médico o conductor de vehículos.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca —Sección Primera— en sentencia del 26 de septiembre de 1981, con ponencia del doctor Jairo Maya Betancur, dijo: «Esto último significa que si bien es cierto se pueden exigir determinadas calidades, como las de poseer un título universitario, para desempeñar un cargo público, sin embargo puede ocurrir que las funciones propias del mismo no exijan el ejercicio de una profesión en aspectos que requieran el título o grado, la licencia o la autorización, como sucede, por ejemplo, con la profesión de abogado en el caso de que no se actúe como litigante, pues no se requiere la acreditación de profesional del derecho mediante la exhibición de la licencia contenida en la tarjeta profesional. En cambio hay profesionales u oficios como las de médico, odontólogo, chófer, que exigen la presentación de una licencia o autorización para su ejercicio y que, por consiguiente, no admiten la compensación por la experiencia.»

V

LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA: EVOLUCION HISTORICA Y SITUACION ACTUAL

La Función Pública española: evolución histórica y situación actual

Julián ALVAREZ ALVAREZ

*Director General de la Función Pública.
Ministerio para las Administraciones
Públicas de España*

Supone, evidentemente, una difícil tarea la de presentar en el breve espacio de tiempo disponible el panorama y la problemática de la Función Pública española en el momento actual. Por ello me limitaré a glosar los aspectos a mi juicio más relevantes de la actual regulación estatutaria, así como la causas históricas y de otro tipo que han producido la configuración actual de la burocracia española.

I. LOS GRANDES TEXTOS REGULADORES DE LA FUNCION PUBLICA ESPAÑOLA

1. EL ESTATUTO DE BRAVO MURILLO DE 1852

Comenzaré señalando que la organización actual de la Función Pública española hunde sus raíces en el primer tercio del siglo XIX, concretamente en el Real Decreto de 18 de junio de 1852, el llamado Estatuto de Bravo Murillo, marco puramente formal de las categorías personales y retribuciones de los funcionarios públicos y origen de la estructuración de la burocracia en Cuerpos de funcionarios, así como de la división de éstos en dos grandes bloques, los denominados Cuerpos Generales o sometidos a la legislación

general y los denominados Cuerpos Especiales o sometidos a Estatutos particulares (1).

El régimen funcional establecido en el Decreto de Bravo Murillo sufrió desde su promulgación contantes alteraciones dirigidas fundamentalmente a excepcionar del régimen general a colectivos cada vez más amplios de funcionarios públicos, y a extender el derecho a la permanencia en el empleo a nuevos grupos de agentes públicos.

Al amparo de Leyes o disposiciones especiales se van constituyendo las «carreras o escalafones» que hoy denominaríamos Cuerpos especiales. Así se constituyen el Cuerpo Facultativo de Archiveros Bibliotecarios (1858), el Profesorado público (Ley Moyano), el de Abogados del Estado (1881), el Cuerpo Consular y Diplomático (1883), el Cuerpo de Empleados de Correos (1889) y el de Establecimientos Penitenciarios. En realidad, los primeros «Cuerpos especiales» que se constituyeron fueron los de Ingenieros (Real Decreto de 1835 sobre Ingenieros Civiles).

Para estos «Cuerpos constituidos por legislación especial» el Estatuto general es sólo de aplicación supletoria. La inamovilidad —de la que carecen los funcionarios de los «cuerpos generales»— es un derecho consolidado y para el ingreso en estas «carreras especiales» se exige estar en posesión de determinados títulos académicos y superar ciertos exámenes.

Precisamente con base en esta acreditada preparación técnica —superior a la de los funcionarios de los «Cuerpos generales»— y a la estabilidad en el empleo derivada de su derecho a la inamovilidad, los «Cuerpos especiales» —no todos sino solamente algunos de ellos, los de mayor capacitación profesional— se irán convirtiendo poco a poco en los agentes de la dominación burocrática en la Administración española (2).

Como señala el profesor García de Enterría, los Cuerpos especiales se impondrán a los Cuerpos generales, que tienen un pesado lastre derivado de su falta de estabilidad en el empleo (3) así como de una preparación técnica adecuada, apenas compensada por una

(1) García de Enterría, Eduardo. «La Fonction Publique en Espagne». Conferencia pronunciada en la Universidad de París, I, 1972.

(2) García de Enterría, Eduardo. *Op. cit.*

(3) Sobre los problemas sociales y humanos de los «cesantes» es interesante el tratamiento literario que se contiene en la novela de B. Pérez Galdós «Miau».

experiencia puramente rutinaria de los expedientes administrativos.

Sin que podamos detenernos en una serie de disposiciones que se dictaron entre 1904 y 1918 y que buscaban fundamentalmente asegurar la inamovilidad de los funcionarios de los «Cuerpos generales», sí conviene llamar la atención sobre el hecho de que estas Leyes consagraron la división de la Función Pública española en dos grandes bloques: el de los funcionarios regidos por ellas y el de los pertenecientes a «Cuerpos constituidos por legislación especial». División, y ello es lo más grave, como ha señalado acertadamente Oliva de Castro, «de la que estuvo ausente todo criterio funcional; que fue debida sólo a motivos de oportunismo legislativo» (4).

2. EL ESTATUTO DE MAURA DE 1918

Pues bien, llegamos así a 1918, año en el que se produce otro de los grandes textos generales reguladores de la burocracia española. Bajo la presión del sindicalismo funcional emergente y de las primeras huelgas en los Servicios Públicos se redacta y aprueba la Ley de 22 de julio de 1918, el llamado *Estatuto de Maura*, que consagra la organización corporativa de la Función Pública y la división de los Cuerpos en los dos grandes sectores ya aludidos y cuya principal novedad es la extensión del derecho a la inamovilidad —a la permanencia vitalicia en el empleo— a todos los empleados públicos. Supone también la consagración del «merit system», del sistema de oposición o concurso, como sistema general de acceso a los empleos públicos (5).

Para Oliva de Castro, el defecto fundamental del Estatuto de 1918 es que el sistema de cuerpos, que ratifica formalmente, adolece de un vicio de origen: la falta de claridad inicial en la atribución de funciones a los distintos Cuerpos y la ausencia de criterios precisos y fórmulas para la permanente asignación de funciones

(4) Oliva de Castro, Andrés. «La articulación en Cuerpos de la Función Pública española». Documentación Administrativa, núm. 96.

(5) Es interesante señalar que ya la Constitución de 1837, en su artículo 5.º, fundaba el acceso a los empleos y cargos públicos en los principios de mérito y capacidad, principios que fueron igualmente recogidos en los textos constitucionales de 1845, 1869, 1876, 1931 e incluso en el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945.

nuevas, delimitación de las compartidas y la redistribución racional de las ya asignadas (6).

Después de 1918 la articulación de la Función Pública se sigue efectuando con arreglo a las prácticas tradicionales, aunque por motivos diferentes. En efecto, si antes de 1918 la razón fundamental de los *iura singularia* era la ansiada inamovilidad, después de esta fecha la causa fundamental del particularismo legislativo será el deseo de mejorar las retribuciones de los diferentes colectivos funcionariales.

3. LA GUERRA CIVIL DE 1936-1939 Y LA DESINTEGRACION DEL SISTEMA DEL ESTATUTO MAURA

Este proceso continúa hasta la guerra civil de 1936-1939. Como señala el profesor García de Enterría en su obra repetidamente citada, la inamovilidad de los funcionarios frente a los políticos se derrumbó completamente. La adhesión de los funcionarios al nuevo régimen se convirtió en el único criterio para no ser separado del servicio. Ahora bien, las circunstancias políticas derivadas de la contienda civil ejercieron también otras influencias importantes sobre la burocracia; la más importante fue posiblemente el excesivo corporativismo de determinados Cuerpos especiales y su tendencia a la patrimonialización de sectores de la organización administrativa. Lo cierto es que, como consecuencia del proceso inflacionista de nuestra economía a partir de 1939 y de la política de congelación de los sueldos presupuestarios que se practica paralelamente, el sistema instaurado en 1918 —basado en la estructuración de la Función Pública en Cuerpos y éstos, a su vez, en categorías ligadas a las retribuciones— se va degradando progresivamente de tal manera que los Cuerpos más poderosos buscan soluciones al acuciante problema de la pérdida constante del poder adquisitivo de sus remuneraciones a través de diferentes fórmulas. Una de ellas fue, precisamente, la de crear nuevas categorías administrativas dotadas con mayores remuneraciones y proceder a ascensos masivos de los funcionarios a las categorías superiores dejando vacías las inferiores. Incluso dentro de determinados Cuer-

(6) Oliva de Castro, A. *Op. cit.*

pos o Escalas se crean diferentes especialidades, «Diplomas» cuyos titulares, sin dejar de pertenecer a su Cuerpo de origen, perciben unas retribuciones netamente superiores a los del resto del colectivo. Además, y como otra fórmula para solucionar el problema de la congelación de las retribuciones, se van creando nuevos Cuerpos especiales con plantilla diferente, lo cual ofrecía, entre otras ventajas, la de un ascenso más rápido que en los Cuerpos antiguos cuyas categorías superiores estaban saturadas.

Pero quizás el expediente más importante —desde luego el más sustancioso— al que se recurrió por determinados sectores funcionariales para solucionar su problema retributivo fue el de las llamadas «tasas». La congelación presupuestaria, tercamente mantenida, supuso el abandono de los grupos de funcionarios a su propia suerte. Fruto de esta situación fue la aparición al principio en forma tímida y casi clandestina, franca y generalizada después, de las llamadas percepciones extrapresupuestarias. Bajo este nombre tan inocuo se oculta la quiebra de la soberanía impositiva del Estado y su patrimonialización por parte de Cuerpos privilegiados de funcionarios, sin más fundamento que su proximidad a las fuentes de ingresos y a los centros políticos de decisión y sin más cobertura legal que el secreto.

El régimen de tasas vino a consumir la desintegración del sistema implantado en 1918 y supuso la jerarquización de los Cuerpos de funcionarios no en base a la importancia de sus funciones sino en relación a la cuantía de sus percepciones. Esta situación continuó hasta la reforma de la Función Pública de 1963-1965 y la desaparición de las tasas como concepto retributivo.

4. LA LEY DE BASES DE 1963 Y EL TEXTO ARTICULADO DE 1964

La reforma de 1963-1965 trató de poner orden en este lamentable estado de cosas y lo hizo fundamentalmente con tres tipos de medidas: en primer lugar, quiso centralizar la política de personal mediante la creación de la Comisión Superior de Personal, dependiente de la Presidencia del Gobierno, y de la Junta Central de Retribuciones, encuadrada en el Ministerio de Hacienda; en segundo lugar, efectuó una reordenación —parcial, pero importante— de los Cuerpos de funcionarios y, en tercer lugar, estableció un nue-

vo sistema de retribuciones que se apartaba radicalmente del sistema tradicional español.

Por lo que se refiere a la reordenación de Cuerpos, en la Base III de la Ley 109/1963, de 20 de julio, se establece la unificación de todos los Cuerpos generales existentes hasta ese momento en los diferentes Ministerios en cuatro Cuerpos de carácter interdepartamental que son el Cuerpo Técnico, el Administrativo, el Auxiliar y el Subalterno. A los funcionarios de Cuerpos generales se les encomienda «el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa» mientras que, según se establece en la misma Base III, «son funcionarios de Cuerpos especiales los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada».

La Ley de Bases de 20 de julio de 1963 vuelve a afirmar la singularidad legislativa de los llamados Cuerpos especiales por cuanto establece que dichos Cuerpos se regirán por sus disposiciones específicas salvo en algunos temas concretos y particulares, como el de los derechos, deberes e incompatibilidades, el régimen disciplinario y los derechos económicos de los funcionarios. Veremos que en este último punto es muy discutible que pueda hablarse de igualdad de régimen para todos los Cuerpos de funcionarios, aunque la línea de separación no coincida, ni mucho menos, con la existente entre los Cuerpos generales y los especiales.

Si bien la Ley de Bases de 1963 y su texto articulado aprobado por Decreto de 7 de febrero de 1964 supone una reordenación en profundidad de los Cuerpos generales, potenciando fuertemente al Cuerpo Técnico respecto de los llamados Cuerpos especiales, la Ley de Bases y su texto articulado no efectúan ninguna reordenación de éstos a pesar de ser un sector de la Función Pública que estaba necesitado de una clarificación y simplificación. No parece necesario insistir mucho en la necesidad que existía de clarificar y simplificar este sector. Basta con decir que existían alrededor de 270 Cuerpos y Escalas en la Administración Civil del Estado y más de 1.400 Escalas en la Administración Institucional. Por supuesto que no hacemos ninguna alusión a la Administración Local por no añadir mayor dramatismo al problema.

Los Cuerpos especiales no sólo eran muy numerosos sino extraordinariamente heterogéneos, tanto en lo que se refiere a la na-

turalidad de sus funciones como al número de funcionarios que agrupaban (7).

En cuanto a los derechos económicos de los funcionarios, la reforma de la Función Pública de 1963-1965 rompe en este punto con una tradición secular de nuestra Administración: desaparecen las categorías administrativas —que durante muchos años fueron las mismas para los Cuerpos del mismo nivel de titulación— a las que iban unidas automáticamente las retribuciones del funcionario. (Excluidas, por supuesto, en los años cuarenta y cincuenta las extrapresupuestarias). El funcionario pasa a percibir un sueldo, igual para todos los miembros de su Cuerpo, más trienios por antigüedad y una serie de retribuciones complementarias en función básicamente del puesto de trabajo desempeñado. El sueldo base es igual para todos los funcionarios y a este sueldo base se aplica un coeficiente multiplicador de un cuadro general que fue aprobado por la Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado. En este cuadro, establecido en el artículo 4 de la mencionada Ley, figuran 18 coeficientes, desde el 1,0 al 5,5. Así, por primera vez, los Cuerpos se jerarquizan abandonando el sistema de trato formal igual para Cuerpos del mismo nivel académico.

Si bien la reforma de 1963-1965 supone la desaparición de las remuneraciones extrapresupuestarias —tasas y exacciones parafiscales— no es menos cierto que los Cuerpos de elite se aseguran el percibo de importantes retribuciones a través no sólo de la asignación de los coeficientes multiplicadores más altos de la tabla, sino de la fijación de elevadas retribuciones complementarias, especialmente a través del llamado incentivo de productividad (8).

Vemos, pues, que la reforma de nuestra Función Pública, y más concretamente de la organización en Cuerpos de nuestra burocracia, no sólo fue parcial —afectó casi únicamente a los llamados Cuerpos Generales— sino que, además y por encima de los aspectos jurídico-formales, consagró la enorme desigualdad de trato económico existente entre un reducido número de Cuerpos de elite y la mayoría de los Cuerpos. No podía ser de otra manera, puesto que la Administración Pública en sus más altos niveles y el propio

(7) Gutiérrez Reñón, Alberto. «Estructura de la burocracia española». *Revista Española de Opinión Pública*, núm. 3.

(8) Juan Junquera y González-Haba. «Las retribuciones de los funcionarios públicos». Asociación Española de Administración Pública, 1979.

Gobierno estaban en gran medida dominados precisamente por miembros de esos Cuerpos de elite. Y no sólo el Gobierno y la Administración sino las propias Cortes Españolas tenían una amplia representación de los intereses de estos colectivos privilegiados dentro de la Administración.

Al margen, pues, de reformas «técnicas» en determinados aspectos concretos de la Administración y la Función Pública, la distribución del poder político y de los privilegios económicos entre los diferentes Cuerpos de funcionarios continuó siendo la misma hasta la finalización del régimen franquista, aunque las fórmulas utilizadas para asegurar la dominación cambiaran formalmente.

5. LA TRANSICION AL REGIMEN DEMOCRATICO Y LOS INTENTOS DE REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

Pues bien, no es de extrañar que ante esta situación de la Función Pública, ya desde el comienzo de la transición política desde el anterior régimen autoritario al democrático actual se sintiera la necesidad de reformar la legislación funcional por todos los grupos políticos y por los incipientes sindicatos de funcionarios y empleados públicos (9).

En un primer momento, las reformas se centraron en la necesidad de modernizar el aparato burocrático y de restablecer un sistema objetivo de provisión de puestos de trabajo basado en el mérito y la capacidad, así como de establecer un sistema retributivo transparente y realista.

Los proyectos de reforma del régimen estatutario que se iniciaron a partir de 1975 sólo cuajaron en el Real Decreto-Ley 22/1977, de 30 de abril, que supuso casi exclusivamente la instauración de un nuevo sistema retributivo que vino a sustituir a la ya obsoleta Ley de 1965 (10).

(9) Convendría reflexionar acerca de las causas profundas de la situación de la Función Pública española entre 1940 y 1980 y su progresivo deterioro. Si bien generalmente se conviene en que los males y disfunciones derivan de defectos estructurales del modelo podría pensarse, como hace José Ramón Parada en su «Derecho administrativo», si no responde más bien a una mala gestión del sistema desde su implantación a mediados del pasado siglo.

(10) González-Haba Guisado, V. M. «Trayectoria de la reforma de la Función Pública española (1977-1981). Exposición y aportaciones críticas». *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto 1984.

II. EL IMPACTO DE LA CONSTITUCION Y DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS EN LA BUROCRACIA ESPAÑOLA Y LA LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA DE 2 DE AGOSTO DE 1984

1. LA CONSTITUCION DE 1978

Después de este rápido recorrido histórico por los grandes textos estatutarios de la Función Pública española, debemos señalar que en 1978 se produce en España un acontecimiento que supone, entre otras muchas cosas, un impacto considerable para las Administraciones Públicas, como es la promulgación de la Constitución que, en su Título VIII, configura una nueva ordenación territorial del Estado basada en las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, la conversión de un Estado que fue rígidamente centralista durante más de dos siglos y medio en otro basado en una profunda descentralización política y administrativa conlleva una necesaria reestructuración general de la organización administrativa y, como consecuencia, del aparato burocrático que la sustenta. La creación *ex novo* de Administraciones Públicas de base regional a partir de un Estado originariamente unitario supone un profundo y difícil esfuerzo organizativo, en el que un elemento de gran importancia es la fórmula utilizada para dotar a las nuevas Administraciones de una burocracia profesional capaz de ejercitar, desde el primer momento y con la debida solvencia, las competencias que reciben. Ello ha exigido una reestructuración de todo el aparato burocrático del Estado, ya que una parte muy importante del mismo ha tenido que ser puesto indispensablemente al servicio de los nuevos entes territoriales. Esta operación ha sido tanto más difícil cuanto que ha tenido que operar sobre una burocracia diseñada, como la propia Administración a la que sirve, con criterios de uniformidad y centralismo y que además se hallaba afectada por una profunda crisis.

2. LA LEY 30/84, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA

A esta necesidad de modernizar nuestra Función Pública y adaptarla a los preceptos constitucionales y especialmente al Esta-

do de las Autonomías responde el último de los grandes textos reguladores de la Función Pública española que es la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Examinaremos a continuación las principales medidas de reforma contenidas en la Ley y su incidencia en la estructura tradicional de la Función Pública española que acabamos de describir.

Lo primero que quiero resaltar de la Ley 30/84 es que frente a la rígida diversidad de regímenes estatutarios a los que ya hemos aludido, que impedían una política eficaz de recursos humanos, este texto legal es de aplicación a todo el personal al servicio de la Administración del Estado, es decir, que nos encontramos ante un proceso de unificación flexible de regímenes jurídicos diversos, sin perjuicio de las necesarias especialidades normativas de determinados sectores con peculiaridades propias, como las del personal docente e investigador, sanitario, de los servicios postales y de telecomunicación y del personal destinado en el extranjero.

El primer bloque de medidas de la Ley se centra en la asignación de competencias en materia de personal a los distintos órganos de la Administración del Estado. La novedad fundamental respecto de la situación anterior consiste en atribuir expresamente al Gobierno la dirección de la política de personal y la facultad de dictar las directrices e instrucciones conforme a las cuales deben ejercer sus competencias el resto de los órganos de la Administración del Estado. En esta misma línea de reforzamiento de la centralización de la política de personal, acompañada, por otra parte, de una fuerte descentralización de la gestión, se potencian las competencias del Ministro de la Presidencia, hoy Ministro para las Administraciones Públicas, y se establece la dependencia orgánica de todo el personal de la Administración del Estado de dicho Ministro. Esta misma preocupación por la coordinación tiene su reflejo en la creación de una serie de órganos consultivos y deliberantes, entre los que conviene destacar el Consejo Superior de la Función Pública compuesto por representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las Organizaciones Sindicales del Personal. El Consejo Superior de la Función Pública se configura como el órgano superior de coordinación y consulta de la política de Función Pública, así como de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Es interesante señalar aquí que recientemente se han celebrado por primera vez en España elecciones para representantes de

los funcionarios públicos, tanto en la Administración Central como en las Administraciones de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, al amparo de la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Otro de los aspectos más importantes de la Ley 30/1984 es el que se refiere a la simplificación y racionalización de la estructura corporativa de la Función Pública. Ya hemos indicado en otro lugar que uno de los rasgos característicos de la burocracia española era el excesivo número de Cuerpos y Escalas en que se organizaba. Pues bien, la citada Ley fusiona 32 Cuerpos en 12 y, lo que es más importante, en el ámbito de la Administración Institucional, de los Organismos Autónomos, 453 Escalas de Administración general quedan reducidas a cuatro y 391 de Administración especializada o sectorial se reducen a 43. En el ámbito de la Administración de la Seguridad Social también se integran 49 Cuerpos antiguos en ocho nuevos. Con ser importante lo ya dicho, desde el punto de vista de agilidad y uniformidad de la gestión de personal, esta tarea de racionalización y simplificación de la estructura corporativa se ve acompañada por otra medida de gran importancia para superar la tradicional compartimentación de los funcionarios en Departamentos y Organismos, medida consistente en instaurar el principio de movilidad como regla general para todos los funcionarios públicos.

Uno de los grandes problemas de la legislación anterior a la Ley 30/1984 lo constituía la gran dificultad para poder contar con determinados funcionarios para algunos puestos de trabajo. En efecto, al estar estructurada la Función Pública en sectores estancos: del Estado, de los Organismos Autónomos, hallándose dentro de éstas, «de iure» a veces y siempre «de facto», acotados sectores de la actividad del Estado por Cuerpos concretos de la Administración Pública, se hacía muy difícil que un determinado funcionario pudiese prestar servicio, voluntariamente, en un sector que no le «pertenesiese» por su pertenencia a determinado Cuerpo. En breves palabras, el sistema corporativo producía, como efecto perverso, una cierta patrimonialización de las funciones públicas. La Ley 30 rompe con esta dinámica y así, tras señalar que los Cuerpos de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos,

afirma el principio de la posibilidad de cubrir los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas. Asimismo, los funcionarios de la Administración Local podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de las de procedencia y en la Administración de su Comunidad Autónoma, e incluso, en determinados supuestos, en la Administración Central. (Ley sobre las Bases del Régimen Local 7/1985.)

Esta modificación supone un cambio radical en la concepción de nuestra Función Pública, que pasa de un sistema exclusivamente corporativo a un sistema mixto de Cuerpos y puestos de trabajo, es decir, de un sistema en el que lo primordial era la pertenencia a un grupo o Cuerpo en virtud de la superación de unas pruebas concretas y específicas acreditando sus conocimientos en una materia, con apropiación, en ocasiones, de ese sector de la Administración que les era conocido por sus conocimientos teóricos y en el que desempeñaban sus servicios, a un sistema caracterizado por puestos de trabajo, en el que éstos se encuentran perfectamente descritos en su contenido y requisitos de cobertura, a través de las Relaciones de puestos de trabajo, instrumento primordial en esta nueva etapa y al que luego nos referiremos brevemente.

Con este nuevo sistema se pretende conseguir una más racional utilización de los recursos humanos existentes por cuanto la pertenencia a un Cuerpo ya no deviene algo indispensable, toda vez que se hace hincapié en el perfil del puesto a cubrir al que pueden optar un mayor número de funcionarios públicos.

Con este conjunto de medidas se trata, pues, de corregir las más notorias disfunciones del sistema corporativo, pero conservándolo como estructura básica de organización de la Función Pública.

Otro bloque de medidas de la Ley 30/1984 se dedica al restablecimiento, aunque sería quizá más apropiado decir al establecimiento de la carrera administrativa del personal. Si bien es cierto, como ya hemos visto, que las categorías personales han sido un elemento tradicional en la Administración española hasta 1964, no es menos cierto que la carrera que configura ahora la Ley de Medidas se basa en principios distintos a los que informaban la carrera tradicional. En efecto, puede decirse que hasta 1964 los ascensos se producían por mera antigüedad y no tenían necesariamente reflejo en los puestos de trabajo efectivamente desempeñados

mientras que la carrera que se configura en la Ley 30/1984 se basa precisamente en los puestos que se van desempeñando. A estos efectos, todos los puestos de la Administración se clasifican en 30 niveles, de menor a mayor, y se establece que cada funcionario tiene un grado personal correspondiente a alguno de esos treinta niveles. El grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos del nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Al propio tiempo, se establece que el sistema normal de provisión de puestos de trabajo será el de concurso entre los funcionarios que reúnan los requisitos previamente establecidos en documentos de conocimiento público —las relaciones de puestos de trabajo—, concursos en los que sólo se tendrán en cuenta los méritos establecidos en cada convocatoria con arreglo a baremos igualmente predeterminados.

Solamente con carácter restringido, y en los casos en que se considera estrictamente necesario, pueden proveerse los puestos de trabajo por el procedimiento de libre designación. Estos puestos a cubrir por este procedimiento tienen que estar señalados en las relaciones de puestos de trabajo, documentos en los que deben incluirse la totalidad de puestos existentes en cada Departamento, con especificación de los requisitos para su desempeño y sus características generales y retributivas. A este respecto debe señalarse que en las relaciones de puestos actualmente aprobadas, el 90 por 100 de los mismos son de provisión por el sistema de concurso y sólo un 10 por 100 por libre designación. Se trata, pues, de asegurar la máxima objetividad a la hora de cubrir los puestos de trabajo, ya que en base a su desempeño los funcionarios van adquiriendo los grados personales en que se concreta la carrera administrativa.

En cuanto a la selección del personal, la Ley de Medidas recoge los sistemas tradicionales en la Administración española, es decir, el de concurso y el de oposición, si bien haciendo especial hincapié en la necesidad de que haya una adecuación entre el tipo de pruebas a superar y las características de los puestos de trabajo que se vayan a desempeñar una vez ingresados al servicio de la Administración, huyendo de los exámenes exclusivamente memorísticos a cuyo efecto se establece la obligación de incluir en todo caso alguna prueba de tipo práctico.

En el terreno de la selección, la novedad fundamental de la Ley de Medidas se refiere a los aspectos organizativos, de provisión de

necesidades y de información a los ciudadanos. La Ley 30/1984 impone a todas las Administraciones Públicas —es decir, a la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales— la obligación de elaborar y publicar un plan anual de oferta de empleo, que contiene para cada Administración todas las plazas vacantes que estén dotadas presupuestariamente, con expresión de aquellas que deban ser objeto de provisión en el correspondiente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes. Una vez publicada la oferta de empleo público tienen que convocarse en el primer trimestre de cada año las pruebas selectivas correspondientes, pruebas que en todo caso deben concluir obligatoriamente antes del 1 de octubre de cada año.

Con este sistema, que viene funcionando desde 1985, todas las personas interesadas en ingresar al servicio de las Administraciones Públicas tienen en un momento determinado una visión global de todas las oportunidades de empleo en el sector público y pueden escoger entre las distintas posibilidades con una buena información.

Otro tema de gran interés que ha sido objeto de regulación en la Ley 30/1984 es el de las retribuciones del personal.

En cuanto a las retribuciones, la Ley 30/1984 ha simplificado considerablemente el sistema retributivo de los funcionarios públicos, haciéndolo más transparente, sencillo e introduciendo primas al rendimiento. Además, el elemento esencial para determinar la retribución de un funcionario ha dejado de ser el del Cuerpo de pertenencia para pasar a ser el puesto efectivamente desempeñado.

Así, las percepciones económicas de los funcionarios públicos, aprobadas todas ellas en la Ley anual de Presupuestos, se engloban en dos grandes apartados:

- Retribuciones básicas.
- Retribuciones complementarias.

Las primeras se componen de:

Sueldo, cantidad igual para cada uno de los cinco grupos en que se estructura la Función Pública, en base a la titulación académica exigida para el ingreso.

Trienios, cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el mismo.

Pagas extraordinarias, que serán de dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios

y se devengarán en los meses de junio y diciembre. Las descritas retribuciones básicas sirven de módulo para el cálculo de los derechos pasivos.

Las retribuciones complementarias constan de:

Complemento de destino, correspondiente a cada uno de los 30 niveles en que se clasifican los puestos de trabajo.

Complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad.

Complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo.

Gratificaciones por servicios extraordinarios, destinado a retribuir tareas realizadas fuera de la jornada normal y que, en ningún caso, podrán ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo.

Respecto del tema de la información hoy nadie duda de que los sistemas sociales son tan complejos que no pueden ser transformados o renovados por simples normas jurídicas por muy sensatas y adecuadas que sean éstas. Es necesario operar estas transformaciones recurriendo a todo un abanico de técnicas, recursos y conocimientos que se plasman o no en normas de carácter jurídico. En el caso que nos ocupa, el Ministerio para las Administraciones Públicas, junto a una serie de normas de desarrollo reglamentario de la Ley de Medidas, ha venido articulando una serie de mecanismos para ir alcanzando los objetivos fundamentales marcados en la Ley 30/1984. Las actuaciones más importantes han sido las relacionadas con la información y con la programación de efectivos, temas en cualquier caso íntimamente relacionados.

La creciente complejidad de la Administración y la necesidad de adoptar constantemente medidas encaminadas a que el aparato administrativo funcione cada vez más eficaz y eficientemente, exige un conocimiento lo más perfecto posible de la realidad sobre la que vamos a operar, concretamente en nuestro caso, de la realidad administrativa tal como existe en un momento dado. Este conocimiento de la Administración puede y debe efectuarse recurriendo a muy diversas ciencias y técnicas, desde la Sociología a la Estadística y empleando casi necesariamente la Informática para el tratamiento de la cantidad ingente de datos que es preciso manejar. En el tema concreto de la Función Pública no es ya posible

adoptar políticas de personal sea en el campo de las retribuciones, de la carrera administrativa o de la programación de efectivos y los sistemas de provisión de puestos de trabajo sin un conocimiento completo y actualizado, sin una información en tiempo real, acerca del número de funcionarios, distribución por especialidades profesionales, Cuerpos y Escalas, localidades de destino, edades, etc., así como de los puestos de trabajo existentes en un momento dado, su grado de cobertura, previsiones de nuevas necesidades, etc. Era ya un tópico decir en España que la información sobre el personal era claramente insuficiente y que era una de las tareas más urgentes a abordar por cualquier Gobierno preocupado por la Administración y la Función Pública.

Por cierto que la deficiente información sobre el empleo público no es un problema que afecte sólo a nuestro país. Como ha puesto recientemente de manifiesto un informe del Banco Mundial, esta deficiencia afecta a la mayoría de los países del mundo, incluso a los más desarrollados. El problema es tan grave que el propio Banco insiste en la necesidad de abordarlo de forma sistemática para solucionarlo en el futuro, dada la creciente importancia del empleo y de los salarios del sector público en las economías de todos los países.

Pues bien, la información y la programación son ideas-fuerza de la Ley de Medidas, a las que dedica un Capítulo completo, el III, que se refiere concretamente a los Registros Administrativos de Personal, las Comisiones de análisis de los programas alternativos de gasto, las relaciones de puestos de trabajo y la oferta de empleo público. El objetivo último de este conjunto de mecanismos es conseguir una óptima utilización de los recursos humanos de la Administración, para lo que es necesario disponer de los adecuados instrumentos que aseguren la información imprescindible para cualquier análisis y programación.

La base o centro de la información de la Administración del Estado se sitúa con arreglo a la Ley de Medidas en el Registro Central de Personal, dependiente del Ministerio para las Administraciones Públicas, que deberá estar coordinado con los Registros del resto de las Administraciones Públicas. En estos Registros deben anotarse preceptivamente todos los actos que afecten a la vida administrativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Pero el Registro Central de Personal no se configura como un mero Registro administrativo sino como un soporte e instrumento

de la política de personal, basado en la tecnología informática que es hoy un elemento fundamental de ayuda para la planificación y para la mejora de los procesos de programación, control, recursos y ejecuciones materiales. En estos momentos en que el binomio «intuición-experiencia» que presidía y aún hoy preside en muchos casos el proceso de toma de decisiones tiene que sustituirse por el binomio «análisis empírico-racionalidad», la informática se constituye en una de las técnicas fundamentales de aplicación en el campo de la Administración y más concretamente, por lo que a nosotros se refiere, en el de la Función Pública.

Quisiera decir, para terminar ya mi exposición, que la aplicación de la Ley 30/1984 ha puesto de manifiesto problemas cuya resolución exige la modificación de algunas normas contenidas en la misma, por lo que el Gobierno ha aprobado recientemente un Proyecto de Ley tendente a corregir estas dificultades y a dar un nuevo impulso a las medidas ya adoptadas para la mejor adecuación de la Función Pública. Previsiblemente, cuando estas líneas lleguen a la imprenta este Proyecto se habrá convertido ya en Ley tras su aprobación por el Parlamento español *.

Hasta aquí he intentado esbozar, de forma sintética, y por tanto poco matizada, las peculiaridades de una Función Pública en transformación y que sin perder sus tradicionales virtudes de honradez y dedicación, deseamos llegue a vencer el reto que supone trabajar en una Administración al servicio de los ciudadanos y de una sociedad progresivamente más libre, más igual y más justa.

* En efecto, pocas semanas después de presentarse esta Ponencia, el Parlamento aprobó el proyecto de referencia como Ley 23/1988, de 28 de julio, que modifica fundamentalmente preceptos en la Ley de medidas referidas a las relaciones de puestos de trabajo, sistemas en provisión de puestos y carrera administrativa.

VI

LA ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN GUATEMALA

La Administración y Función Pública en Guatemala

Ronny PATRICIO AGUILAR

*Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil.
Presidencia de la República de Guatemala*

PRESENTACION

En nombre del Gobierno de la República de Guatemala, tengo el honor de presentar ante el II Seminario Internacional para Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP-España el documento *Administración y Función Pública en Guatemala*, como una contribución al desarrollo de este importante evento y como un medio de dar a conocer a tan honorable concurrencia los logros y esfuerzos de nuestro país en los asuntos de la Administración Pública.

La Oficina Nacional de Servicio Civil que me honro en presidir, a través de la ejecución de programas de gran trascendencia en materia de administración de recursos humanos, está participando activamente en la consolidación del proceso de cambio que impulsa el Gobierno de la República y de esta manera fortalecer las relaciones del Estado con sus trabajadores, bajo los principios fundamentales de un régimen eminentemente democrático.

Quiero expresar mi profundo agradecimiento a las autoridades del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP de España, por la invitación a participar en este Seminario y dejar constancia de que constituye la más valiosa oportunidad para que, por mi medio, la Administración Pública guatemalteca adquiera nuevos conocimientos y evalúe la experiencia de otros países, lo cual, indudablemente, redundará en su beneficio y eficiencia.

INTRODUCCION

La Oficina Nacional de Servicio Civil de la República de Guatemala se complace en presentar a los distinguidos delegados al II Seminario Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP-España el presente documento relacionado con la Administración y Función Pública en Guatemala, con el propósito de que la honorable concurrencia y otras personas interesadas en el tema tengan una visión general de la estructura, funcionamiento y políticas nacionales de Administración Pública.

En Guatemala, la Administración Pública se remonta desde el período de colonización, con aspectos de suma importancia que en alguna medida han influido en el comportamiento de la misma en la actualidad; sin embargo, es en este momento cuando la Administración Pública está sufriendo cambios sustanciales, dentro de las políticas y programas de reforma administrativa que el Gobierno actual impulsa, con el objetivo final de reorganizar la Administración del Estado para responder con mayor eficiencia a las demandas económicas y sociales cada vez más crecientes que plantea la población guatemalteca.

Dentro de este proceso de cambio, tal como lo ha afirmado el señor Presidente de la República, el recurso humano es el más importante y por ello la Oficina Nacional de Servicio Civil, entidad encargada de la administración de personal en el sector público, está jugando un papel muy importante contando con el apoyo al más alto nivel para el fortalecimiento y consolidación de sus áreas esenciales de trabajo.

Las actividades en ese sentido están dirigidas a erradicar todas aquellas causas que pudiesen impedir que los servidores públicos se desempeñen con eficiencia, honestidad y vocación de servicio y a establecer bases sólidas para una relación entre el Estado y sus trabajadores fundamentada en principios de armonía, respeto, integración y participación.

En tal virtud, el presente documento contiene sumariamente la siguiente información:

En primer lugar describe, según la Constitución política de Guatemala, el régimen de gobierno y su Estado de Derecho, con lo cual se pretende establecer la independencia de poderes del Gobierno democrático actual; además presenta una reseña histórica

de la Administración Pública, que como ya se mencionó se remonta de la época colonial hasta la actualidad; también se describe la estructura organizativa del Estado, haciendo énfasis a su régimen político, administrativo, de fiscalización, de su régimen financiero, lo relativo al Ejército, Ministerio Público y el Régimen Municipal.

En lo referente al poder público, define en términos generales las funciones y atribuciones de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; así como se definen los distintos proyectos y acciones que el Gobierno actual contempla como una de sus políticas prioritarias para el desarrollo de la Administración Pública y que visualizan las perspectivas sobre las cuales se hará más funcional y eficiente la Administración de Guatemala. El régimen de Servicio Civil en Guatemala ha evolucionado a través de los años, por lo cual se hace una presentación de los antecedentes del mismo, evolución, necesidad de cambio, como también se describen sus programas y actividades más relevantes realizadas por la Oficina Nacional de Servicio Civil, que han venido a dar a la administración de los recursos humanos un enfoque técnico y funcional dentro de los conceptos avanzados de la misma.

Finalmente se menciona lo referente a la formación de los recursos humanos y su capacitación en el sector público, como los programas que tienden a dar cumplimiento a lo establecido en sus principios de creación.

Cabe agregar que los avances logrados en la administración de recursos humanos, en el sector público guatemalteco, están contribuyendo y lo seguirán haciendo a la consolidación del proceso democrático del país, en el marco de un pleno Estado de legalidad y de Derecho.

I. EL ESTADO Y SU FORMA DE GOBIERNO (1)

Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.

(1) Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 140, 141 y 142.

GUATEMALA

La soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Estado ejerce plena soberanía sobre:

a) El territorio nacional integrado por el suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la Ley y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos.

b) La zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el Derecho Internacional.

c) Los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial, que constituyen la zona económica exclusiva, en la extensión que fija la Ley, conforme la práctica internacional.

II. DESARROLLO HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GUATEMALA (2)

La configuración y funciones del Sector Público a lo largo de su desarrollo responden en cierto grado a las demandas que la sociedad plantea, lo cual incide en la efectividad de la función que desempeña.

La primera etapa en el desarrollo de la Administración Pública en Guatemala comienza a organizarse en la época colonial; esto no quiere decir que los diferentes grupos indígenas no hayan desarrollado una administración, de hecho sí la tuvieron; su legado histórico y cultural prueba la eficiencia de la misma durante largos períodos.

La etapa de colonización determina, en gran medida, el desarrollo posterior de la Administración Pública, ya que desde el inicio se establecen vínculos de dependencia con España, lo cual genera pautas de comportamiento cuyos efectos se observan en la época actual.

En la Administración Pública colonial se distinguen dos niveles principales: El Metropolitano y el Periférico. El Metropolitano consiste en el nivel superior de la estructura administrativa (Con-

(2) Resumen basado en el trabajo de Rivera, Ariel: «Notas sobre la evolución histórica del Sector Público». Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales (USAC)-ICAP. Guatemala, 1980.

sejo Supremo de Indias) con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales con sede en España. El Periférico (Real Audiencia), con las mismas funciones que el primero, pero con sede en las colonias.

El aparato burocrático consistía no sólo en el gobierno central, sino también en el ayuntamiento. Este, como institución típica de las ciudades y villas feudales españolas, jugó un papel importante en el gobierno de los lugares poblados, representando la voluntad de los habitantes criollos y mestizos. A lo largo del período colonial se constituye en un baluarte de los criollos contra los funcionarios y autoridades españolas; de ahí que la declaración de independencia surgiera del mismo y fuera firmada mayoritariamente por sus integrantes (los criollos).

A finales del período colonial existía una dualidad de funciones en el aparato burocrático central, por un lado una institución que defendía los intereses de la corona y españoles, y por otro lado el ayuntamiento que impulsaba medidas tendentes a favorecer el desarrollo del país y, por ende, los intereses de los criollos.

En el período independiente de la federación centroamericana (1821-1838) se observa no una dualidad sino la existencia de estructuras paralelas: la correspondiente a la Federación y las propias del Estado de Guatemala, lo cual repercutía en la falta de coordinación del aparato administrativo. Este período se caracterizó también por graves problemas de tipo financiero y monetario que afectaron el funcionamiento de la Administración Pública.

Después de la inestabilidad política de las provincias unidas de América Central sucede la dictadura denominada «El Gobierno de los Treinta Años», que logra la pacificación y estabilidad política; sin embargo, es un período sin notables progresos económicos y sociales.

En este período (1838-1871) el aparato administrativo era reducido incluso más que en la época colonial, la Administración Pública se conformaba según la categorización de la época por una especie de tres estados: Estado Civil, Estado Eclesiástico y Estado Militar. Dichos estados estaban estructurados en la forma siguiente:

Estado Civil: Presidencia de la República, Ministerios, Consejo de Estado, Cámara de Representantes, Corte Suprema de Justicia, Municipalidad, Universidad de San Carlos, Consulado de Comercio, Sociedad Económica de Mejoras del País.

Estado Eclesiástico: Arzobispo y Cabildo Eclesiástico.

Estado Militar: El Capitán General, Presidente de la República, Estado Mayor, Brigadieres y Batallones.

Como se puede observar, no existe una separación de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial), había una fusión y no una delimitación específica de funciones.

Al triunfar los liberales en 1871, encontraron que la época demandaba una gran capacidad y rapidez de respuesta a los problemas económicos del país y del mercado internacional, lo que conlleva a la realización de transformaciones en el campo socioeconómico y en el aparato estatal. El país requería compensar el estancamiento y decadencia del cultivo de la grana, por lo que se adoptaron medidas tendentes a favorecer el nuevo y vigoroso cultivo del café, eliminando todo obstáculo estructural. De esta forma, Guatemala se incorpora en condiciones más estables en el contexto del mercado internacional como un país agroexportador; se crea el Ministerio de Fomento, para impulsar medidas y crear condiciones que promovieran la producción cafetalera en el país.

Se emite el Código de Comercio, se crea el Registro de la Propiedad Inmueble y se promueve la creación de instituciones financieras, tales como el Banco de Occidente, el Banco Comercial, el Banco Colombiano y el Banco Nacional de Guatemala. También se le da importancia a los recursos humanos, reflejándose en la creación del Ministerio de Educación, se establecen las Facultades de Derecho, Ingeniería, Medicina y Farmacia y la Escuela Politécnica; se mejora sustancialmente la infraestructura que se necesita como carreteras, ferrocarriles, puertos y telecomunicaciones. En el campo de las finanzas se enmarcan medidas monetarias y la reestructuración impositiva, como también se recurre a la política de endeudamiento externo.

En términos generales se dice que el período liberal se caracterizó, en sus inicios, por una serie de cambios económicos, administrativos y políticos que dieron la pauta para impulsar al país bajo un desarrollo económico, social y político más acelerado. Sin embargo en los últimos años del período liberal no se dan los cambios necesarios y apropiados para romper con el círculo vicioso del monocultivismo para la exportación, del cual depende sustancialmente la actividad económica nacional hasta el período revolucionario de 1944-1954.

En el período llamado revolucionario se asigna un rol de primer orden al aparato administrativo del Estado. Es así como al proyecto de desarrollo nacionalista le corresponde implementar y ma-

terializar las reformas estructurales que permitan, por un lado, asegurar un crecimiento sostenido de la economía nacional a través del impulso y consolidación de nuevas actividades productivas que dinamicen la expansión del mercado interno y de los factores de la producción y, por otro, superar la problemática generada por el monocultivismo de exportación.

Dentro de esta estrategia, que también comprende un componente político social, se crean instituciones que tengan a su cargo los programas y reformas implementadas de acuerdo a las necesidades de la sociedad y objetivos del programa de gobierno.

Debe señalarse que a partir de este período el aparato del Estado aumenta su ámbito operacional, en la medida que asume actividades generadoras de bienes y servicios que no se producían, o que pertenecían tradicionalmente al sector privado. Esta configuración proyecta un rol más importante al aparato estatal dentro del sistema económico y social. De esta forma, el aparato burocrático se convierte progresivamente en un significativo utilizador de recursos humanos.

Es importante mencionar que durante este período se institucionaliza una nueva estructura: por un lado la Administración Central, que comprende Secretarías de la Presidencia y Ministerios, y por otro las instituciones descentralizadas.

Después del período de la revolución, durante los años 1954-1970, el Sector Público desarrolla una mayor vinculación con organismos internacionales interamericanos, la mayoría dentro del contexto del programa de la «Alianza para el Progreso». El otorgamiento de recursos financieros y de asistencia técnica implica la creación de entidades y dependencias que no responden únicamente a racionalidades internas, sino a iniciativas externas, justificadas en supervisar y encausar la ayuda recibida. Esto explica la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica, organizado con la finalidad de coordinar la política económica del gobierno.

El aparato administrativo en esta época moderniza sus técnicas administrativas a través de la asistencia técnica. Se emite la Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación; se introduce el presupuesto por programas, la clasificación de puestos y salarios que culmina con la institucionalización del Servicio Civil. Para impulsar la obra física se apoya la expansión económica a la costa sur; el Estado, aunque recibe recursos provenientes del exterior, se ve en la necesidad de incrementar sus ingresos ordinarios y crea el impuesto sobre la renta.

A partir de 1963-1964, la asistencia de país a país decrece y aumenta la asistencia de los organismos internacionales. Dentro de la Alianza para el Progreso se impulsan algunos programas económicos y sociales. Como resultado de ello se crearon entidades como el Instituto Nacional de Transformación Agraria, el Instituto Nacional de la Vivienda, Dirección de Desarrollo de la Comunidad y se trabaja en materializar la infraestructura sanitaria en comunidades rurales con el apoyo de una institución nueva como lo es el Instituto de Fomento Municipal.

En el período de 1970-1980, los fenómenos de tipo estructural y coyuntural a nivel del sistema económico, político y social ponen en evidencia la deficiencia que venía presentando el aparato administrativo del Estado. Dichas deficiencias surgen por el hecho de que por el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país las demandas de tipo económico son más complejas que antes.

Simultáneamente se trata de orientar e impulsar el aparato productivo del país a través de planes de desarrollo y de esfuerzos por lograr un mejor funcionamiento del aparato administrativo. Otra política que puede señalarse durante este período es la tendente a mejorar los sistemas de apoyo, principalmente el de planificación y el de presupuesto. Se evidencia durante este período un despliegue de esfuerzos y medidas institucionales para mejorar el funcionamiento del sector público, sin embargo éstas han sido insuficientes.

En los años siguientes (1981-1985) el desarrollo del aparato administrativo se mantuvo sin cambios sustanciales que modificaran su tendencia en el desarrollo del país; sin embargo es necesario tener plena conciencia del avance que debe experimentar la Administración Pública, para responder al desafío ahora más complejo y difícil que le plantea el sistema económico y social para su futuro desenvolvimiento.

En los últimos dos años (1986-1987) a partir del Gobierno del Presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, se han implementado una serie de medidas de carácter administrativo, enmarcadas dentro del programa de reforma administrativa, cuyo objetivo principal es lograr la sistematización de la Administración Pública bajo las estrategias de descentralización y desconcentración administrativas con la creación de los Consejos de Desarrollo. Adicionalmente se ha dado gran impulso a la modernización del sistema de administración de recursos humanos al servicio del Estado, así como

a la simplificación y coordinación de los sistemas de apoyo gubernamentales como planificación, presupuesto, contabilidad, suministros y otros; todo ello con el objeto de convertir el aparato administrativo en un elemento motriz de un desarrollo sostenido y eficaz para el logro del bienestar y el bien común de la sociedad guatemalteca bajo un sistema eminentemente democrático.

III. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DEL ESTADO

Según la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, el Estado tiene la siguiente estructura y organización (3).

1. Régimen Político Electoral.
2. Régimen Administrativo.
3. Régimen de Control y Fiscalización.
4. Régimen Financiero.
5. Ejército.
6. Ministerio Público.
7. Régimen Municipal.

A continuación se indican algunos aspectos importantes de los regímenes mencionados:

1. REGIMEN POLITICO ELECTORAL

Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que la Constitución y la Ley determinen.

Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral es regulado por la Ley constitucional de la materia.

(3) Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 237, 244, 250, 251, 253 y 254.

2. REGIMEN ADMINISTRATIVO

División Administrativa. El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

La Administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

2.1. *Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural*

Para la organización y coordinación de la Administración Pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado e integrado en la forma que la Ley establece.

2.2. *Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural*

Las regiones que conforme a la Ley se establecen contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que conforman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades públicas y privadas que la Ley específica establece.

2.3. *Gobernadores*

El gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República; debe reunir las mismas cualidades que un ministro de Estado y goza de las mis-

mas inmunidades que éste, debiendo haber sido su domicilio durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuese nombrado.

2.4. Consejo Departamental

En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

2.5. Aporte financiero del Gobierno Central a los Departamentos

Los Consejos Regionales y Departamentales deberán de recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del Gobierno central.

2.6. Registro General de la Propiedad

El Registro General de la Propiedad deberá ser organizado a efecto de que en cada departamento o región que la Ley específica determina se establezca su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal.

2.7. Región Metropolitana

La ciudad de Guatemala, como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirán la Región Metropolitana, integrándose en la misma el Consejo Regional de desarrollo respectivo.

Lo relativo a su jurisdicción territorial, organización administrativa y participación financiera del Gobierno central será determinado por la Ley de la materia.

3. REGIMEN DE CONTROL Y FISCALIZACION

Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

4. REGIMEN FINANCIERO

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, es la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar.

La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

5. EJERCITO

El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.

El Ejército de Guatemala se rige por lo preceptuado en la Constitución, su Ley constitutiva y demás Leyes y reglamentos militares.

6. MINISTERIO PUBLICO

Es una Institución Auxiliar de la Administración Pública y de los Tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales

son velar por el estricto cumplimiento de las Leyes del país y ejercer la representación del Estado.

Su organización y funcionamiento se rige por su Ley orgánica.

7. REGIMEN MUNICIPAL

Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. El Gobierno municipal es ejercido por una corporación, la cual se integra por el Alcalde, Síndicos y Concejales, todos electos directamente en cada municipio, en la forma y por el período que establecen las Leyes de la materia.

IV. PODER PUBLICO (4)

El poder proviene del pueblo, su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la Ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política puede arrogarse el ejercicio del poder público.

El imperio de la Ley se extiende a todas las personas que se encuentran en el territorio de la República.

1. Función Pública; sujeción a la Ley

Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la Ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto los casos señalados por la Ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.

2. Responsabilidad por infracción a la Ley

Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la Ley en perjuicio de particula-

(4) Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 108, 111, 152-155, 157, 159-160, 162-163, 170-171, 174-180, 182-183, 191, 193, 195, 198-205, 209, 214, 217, 218, 220-222.

res, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que causare.

La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos se deduce mientras no se halla consumado la prescripción, cuyo término es de veinte años.

3. ORGANISMO LEGISLATIVO

3.1. *Congreso*

Potestad legislativa y elección de diputados. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales.

La Ley establece el número de diputados que corresponden a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda por lista nacional. Asimismo, la forma de llenar las vacantes y el régimen de incompatibilidad.

Sesiones del Congreso: El Congreso se reúne, sin necesidad de convocatoria, el 15 de enero de cada año.

— Mayoría para resoluciones. Las resoluciones del Congreso deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran salvo los casos en que la Ley exija un número especial.

— Autorización para los diputados para ejercer otros cargos. Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas.

Son requisitos para el cargo de diputado ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

— Junta Directiva y Comisión Permanente. El Congreso elige cada año su Junta Directiva; antes de clausurar su período de sesiones ordinarias debe elegir la comisión permanente, presidida por el Presidente del Congreso, la cual funciona mientras el Congreso esté reunido.

3.2. *Atribuciones más importantes del Congreso*

- Decretar, reformar y derogar las Leyes.
- Aprobar, modificar o improbar a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.
- Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación.
- Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos de las finanzas públicas que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.
- Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa.
- Aprobar o improbar los proyectos de Ley que sobre reclamaciones al Estado, por créditos no reconocidos, sean sometidos a su conocimiento por el Ejecutivo y señalar asignaciones específicas para su pago o amortización.
- Calificar las credenciales que extiende el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos.
- Nombrar y remover a su personal administrativo.
- Aceptar o no las renunciaciones que presentaran sus miembros.
- Llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrencia de los propietarios.
- Elaborar y aprobar su presupuesto para ser incluido en el del Estado.

3.3. *Formación y sanción de la Ley*

- Iniciativa de Ley. Para la formación de las Leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.
- Jerarquía Constitucional. Ninguna Ley puede contrariar las disposiciones de la Constitución.
- Admisión y discusión. Admitido un proyecto de Ley, se pone a discusión en tres sesiones diferentes, celebradas en distin-

GUATEMALA

tos días, y no puede votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

— Aprobación, Sanción y Promulgación. Aprobado un proyecto de Ley, pasa al Ejecutivo para su sanción y promulgación.

— Veto. Dentro de los quince días de recibido el decreto, y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto.

— Primacía Legislativa. Devuelto el decreto al Congreso, éste puede reconsiderarlo o dejarlo para el período siguiente.

— Vigencia. La Ley debe regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, a menos que la misma Ley amplíe o restrinja dicho plazo.

4. ORGANISMO EJECUTIVO

El Presidente de la República es el Jefe de Estado. Representa la unidad nacional y los intereses del pueblo de Guatemala.

El Presidente y Vicepresidente de la República, ministros y viceministros de Estado y funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo.

4.1. *Funciones del Presidente*

— Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes.

— Proveer a la defensa y a la seguridad de la nación, así como a la conservación del orden público.

— Ejercer el mando superior de toda la fuerza pública.

— Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las Leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos y reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las Leyes, sin alterar su espíritu.

— Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública.

— Presentar proyectos de Ley al Congreso de la República.

— Ejercer el derecho de veto con respecto a las Leyes emitidas por el Congreso.

— Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciar su período de sesiones, informe escrito sobre la situación ge-

neral de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.

- Someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto de presupuesto que contenga un detalle de los ingresos y egresos del Estado.

- Someter a la consideración del Congreso, para su aprobación y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.

- Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden.

- Coordinar a través del Consejo de Ministros la política de desarrollo de la nación.

- Presidir el Consejo de Ministros y ejecutar la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.

- Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.

- Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales.

- Recibir a los representantes diplomáticos.

- Administrar la hacienda pública con arreglo a la Ley.

- Nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos que le correspondan conforme a la Ley.

- Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la Ley.

4.2. *Funciones del Vicepresidente de la República*

- Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros con voz y voto.

- Por designación del Presidente de la República, representarlo con todas las preeminencias que al mismo correspondan en actos oficiales y protocolarios o en otras funciones.

- Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del Gobierno y ser corresponsable de ella.

- Participar, conjuntamente con el Presidente de la República, en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior.

GUATEMALA

- Presidir los órganos de asesoría del Ejecutivo que establezcan las leyes.
- Coordinar la labor de los Ministros de Estado.
- Ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las Leyes.

4.3. *Ministros de Estado*

Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la Ley establezca, con las atribuciones y competencia que la misma le señale; dentro de las funciones de los Ministros de Estado se tienen:

- Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio.
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la Ley.
- Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez.
- Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas.
- Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de su ministerio.
- Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio.
- Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita.
- Concurrir al Congreso de la República y participar en los debates sobre negocios relacionados a su ramo.
- Velar por el estricto cumplimiento de las Leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos a su cargo.

a) *Consejo de Ministros y su responsabilidad*

El Presidente, el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros, el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside.

b) Memoria de actividades de los Ministros

Los Ministros están obligados a presentar anualmente al Congreso, en los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de las actividades de sus respectivos ramos, que deberá contener además la ejecución presupuestaria de su ministerio.

c) Comparecencia obligatoria a interpelaciones

Los Ministros tienen la obligación de presentarse ante el Congreso, con el objeto de contestar las interpelaciones que se les formulen.

4.4. Secretarios de la Presidencia

El Presidente de la República tendrá los secretarios que sean necesarios. Las atribuciones de éstos serán determinadas por la Ley.

5. ORGANISMO JUDICIAL

5.1. Disposiciones Generales

— Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las Leyes de la República. Corresponde a los Tribunales de Justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros Organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las Leyes.

— Condiciones esenciales de la administración de justicia. Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier Ley o tratado.

— Garantías del Organismo Judicial. Son garantías del Organismo Judicial las siguientes:

La independencia funcional.

La independencia económica.

La no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia, salvo los casos establecidos por la Ley.

La selección de personal.

— Período de funciones de magistrados y jueces. Los magistrados, cualquiera que sea su categoría, y los jueces de primera instancia, duran en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos los primeros y nombrados nuevamente los segundos.

— Nombramientos de jueces y personal auxiliar. Los jueces, secretarios y personal auxiliar son nombrados por la Corte Suprema de Justicia.

5.2. *Corte Suprema de Justicia*

— Integración de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia se integra con nueve magistrados, incluyendo al Presidente, y se organiza en las cámaras que la Ley determine.

La Corte Suprema de Justicia y su autoridad se extiende a los tribunales de toda la República.

— Elección de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son electos por el Congreso de la República para un período de seis años, así:

a) Cuatro magistrados electos directamente por el Congreso de la República.

b) Cinco magistrados electos por el Congreso de la República, seleccionados de una nómina de treinta candidatos propuestos por una comisión de postulación, integrada por cada uno de los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país; un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y un representante del Organismo Judicial nombrado por la Corte Suprema de Justicia.

5.3. *Corte de Apelaciones y otros Tribunales*

— Magistrados. Para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, se requiere, además de los requisitos señalados en el artículo 207 de la Constitución de la República, ser mayor de treinta y cinco años, haber sido juez de primera instancia o haber ejercido por más de cinco años la profesión de abogado.

— Integración de la Corte de Apelaciones. La Corte de Apelaciones se integra con el número de salas que determine la Corte Suprema de Justicia, la que también fijará su sede y jurisdicción.

— Tribunales de Cuentas. La función judicial en materia de cuentas es ejercida por los jueces de primera instancia y el Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas.

— Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Su función es de controlar la juricidad de la Administración Pública y tiene atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la Administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, así como en los casos de controversias derivadas de contratos y concesiones administrativas.

— Magistrados suplentes. Los magistrados suplentes de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Apelaciones y demás tribunales colegiados son electos en la misma forma que los titulares y de la misma nómina.

6. INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

En Guatemala la Constitución Política reconoce las entidades descentralizadas, las cuales actúan por delegación del Estado. Para crear una entidad descentralizada autónoma se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República.

Como obligaciones mínimas de toda entidad descentralizada y autónoma se tienen las siguientes:

— Coordinar su política con la política general del Estado.
— Mantener estrecha relación con el Órgano de Planificación del Estado.

— Remitir al Organismo Ejecutivo para su información, y al Congreso de la República, el detalle de sus presupuestos ordinarios y extraordinarios.

— Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal desempeñe eficazmente sus funciones.

— En las actividades de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

En cuanto a las relaciones con sus trabajadores, las entidades descentralizadas se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. En el caso de las que realizan funciones económicas similares a las empresas privadas, se rigen en sus relaciones con su personal por las leyes laborales comunes, siempre que no menoscaben otros derechos adquiridos.

V. PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL GOBIERNO ACTUAL

Desde hace varios años ha venido funcionando un aparato estatal rígido, complejo y formalista, que ha incidido en que el gobierno de turno en algunos aspectos no ha podido concretar sus políticas prioritarias de cambio. En virtud de lo anterior, se ha iniciado un amplio programa de reorganización y sistematización de la Administración Pública, que tiene como elementos estratégicos la descentralización y desconcentración administrativa y al mismo tiempo la creación de un sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, juntamente con un proceso de motivación, información y capacitación de los servidores públicos y la modernización de los sistemas de apoyo gubernamentales.

Se dará prioridad a aquellos proyectos que tiendan a mejorar interna y externamente las funciones del Estado. El propósito de los proyectos internos es que con el éxito alcanzado se logre crear una organización que haga eficientes las gestiones administrativas, organizativas y productivas.

Dentro de los proyectos más importantes se tienen:

1. Los que implican una reforma de la administración de los recursos nacionales, tales como:

- 1.1. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- 1.2. La descentralización.
- 1.3. La regionalización.
- 1.4. La administración de recursos humanos.

2. Los que canalizarán fuentes de recursos como:
 - 2.1. Evaluación de proyectos.
 - 2.2. Programación de la gestión financiera.
3. Los que introducen mejoras tecnológicas como:
 - 3.1. Desarrollo tecnológico.
 - 3.2. Informática.
4. Un proyecto de contacto permanente con la población, que implica:
 - 4.1. Comunicación y opinión pública.

Para efectos del presente documento, interesan los proyectos formulados en relación a una reforma de la administración de los recursos nacionales, por lo que se presenta una descripción general de cada uno de ellos.

1. CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

Según el artículo 225 de la Constitución Política de la República, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, que tiene a su cargo la organización y coordinación de la Administración Pública, coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la Ley establece.

Tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la del ordenamiento territorial.

Dentro de su objetivo fundamental está: el de lograr la participación permanente de la población en el proceso de desarrollo y hacer eficiente la acción de la Administración Pública, para promover el desarrollo urbano y rural del país.

A través de canales y de instancias legalmente establecidas, se propiciará la participación efectiva de la población en la solución de sus problemas, en la protección de sus intereses, en el impulso de sus actividades productivas, sociales y culturales, tanto por parte de instituciones estatales como por organizaciones de la población, en la determinación de las orientaciones concretas para lograr niveles aceptables de bienestar.

GUATEMALA

El proceso de trabajo se encuentra avanzado, pues comprende:

- Proyecto de Ley. Se presentó el proyecto de Ley al Congreso de la República, el cual lo aprobó mediante Decreto número 52-87, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

- El Reglamento respectivo fue aprobado según Acuerdo Gubernativo número 1041-87.

- La capacitación de recursos humanos se está realizando por las instituciones competentes.

- Se iniciaron las actividades de implementación progresiva del sistema de Consejos en sus niveles regional y nacional.

El funcionamiento de los Consejos constituye una transformación radical en el manejo de los asuntos de la comunidad, con la participación del Estado y la ciudadanía, constituyéndose en órganos concertadores de participación para el desarrollo.

El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se integra de la manera siguiente:

a) Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Es el ente colegiado y representativo, órgano superior del sistema, encargado de organizar y coordinar la Administración Pública, formular las políticas de desarrollo urbano y rural y la de ordenamiento territorial. Integrado por el Presidente de la República, quien lo coordina; el Vicepresidente, el Ministro de Desarrollo Urbano y Rural, que es el Director Ejecutivo; los Ministros de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Educación, Finanzas Públicas, Cultura y Deportes, Salud Pública y Asistencia Social, y Defensa Nacional. Además, el funcionario de mayor jerarquía del Órgano de Planificación del Estado, los coordinadores regionales, un alcalde por cada región; representantes de cooperativas, sindicatos, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas productivas, Universidad de San Carlos de Guatemala y de las universidades privadas del país.

b) Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural

Integrado por el Coordinador Regional, que lo preside en representación del Presidente de la República; los gobernadores de los departamentos que integran la región, un alcalde por cada de-

partamento y representantes de los distintos ministerios y del Organismo de Planificación del Estado, cooperativas, sindicatos, organismos no gubernamentales y asociaciones privadas productivas.

c) Consejo Departamental

Conformado en cada uno de los departamentos del país y está integrado por el Gobernador, quien lo preside, los alcaldes del departamento y representantes de los distintos ministerios y del Organismo de Planificación del Estado, cooperativas, sindicatos, organismos no gubernamentales, asociaciones privadas productivas y los partidos políticos.

d) Consejo Municipal

Funciona en cada uno de los municipios del país y está integrado por el Alcalde Municipal, quien lo preside, y los demás miembros de la corporación municipal.

e) Consejo Local de Desarrollo

Podrán organizarse en las comunidades con características de permanencia en un espacio territorial determinado, que cuenten con un mínimo de población de 250 habitantes, mayores de dieciocho años. Está integrado por una asamblea de vecinos y un comité ejecutivo.

2. LA DESCENTRALIZACION

Actualmente, cierto número de instituciones del Estado ya han iniciado procesos de descentralización y/o desconcentración. El mandato constitucional del establecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural exige que la Administración Pública esté organizada y coordinada para impulsar y apoyar las iniciativas y actividades que fomenten el desarrollo económico y social de los diferentes espacios nacionales (regiones, departamentos y munici-

GUATEMALA

pios). Además, la necesidad de un acercamiento de las instituciones del sector público al cuidado de los departamentos para su mejor atención y apoyo se ha convertido en un imperativo que conduce naturalmente a la descentralización y a la desconcentración.

Como objetivo se tiene: descentralización de los ministerios y entidades del Estado que deberán apoyar la puesta en marcha de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Dentro del proceso de actividades se contempla:

- Análisis objetivo de funciones-clientela.
- Establecimiento de áreas prioritarias para descentralización y desconcentración funcional y territorial.
- Integración de grupos de trabajo y designación de los «Técnicos-enlace» en los sistemas de apoyo.
- Elaboración de diseños para cada área y ejecución de las actividades.

3. LA REGIONALIZACION

Con el objeto de descentralizar la Administración Pública y lograr que las elecciones de gobierno se lleven a cabo conforme las necesidades de la población, se establecieron regiones integradas preferentemente en razón de la interrelación entre centros urbanos y potencial de desarrollo del territorio circundante. Estas regiones se orientan al ordenamiento territorial y al funcionamiento de los Consejos de Desarrollo y se encuentran contenidas en la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto número 70-86 del Congreso de la República.

El proceso de la regionalización implica:

- Integración del grupo de trabajo.
- Análisis y estudio de la Ley Preliminar de Regionalización.
- Revisión de la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República de Guatemala.
- Estudio y materialización de los nuevos procedimientos técnico-administrativos y presupuestarios que exige la regionalización.
- Programación de las actividades para la puesta en marcha de la regionalización.

4. LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

Las actividades específicas de este proyecto están orientadas a erradicar las causas que impiden que los servidores públicos se desempeñen con eficiencia, honestidad y vocación de servir al pueblo de Guatemala.

Dentro de sus objetivos se tiene:

- Dignificar y revalorizar la participación del servidor público en las actividades gubernamentales.

- Establecer formalmente los mecanismos legales y técnicos operativos de administración de personal en cuanto a captación y desarrollo del recurso humano para motivar la autorrealización de la persona.

- Revisar los regímenes de derechos, obligaciones y prestaciones de los servidores públicos para garantizarles estabilidad y progreso dentro del Servicio Público.

El proceso de trabajo implica:

- Revisar la legislación vigente en materia de administración de personal, con el propósito de relacionarla con los mandatos constitucionales, las expectativas de los servidores públicos y las posibilidades del Estado.

- Modernizar los procesos de reclutamiento, selección, conducción y desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, para ponerlas en consonancia con los requerimientos de cambio administrativo que exige el proceso de desarrollo emprendido por el Gobierno.

- Establecer un programa vasto de formación y capacitación de personal a todos los niveles jerárquicos.

La administración de personal en el sector público de Guatemala está a cargo de la Oficina Nacional de Servicio Civil, la cual durante los dos últimos años ha implementado una serie de acciones tendentes a concretar los objetivos y metas establecidos por el Gobierno de la República.

En tal virtud, en el presente documento se hace una exposición de lo que es el Sistema de Servicio Civil en Guatemala, sus antecedentes, sus órganos superiores y las principales actividades desarrolladas durante el período 1986-1988.

VI. SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Anteriormente a la Constitución de 1945 la relación del Estado con los trabajadores se encontraba regulada por disposiciones contenidas en distintas Leyes, sin que las mismas fueran recopiladas en forma coherente y con la sistemática necesaria, lo que a la postre generaba un desorden en su aplicación, motivado por el desconocimiento concreto de tales disposiciones.

Dentro del texto constitucional señalado al inicio se contempló el principio de que la relación del Estado y sus trabajadores debía ser regulada por un estatuto especial.

No obstante lo anterior, no fue sino hasta el 29 de febrero de 1956 cuando por Decreto Presidencial número 584 se aprobó el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, el cual contenía un conjunto de normas sustantivas pero que adolecía de insuficiencias para regular en su totalidad un sistema técnico de administración de personal en el Sector Público, pero su importancia radica en que cumplió su objetivo como antecedente inmediato de la Ley de Servicio Civil.

En el año 1965 se consignó en la nueva Constitución de la República el mandato de que, en un plazo de dos años, debía emitirse la Ley de Servicio Civil. Después de haberse analizado y desestimado varios proyectos presentados al Ejecutivo y al Congreso de la República, por Decreto número 1748 de este último organismo se promulgó la Ley de Servicio Civil el 10 de mayo de 1968 y entró en vigor el 1 de enero de 1969. A partir de la vigencia de esta Ley puede afirmarse que en Guatemala viene implantándose progresivamente un sistema técnico de administración de personal en sus áreas esenciales, dentro de los principios y estructura orgánica que la Ley establece.

Posteriormente a la aprobación de la Ley de Servicio Civil se han emitido una serie de normas legales que complementan y dan mayor aplicabilidad a los principios contenidos en la misma, a efecto de desarrollar las materias específicas de administración de personal, de acuerdo a las necesidades del sistema nacional, ajustándose a la dinámica administrativa del Sector Público.

1.1. Evolución del Sistema de Administración de Personal previo a la emisión de la Ley de Servicio Civil

Desde los primeros años de vida independiente se registraron algunos antecedentes generales, tendentes a regular en una forma empírica las relaciones del Estado con sus trabajadores, pero concretamente puede considerarse como punto de partida la legislación emitida en los años 1944-1945, en la que, como se indicó anteriormente, ya aparece esta materia regulada constitucionalmente.

Fue el 15 de febrero de 1955 cuando se fundó la Oficina de Censo y Clasificación de Empleados Públicos, cuyo propósito fue iniciar los estudios para la adopción de los sistemas de personal en el Gobierno, con miras a la emisión del estatuto del servidor público.

El 1 de mayo de 1957, ya vigente el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, se estableció el Departamento Nacional de Personal, del cual dependían 26 oficinas de personal de distintos Ministerios de Estado. Constituye un importante antecedente el estudio técnico-financiero elaborado por este Departamento para la adopción de sistemas de clasificación de puestos y de selección de personal.

El 15 de enero de 1958 esta dependencia fue sustituida por el Departamento de Servicio Civil, creado para elaborar los estudios necesarios para la adopción de un plan de clasificación de puestos, habiendo realizado una encuesta sobre administración de personal en todas las dependencias estatales y otros estudios tendentes a la organización de un sistema técnico de administración de recursos humanos; esta institución contó con el decidido apoyo del Centro de Adiestramiento de Empleados Públicos, dirigido por la Administración de Cooperación Internacional ICA, y reforzado mediante el Convenio Cooperativo número 59-6, del 2 de junio de 1959, a través del Centro para el Desarrollo de la Administración Pública CDAP.

1.2. Surgimiento de la Ley de Servicio Civil

La perspectiva definitiva para el establecimiento de un Sistema de Personal dentro del sector gubernamental se perfiló en el año de 1966, cuando con la vigencia de un nuevo orden constitucional

se consignaron dentro de la Constitución de la República, entre otros, dos preceptos fundamentales para el efecto:

— Que las relaciones del Estado y sus trabajadores debían regirse por una Ley específica, cuyo propósito sería garantizar la eficiencia de la Función Pública y la dignificación del trabajador.

— Que la Ley de Servicio Civil debía emitirse en un plazo de dos años contados a partir de la vigencia de la Constitución.

En cumplimiento de tales preceptos constitucionales, y como producto de la labor desarrollada por una comisión paritaria específica integrada por representantes de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, se promulgó el 10 de mayo de 1968 la Ley de Servicio Civil, Decreto número 1748 del Congreso de la República, que entró en vigor el 1 de enero de 1969. Esta Ley, además de contener los fundamentos y principios filosóficos del sistema, así como las normas básicas para su aplicación, creó las estructuras técnico-administrativas fundamentales para su operación.

2. NECESIDAD DE LA CREACION DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

El sistema de Servicio Civil en Guatemala se implantó atendiendo la necesidad de resolver mediante un marco legal específico la problemática afrontada dentro del Sector Público, en cuanto a la administración de sus recursos humanos.

Previo a la emisión de la Ley de Servicio Civil, el servidor público no contaba con reglamentación que le garantizara un mínimo de derechos, regulara sus relaciones con el Estado y garantizara a su vez una mejor prestación de los servicios públicos en beneficio de la colectividad.

Se padecía dentro del Servicio Público en general una desorganización administrativa en lo referente al sistema de ingreso al servicio, y una falta de sistematización en las acciones de personal y régimen de retiro, los cuales se fundamentan en decisiones subjetivas impregnadas de favoritismo político o conveniencias personales y no con criterios técnicos, jurídicamente respaldados.

Se carecía de un fundamento legal, sistemáticamente estructurado, que normara los tipos de servicio, la clasificación de puestos y la administración de salarios, los derechos, obligaciones, prohi-

biciones y responsabilidades de los servidores públicos y la forma de hacerlos efectivos.

En suma, todas las funciones que comprende la administración de personal dentro del Servicio Público se realizaban en forma empírica y casuística, sin normas técnicas ni marco de legalidad definido.

Estas irregularidades obligaron a conformar el artículo de la Ley de Servicio Civil con la finalidad de regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores a efecto de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal.

3. PRINCIPALES LEYES QUE REGULAN EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA

3.1. *Ley de Servicio Civil*

Esta Ley contiene normas de orden público que regulan las relaciones entre la Administración Pública y sus trabajadores.

Fue promulgada el 10 de mayo de 1968, por Decreto número 1748 del Congreso de la República de Guatemala, publicado el 23 de mayo de 1968, vigente a partir del 1 de enero de 1969.

El ámbito de su aplicación se extiende a los servidores del Organismo Ejecutivo y transitoriamente a los de otros organismos del Estado y entidades autónomas y descentralizadas que no cuentan con leyes especiales que regulen las relaciones de trabajo con sus servidores.

La Ley proporciona la estructura básica y funcionamiento de los órganos superiores; la Oficina Nacional de Servicio Civil, con dependencia directa del Presidente de la República, a quien corresponde la dirección suprema, y la Junta Nacional de Servicio Civil, como órgano administrativo de apelación, independiente en la ejecución de sus funciones.

Asimismo establece las normas para la aplicación de un eficiente sistema de administración de personal, principalmente de las áreas de clasificación de puestos, reclutamiento y selección, derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores estatales, así como el régimen disciplinario y de despido.

3.2. *Ley de Salarios de la Administración Pública*

Esta Ley establece las normas que regulan la organización del sistema de remuneración de los servidores públicos.

Su emisión fue ordenada por la Ley de Servicio Civil, y fue aprobada por Decreto número 11-73 del Congreso de la República del 2 de marzo de 1973. Se publicó el 7 de marzo del mismo año y entró en vigor el 1 de julio de 1973.

El ámbito de su aplicación se extiende a todos los servidores públicos del Gobierno central y de los otros organismos del Estado y entidades autónomas y descentralizadas que no cuentan con disposiciones propias de administración de salarios. Se excluyen la Universidad de San Carlos de Guatemala y las Municipalidades.

Regula específicamente la aplicación de la escala de salarios, el régimen de administración de salarios de los servidores públicos, y los derechos, obligaciones, prohibiciones y responsabilidades que conlleva la ejecución del mismo.

3.3. *Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado*

Esta Ley contiene normas de orden público que regulan la organización, financiamiento y otorgamiento de las prestaciones y beneficios del régimen de clases pasivas civiles del Estado.

Fue promulgada el 22 de mayo de 1970, por Decreto número 28-70 del Congreso de la República de Guatemala, publicada el 2 de junio de 1970, vigente a partir del 1 de julio del mismo año. Reformada por el Decreto 33-78 del Congreso de la República de Guatemala el 29 de junio de 1978, y modificada en cuanto al órgano de administración y trámite por el Decreto número 106-71 del Congreso de la República de Guatemala.

El ámbito de su aplicación se extiende a los servidores de los organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a los funcionarios de elección popular y los electos por el Congreso de la República.

Actualmente, de conformidad con el artículo 117 de la Constitución Política de la República, los trabajadores de las entidades descentralizadas y autónomas que no estén afectos al régimen pueden acogerse al mismo.

La Ley establece las distintas pensiones que se otorgan a los servidores públicos o sus beneficiarios por motivo de retiro, invalidez

y muerte, la forma de financiamiento del régimen, la escala de porcentajes que corresponden por el tiempo servido, el trámite administrativo y la prescripción, contempla como único órgano de administración del régimen a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

4. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS SUPERIORES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

4.1. *Junta Nacional de Servicio Civil*

Es uno de los órganos superiores encargados de la aplicación de la Ley de Servicio Civil.

En lo atinente a la aplicación de dicha Ley, a este órgano corresponde la investigación y resolución administrativa en apelación de las reclamaciones que surjan por parte de los servidores públicos en cuanto a su régimen de derechos. Asimismo le compete aprobar o improbar los proyectos de reglamento de personal que las instituciones públicas elaboran previo a ser sometidos a consideración del Ejecutivo.

a) *Integración de la Junta Nacional de Servicio Civil*

De conformidad con la Ley de Servicio Civil, la Junta se encuentra integrada por tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente de la República para un período de tres años; para el cumplimiento de sus atribuciones mantiene la necesaria autonomía funcional con respecto a los demás entes estatales.

b) *Funciones de la Junta*

— Conocer y resolver administrativamente en apelación las impugnaciones que se plantean sobre la aplicación de la Ley de Servicio Civil en materia de reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones.

— Aprobar o improbar los proyectos de reglamentos de personal elaborados por el Director de la Oficina Nacional de Servi-

cio Civil u otras instituciones públicas previo a ser sometidos a consideración del Organismo Ejecutivo.

- Colaborar en la promoción del sistema de Servicio Civil.
- Adoptar normas para su organización y funcionamiento interno.

4.2. Oficina Nacional de Servicio Civil

La Oficina Nacional de Servicio Civil es la institución rectora de la administración de personal en el Sector Público de Guatemala, responsable de la adecuada aplicación de las leyes de Servicio Civil, de Salarios de la Administración Pública y de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decretos núms. 1748, 11-73 y 28-70, todos emitidos por el Congreso de la República), así como de importantes acciones eminentemente técnicas y fundamentadas en dichas leyes, como lo son, entre otras, el reclutamiento y selección de personal, clasificación de puestos, administración de salarios, tendentes todas al desarrollo de los recursos humanos y al fortalecimiento de la carrera administrativa, bajo los principios básicos de un sistema a base de mérito.

a) Organización

Para el cumplimiento de sus funciones, la Oficina Nacional de Servicio Civil se encuentra organizada conforme a los avances logrados en las distintas áreas que comprende la administración de personal en el Sector Público y que condicionan la optimización progresiva de sus funciones; actualmente se encuentra estructurada en la siguiente forma:

- Dirección.
- Subdirección.
- Departamento de Clasificación de Puestos y Salarios.
- Departamento de Reclutamiento y Selección de Personal.
- Departamento de Nombramientos y Registros de Personal.
- Departamento Jurídico.
- Departamento de Clases Pasivas Civiles del Estado.
- Departamento de Racionalización Administrativa.
- Departamento de Servicios Administrativos.

VII. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y PROYECTOS DESARROLLADOS POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL DURANTE EL PERIODO 1986-1988

1. PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY DE SERVICIO CIVIL

La Ley de Servicio Civil contenida en el Decreto 1748 del Congreso de la República, cuya vigencia data del año de 1969, fue en realidad el primer instrumento de disposiciones legales que sentó las bases institucionales de un verdadero sistema de servicio civil en Guatemala. Su propósito fundamental sigue siendo, por una parte, mejorar la calidad de los servicios a través del uso racional de los recursos humanos del Estado y, por la otra parte, dotar a estos recursos humanos de garantías de estabilidad y superación personal, como vehículo principal de la carrera administrativa.

En nuestro medio, la tarea de viabilizar un sistema de servicio civil no ha sido empresa fácil, no sólo porque carecemos de una auténtica tradición de servicios a favor de los intereses comunitarios, sino porque toda disposición reguladora que pretenda racionalizar nuestra conducta o limitar la discrecionalidad del proceder de nuestros funcionarios hace que se adopten actitudes estereotipadas que nos hacen mirarlas con recelo y desconfianza aunque poco o nada sepamos de sus bondades o defectos. Siempre existirán personas para quienes la Administración Pública seguirá siendo considerada como un «Botín Político» y los puestos públicos un medio fácil de obtener ventajas.

El sistema de Servicio Civil pretende erradicar lo anómalo de estas situaciones, pero para ello debe contar con los instrumentos legales que posibiliten su tarea, instrumentos que no deben concebirse como esquemas rígidos e inmutables, sino como situaciones cambiantes que periódicamente deben revisarse a efecto de poder modificarse, suprimirse o sustituirse por nuevos conceptos o nuevos elementos que respondan en mejor forma a la condición esencialmente dinámica de la Administración Pública en los modernos Estados de Derecho.

Por ello, uno de los inconvenientes de la actual Ley de Servicio Civil es que ha permanecido sin modificaciones desde su promulgación, no obstante que dentro de su propio articulado se estableció la aplicación progresiva de sus preceptos, para cuyo efecto de-

bía revisarse a los cuatro años de su vigencia o antes, para incorporarle otros elementos inherentes al Servicio Civil.

Esta situación ha dado origen a que muchas de las disposiciones de la Ley se hayan desactualizado; en otros casos sus preceptos han dejado de tener aplicabilidad, debido a su rigidez que no se adecua a las nuevas situaciones que confronta la Administración Pública. Los derechos a favor de los servidores públicos han permanecido relativamente estáticos y en situación de «prestaciones mínimas», no obstante que el propio texto legal prevé la posibilidad de mejorarlos.

Cabe mencionar que la Constitución Política de la República de Guatemala introdujo mejoras sustanciales en lo que respecta a las prestaciones a favor de los trabajadores del Estado, tales como la posibilidad de revisar el monto de la jubilación en los casos del reingreso al Servicio Público; la ampliación de la cobertura gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a los jubilados; la equiparación en salarios, prestaciones y derechos de los trabajadores del Estado que laboran por planilla (trabajadores temporales) con los otros trabajadores del Estado; el reconocimiento del derecho de asociación y la posibilidad de organizar sindicatos de trabajadores del Estado, reconociéndose además el ejercicio del derecho de huelga; la extensión opcional al régimen de clases pasivas para los trabajadores de las entidades descentralizadas o autónomas que tradicionalmente estaban fuera de los beneficios del régimen de retiro y la ampliación del derecho de indemnización que pasó de cinco a diez años. Este derecho se considera inadecuada su regulación en una norma constitucional, ya que lamentablemente esto impide que pueda ser superado.

Es indudable entonces que dadas las actuales condiciones, la Ley de Servicio Civil ha quedado a la zaga del desarrollo administrativo, pues sus preceptos no responden ni a las necesidades de la Administración Pública ni a la demanda proveniente de los trabajadores del Estado por consolidar y mejorar sus derechos. Se hace necesario, entonces, que la actual Ley de Servicio Civil sea totalmente reestructurada a efecto de adecuarla a las necesidades que demandan los nuevos objetivos nacionales, y permita el establecimiento de un sistema de administración de personal de avanzada.

Indudablemente, existe la posibilidad de reformar parcialmente la Ley de Servicio Civil, suprimiendo o modificando parte de su articulado o agregándole nuevos preceptos que respondan en me-

jor forma a las necesidades de la Administración Pública; pero reformar parcialmente una Ley es de por sí una tarea aventurada, peligrosa y técnicamente no recomendable, porque se corre el riesgo de que las reformas introducidas rompan con la unidad de su estructura, dificultando su aplicación; basta recordar que una ley «parchada» por sucesivas reformas generalmente origina más problemas que los que pretende resolver. Por lo expuesto, lo aconsejable es una sustitución total de la Ley de Servicio Civil, estableciendo una ley capaz de coadyuvar eficazmente, con el propósito de mejorar la Administración Pública y que a la vez sea instrumento garante de los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

La Oficina Nacional de Servicio Civil elaboró el proyecto de nueva Ley de Servicio Civil contemplando aspectos importantes, dentro de los que pueden mencionarse:

- Nuevas políticas gubernamentales para la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.

- La experiencia acumulada en la ejecución del régimen del Servicio Civil en Guatemala.

- Las propuestas formalmente presentadas al Gobierno de la República por las organizaciones de los trabajadores del Estado.

- La necesidad de actualizar los instrumentos de administración de personal.

- La unificación de criterios en la interpretación y aplicación de las disposiciones sobre administración de personal.

- Los eventos internacionales realizados a través de las reuniones de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.

- Contar con una ley que permita la aplicación efectiva de un sistema técnico de administración de personal.

Es importante señalar que el proyecto elaborado por la Oficina Nacional de Servicio Civil recibió la anuencia del Presidente de la República, quien consciente de la problemática del servicio civil en Guatemala y para consolidar de alguna manera el sistema de administración de los recursos humanos al servicio del Estado, remitió el proyecto con su iniciativa de ley al Honorable Congreso de la República para su discusión y aprobación.

2. PROPUESTA DE UNA LEY PARA LA CREACION DEL INSTITUTO DE PREVISION CIVIL QUE MODIFICA EL REGIMEN DE RETIRO DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

En Guatemala, los trabajadores del Estado han gozado del beneficio de un sistema de pensiones por retiro, que protege a su fallecimiento a los miembros de su familia que dependen económicamente de ellos. Dadas las condiciones económicas que han afectado a nuestro país y a las políticas salariales de los gobiernos anteriores, que conllevaron incrementos salariales y la implantación creciente de una bonificación de emergencia, la que también se otorgó a los beneficiarios del régimen de clases pasivas, se causó un impacto financiero de grandes proporciones para el Estado, quien el año 1986 cubrió el 63,13 por 100 de los egresos totales en concepto de pensiones, y según proyecciones efectuadas conservadoramente al año 2000 alcanzará el 86 por 100, equivalente a 150.000.000 de quetzales por el mismo concepto. Esta situación, así como demandas planteadas por diversos sectores de trabajadores del Estado, motivó con carácter prioritario un estudio técnico actuarial (el último había sido realizado en 1974) el que con apoyo de la Vicepresidencia de la República se llevó a cabo durante los meses de octubre a diciembre de 1986 y enero de 1987, cuyos resultados indicaron la necesidad impostergable de efectuar un cambio sustancial al actual régimen de retiro de los trabajadores del Estado.

Como resultado del referido estudio y en la búsqueda de soluciones congruentes con los principios sustentados en nuestra Constitución Política de la República, se llegó a la conclusión que dentro de las opciones presentadas, la única viable que podía garantizar la existencia del régimen de clases pasivas del Estado a un costo menor a mediano y largo plazo que el que daría el actual régimen es la creación de un Instituto de Previsión Civil, como una entidad estatal descentralizada autofinanciable, que cuente con un fondo basado en un plan financiero que permita el pago de las pensiones a que se tiene derecho y que además facilite la capitalización de las cuotas patronales y de los trabajadores.

El Gobierno de la República de Guatemala, consciente de la obligación del Estado para con sus servidores y que el actual régimen no responde a los propósitos de protección para los trabaja-

dores del Estado que se retiran del servicio, ni para las personas que de ellos dependen económicamente, recomendó la realización del estudio financiero para la creación del referido Instituto. Fue así como contando con la colaboración de la Vicepresidencia de la República se logró la contratación de un técnico en la materia, quien, durante los meses de febrero y marzo de 1987, realizó el estudio, tomando como base el resultado del estudio actuarial relacionado anteriormente.

En las postrimerías del mes de marzo de 1987 se concluyó un proyecto de nueva Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, y finalmente, como resultado de reuniones de trabajo sostenidas con las autoridades y técnicos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, los consultores encargados de los estudios: actuarial y financiero, se llegó a la determinación de que los tres instrumentos relacionados se unificaran en uno solo, el cual contemplara el proyecto de Ley del Instituto de Previsión Civil, concluyéndose su elaboración a finales del mes de junio de 1987. El proyecto fue aprobado por el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, quien a su vez lo remitió a consideración del señor Presidente de la República.

En ejercicio de la función que le confiere la Constitución Política de la República de Guatemala, el señor Presidente de la República, en el mes de agosto de 1987, presentó al Organismo Legislativo, como iniciativa de Ley del ejecutivo, el proyecto de Ley del Instituto de Previsión Civil, y se esperaba que en enero de 1988 entrara a funcionar el referido Instituto.

Adicionalmente, el proyecto de Ley referida contempla los planteamientos formulados por los trabajadores del Estado en cuanto a incremento del monto de las pensiones y reducción del tiempo de servicios para optar a las mismas. Estos planteamientos fueron motivo de un acuerdo suscrito entre el Gobierno y la Unidad Nacional Sindical y Gremial de los Trabajadores del Estado.

A pesar de que el Instituto de Previsión Civil se pretende crear con instrumentos que documentan deuda pública, no se acudirá al Banco de Guatemala para una nueva emisión monetaria. Se ha tenido especial cuidado de diseñar un mecanismo financiero en el que el aporte del capital inicial por el Gobierno represente una amortización del valor de Q10 millones anuales en los primeros 5 años, y Q15 millones en intereses anuales que son manejables sin causar inflación en los años venideros; especialmente cuando el Gobierno haya logrado recuperar la proporción de los ingresos en

el Producto Interno Bruto, con una carga tributaria adecuada. El pago anual más alto de intereses por los valores que forman el capital inicial del fondo sólo llega a Q24 millones en el primer año para descender en Q1,6 millones anualmente. Esto si adicionalmente captara ingresos que forman parte del medio circulante para canalizarlos hacia una inversión que también contribuirá a la recuperación económica, al mejoramiento de la construcción y a la solución del problema del déficit habitacional.

2.1. Objetivos del Instituto de Previsión Civil

Generales:

— Garantizar a los servidores públicos que contribuyen al sistema de clases pasivas civiles del Estado una adecuada protección al concluir su relación de trabajo como compensación y reconocimiento a sus servicios, que les permita a su retiro gozar de una prestación decorosa y digna.

— Proteger a la familia del trabajador que fallezca estando en servicio, otorgándole a sus beneficiarios una asignación monetaria que coadyuve a su existencia, educación y cultura.

— Crear una entidad estatal descentralizada autofinanciable, que cuente con un fondo basado en un plan financiero que permita mejorar las pensiones actuales y que facilite la capitalización de las cuotas patronales y de los trabajadores, con la finalidad de que los servidores puedan y sigan disfrutando de los beneficios de su retiro del servicio público.

Específicos:

— Regular el régimen de clases pasivas civiles del Estado con el respaldo de un sistema financiero capaz de formar reservas en un fondo de inversiones.

— Evitar que en el futuro el Gobierno de la República tuviere algún problema de tipo financiero para el pago de las pensiones, debido a que las partidas anuales del presupuesto general de gastos no puedan soportar por sí solas las crecientes asignaciones de los beneficios que concede el régimen de pensiones.

— Disminuir en los próximos años el impacto en el presupuesto anual de gastos de la Nación y garantizar la existencia del régimen a través de la reducción de gastos que conlleva un sistema de reparto simple.

3. ACTUALIZACION DEL PLAN DE CLASIFICACION DE PUESTOS

3.1. *Antecedentes:*

El anterior plan de clasificación de puestos fue elaborado en el año 1973 con una cobertura de aproximadamente 27.000 puestos. Dicho plan contempló dentro de sus instrumentos técnicos el Manual de Clasificación de Puestos, el cual es el núcleo del sistema. Dicho manual está estructurado en 23 grupos y 83 subgrupos ocupacionales y más de 1.000 clases de puestos redactadas con el criterio de clase estrecha o restringida; esta estructura funcionó adecuadamente por varios años, pero hoy en día cuando el número de puestos en las dependencias de gobierno central cubiertos por el Plan asciende aproximadamente a 50.000 y han surgido nuevos campos de actividad en el sector público, como por ejemplo los Ministerios de Energía y Minas, Cultura y Deportes, Asuntos Específicos y Desarrollo Urbano y Rural, el Manual de Clasificación ya no respondió objetivamente a la profesionalización y tecnificación del mismo. Asimismo, debido a la forma en que estaba estructurado, no permitió valorar adecuadamente actividades muy especializadas, dificultando la contratación de recurso humano calificado. De igual forma, obstaculizaba la incorporación en los requisitos de ingreso de nuevas carreras que ofrece el sistema educativo del país, tanto del nivel medio como superior, restando oportunidad a los ciudadanos a optar a un cargo público.

3.2. *Necesidad del cambio*

Trece años después de haberse implantado el primer Plan de Clasificación de Puestos, los cambios operados en la estructura organizativa del Gobierno de la República y la complejidad y especialidad, cada vez mayor, de sus programas de trabajo, hacían necesaria una revisión total de dicho Plan, de manera que reflejara en forma objetiva y adecuada la naturaleza y características de los puestos que en él se incluyen.

En efecto, los principales problemas que se enfrentaban y que era necesario superar pueden resumirse de la manera siguiente:

GUATEMALA

- Excesivo número de clases de puestos. (Más de 1.000 denominaciones o títulos de puestos.)

- Diferencias sutiles en las tareas, lo que dificultaba la clasificación de los puestos.

- Diferencias salariales no representativas entre clases de puestos.

- Inflexibilidad para facilitar la carrera administrativa de los servidores públicos.

- Dificultad en la aplicación de la escala de salarios.

- Clases de puestos con requisitos de preparación y experiencia desactualizados.

Lo anterior hacía impostergable la realización de los estudios técnicos de revisión del Plan de Clasificación de Puestos a fin de que mediante técnicas modernas y adecuadas se estableciera un nuevo modelo del mismo, que permitiera fundamentalmente:

- Establecer el debido ordenamiento de puestos y salarios.

- Tipificar adecuadamente a todos los puestos comprendidos en los Servicios por Oposición y sin Oposición.

- Fomentar la carrera administrativa de los servidores públicos.

Para lograr tales propósitos, el Gobierno de la República, dentro de sus programas de reforma administrativa, contempló entre otros proyectos prioritarios «revisar y establecer los mecanismos legales y técnicos de Administración de Personal» ya que el recurso humano es el más importante para iniciar y desarrollar el proceso de cambio.

Fue así como mediante Acuerdo Gubernativo número 906-86, de fecha 16 de diciembre de 1986, se ordenó la realización de la encuesta de clasificación de puestos, designándose como órgano ejecutor a la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Dicha encuesta se llevó a cabo durante el mes de marzo de 1987 y constituyó la base fundamental para la revisión del Plan de Clasificación de Puestos, mediante el reporte que cada empleado hizo de los deberes y responsabilidades que tiene asignados en el desempeño de su puesto y de otros aspectos relacionados con su trabajo.

Toda la información proporcionada fue avalada por los Jefes inmediatos de los empleados.

3.3. *Aspectos relevantes del nuevo Plan de Clasificación de Puestos*

Como resultado de la encuesta de clasificación y de todas las actividades de tabulación, análisis y ordenamiento de la información obtenida (trabajo realizado durante el año de 1987) se obtuvo el nuevo Plan de Clasificación de Puestos, que ha sido implantado a partir del 1 de enero de 1988 y que fuera aprobado mediante Acuerdo Gubernativo número 1168-87, de fecha 22 de diciembre de 1987.

El Nuevo Plan de Clasificación de Puestos se estructura sobre la base de clase ancha, siendo ésta: 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 están inmersos sean diferentes en la naturaleza de las tareas específicas que tienen asignadas.

Así por ejemplo la clase ancha Profesional I agrupa a todos los puestos que realizan tareas relacionadas con el análisis y formulación de soluciones a problemas que requieren la aplicación de conocimientos de una rama de la ciencia. Estos aspectos son la semejanza entre los puestos y las diferencias están dadas por el tipo de tareas que se asignan dependiendo de la naturaleza de las instituciones a que pertenecen los puestos; economía, agricultura, salud pública y otros.

Con la nueva estructura, todas las clases de puestos específicas que existían en el anterior Plan de Clasificación fueron incluidas en 41 clases anchas, que representan adecuadamente la variedad de tipos de trabajo que se realizan en las diferentes dependencias públicas. Estas 41 clases anchas conforman a su vez 7 series de clases de puestos en la forma siguiente:

SERIE OPERATIVA

- Trabajador Operativo I.
- Trabajador Operativo II.
- Trabajador Operativo III.
- Trabajador Operativo IV.
- Trabajador Operativo Jefe I.
- Trabajador Operativo Jefe II.

GUATEMALA

SERIE ESPECIALIZADA

- Trabajador Especializado I.
- Trabajador Especializado II.
- Trabajador Especializado III.
- Trabajador Especializado Jefe I.
- Trabajador Especializado Jefe II.

SERIE TECNICA

- Técnico I.
- Técnico II.
- Técnico III.
- Jefe Técnico I.
- Jefe Técnico II.

SERIE TECNICA PROFESIONAL

- Técnico Profesional I.
- Técnico Profesional II.
- Técnico Profesional III.
- Jefe Técnico Profesional I.
- Jefe Técnico Profesional II.
- Jefe Técnico Profesional III.

SERIE PROFESIONAL

- Profesional I.
- Profesional II.
- Profesional III.
- Profesional Jefe I.
- Profesional Jefe II.
- Profesional Jefe III.

SERIE OFICINA

- Oficinista I.
- Oficinista II.
- Oficinista III.
- Oficinista IV.
- Secretario Oficinista I.
- Secretario Ejecutivo I.
- Secretario Ejecutivo II.
- Secretario Ejecutivo III.

SERIE TECNICO ARTISTICA

- Técnico Artístico I.
- Técnico Artístico II.
- Técnico Artístico III.
- Jefe Técnico Artístico I.
- Jefe Técnico Artístico II.

Al haber actualizado el Plan de Clasificación de Puestos, con base en el sistema de clase ancha, el Régimen de Servicio Civil en Guatemala ha dado un paso trascendental en esta materia, ya que se ha colocado conjuntamente con otros países del istmo centroamericano a la vanguardia de la clasificación de puestos.

El trabajo realizado fue arduo, pero dará como resultado por una parte que el Estado asegure el servicio ininterrumpido y esforzado de sus empleados y por ende la eficiencia de la gestión pública, y por otra asegura a los trabajadores el progreso integral en sus condiciones socioeconómicas y ocupacionales y el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones bajo un sistema de administración de personal a base de mérito, cuyo objetivo final es lograr una vía segura para el desarrollo de la carrera administrativa de los servidores públicos.

Como en todo proceso de revisión y cambio, han surgido inconformidades por parte de algunos empleados; sin embargo, la Ley prevé que dichos trabajadores planteen solicitudes de revisión, las cuales deben ser atendidas y estudiadas con celeridad y eficiencia.

Cabe mencionar como uno de los resultados positivos de la aplicación del nuevo Plan que las organizaciones laborales de las entidades descentralizadas y autónomas que fueran excluidas del mismo han solicitado sean incorporadas en virtud de los beneficios que dicho Plan de Clasificación conlleva para los trabajadores.

VIII. OTRAS ACTIVIDADES RELEVANTES DENTRO DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN GUATEMALA

Adicionalmente a las actividades referidas en el apartado anterior, la Oficina Nacional de Servicio Civil ha realizado otras acciones relevantes a la administración de recursos humanos derivadas del desarrollo de las áreas de su competencia.

Algunas de ellas han sido el resultado del diálogo y las negociaciones efectuadas entre el Gobierno de la República y las organizaciones de los trabajadores del Estado, y otras responden a la necesidad de reestructurar y dinamizar los instrumentos de aplicación del sistema de administración de personal.

1. COMITE DE GERENCIA PRESIDENCIAL

La Oficina Nacional de Servicio Civil forma parte del Comité de Gerencia Presidencial, instituido para los fines de la reorganización y reforma administrativa del Gobierno de la República, según Acuerdo Gubernativo dictado en Consejo de Ministros número 151-86, de fecha 14 de marzo de 1986.

El Comité de Gerencia Presidencial es presidido por el Vicepresidente de la República, y está conformado por las instituciones de mayor importancia en la gestión administrativa del Gobierno, principalmente: la Oficina Nacional de Servicio Civil, el Instituto Nacional de Administración Pública, la Dirección Técnica del Presupuesto, la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y otras instituciones autónomas y descentralizadas que sean invitadas.

La participación de la Oficina Nacional de Servicio Civil en el Comité de Gerencia Presidencial se orienta a la formulación de estrategias y mecanismos de acción técnicamente fundamentados que impulsen el desarrollo de reorganización nacional, propugnado por el Gobierno de la República.

Los principales proyectos y actividades del Comité de Gerencia Presidencial han sido implementados a partir del año 1987 y están comprendidos dentro de tres grandes áreas, así:

- a) Simplificación y mejoramiento del proceso de ejecución y seguimiento de proyectos de inversión.
- b) Administración de los recursos humanos al servicio del Estado.
- c) Análisis y desarrollo de políticas de desconcentración y descentralización administrativa del Estado.

Dentro de las áreas referidas, la Oficina Nacional de Servicio Civil tiene a su cargo las acciones relativas a la administración de los recursos humanos, cuyas actividades y proyectos principales son: a) Actualización del Plan de Clasificación de Puestos; b) La modificación al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, a través de la creación de un Instituto de Previsión Civil, y c) El Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos, SINAISP.

2. PARTICIPACION DE LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL EN LA RESOLUCION DE LOS CONFLICTOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

La Constitución Política de la República de Guatemala, decretada el 31 de mayo de 1985, reconoce el derecho de sindicalización y el ejercicio de la huelga de los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas, constituyendo una de las más relevantes conquistas para los servidores públicos dentro de la legislación social del país.

El citado derecho al ejercicio de la huelga fue desarrollado a través del Decreto 71-86 del Congreso de la República, «Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado», el cual en su parte conducente establece quiénes son los sujetos procesales, asignándole a la Oficina Nacional de Servicio Civil participación en la vía directa con la función de «Amigable Componedor» en el conflicto económico social que se presente y; en la vía jurisdiccional (Conciliación), la función de institución consultora, en la parte sustantiva que por Ley le corresponde realizar.

Adicionalmente, las autoridades de la Oficina Nacional de Servicio Civil y sus funcionarios han participado activamente en la resolución de los conflictos laborales que se han suscitado a partir de 1986 a la fecha, formando parte de la Comisión Técnica Bilateral conformada por representantes del Gobierno de la República y de la Unidad Nacional Sindical y Gremial de los Trabajadores del Estado.

Los resultados concretos de las negociaciones entre los miembros de la Comisión Técnica Bilateral han originado que el Gobierno de la República efectúe las acciones necesarias para atender las demandas de los trabajadores del Estado, dentro de las cuales se encuentran algunas relacionadas con la administración de personal, tales como: a) la reforma de la Ley de Servicio Civil; b) el cumplimiento al artículo 109 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo relativo a la condición de los trabajadores del Estado que laboran por planilla (personal temporal) y su equiparación a los otros trabajadores del Estado en materia de salarios, derechos y prestaciones; c) el traslado de aquellos trabajadores por planilla (personal temporal) que realizan funciones permanentes hacia el renglón presupuestario 011 «Personal Permanen-

te en el Interior», siempre que los interesados estén anuentes a dicho traslado; *d*) el traslado del personal por contrato a personal permanente, en aquellos casos en que los trabajadores tengan más de tres años de laborar en esa situación; *e*) el otorgamiento de un incremento salarial al sueldo base de veinticinco quetzales a partir del mes de junio de 1987; *f*) conceder un subsidio familiar extraordinario, por una sola vez, por valor de 100 quetzales, para todos los servidores del Estado, efectivo al 14 de agosto de 1987; *g*) conceder en 1988 un incremento salarial no menor de 25 quetzales para todos los servidores públicos, cuyos puestos no sean objeto de modificación en el salario, dentro del nuevo Plan de Clasificación de Puestos; *h*) otorgar anualmente, a partir de las vacaciones correspondientes a 1988, un «Bono Vacacional» de 100 quetzales a los servidores estatales, el cual se hará efectivo a partir del momento en que el servidor adquiera el derecho de disfrutar de sus vacaciones o bien al momento en que inicien las mismas.

Como parte del compromiso suscrito, el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil fue designado por el Presidente de la República como uno de los representantes del Gobierno para integrar una «Comisión Específica» de carácter permanente conjuntamente con representantes de la Unidad Nacional Sindical y Gremial de los Trabajadores del Estado. Esta comisión permanente tiene la responsabilidad de proponer a consideración de las partes el documento que contenga el pacto social que permita una relación armoniosa ante el Gobierno y sus trabajadores, en la búsqueda y promoción del bien común, la seguridad, la justicia, la libertad y la paz.

3. APLICACION DE LA POLITICA SALARIAL DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA

La política salarial del Gobierno de la República de Guatemala, durante el período 1986-1988, ha hecho efectivo el incremento de salarios para cerca de 180.000 servidores públicos pertenecientes a los renglones de personal permanente, por contrato y por planilla (personal temporal).

Los servidores beneficiados pertenecen al Organismo Ejecutivo y a las entidades descentralizadas o autónomas que no cuentan con disposiciones propias legalmente aprobadas sobre administra-

ción de salarios. En el caso de estas últimas, para aquellas que no disponen de la capacidad financiera necesaria para otorgar los incrementos fueron subvencionadas por el Gobierno central con el objeto de hacer efectivo el incremento salarial del caso.

La aplicación de la política salarial del Gobierno de la República en los años mencionados es la siguiente:

1986

a) Por Acuerdo Gubernativo número 139-86, del mes de febrero de 1986, se otorgó un incremento de Q50 mensuales al salario base de los puestos del Magisterio Nacional. Este personal goza de un escalafón que otorga el 20 por 100 de incremento sobre el sueldo base por cada cinco años de servicios, lo cual implicó que para los maestros de la última clase escalafonaria (clase «F»), el incremento se tradujera en Q100 mensuales. Los incrementos se hicieron efectivos a partir del mes de febrero de 1986. El costo total de este incremento fue de Q22,7 millones.

b) Por Acuerdo Gubernativo número 171-86, del 28 de febrero de 1986, se incrementaron en Q50 mensuales, a partir del mes de marzo de ese año, los salarios iniciales de los puestos de personal permanente y por contrato.

c) Asimismo, de conformidad con el Acuerdo mencionado en el párrafo anterior, se otorgó un incremento de Q50 mensuales a la Bonificación de Emergencia de los beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas del Estado. Actualmente las bonificaciones de emergencia mensuales son de Q141, Q151 y Q161 para dichos beneficiarios, que son adicionales a la pensión que disfrutan.

d) De conformidad con el citado Acuerdo Gubernativo, se otorgó al personal por planilla del Organismo Ejecutivo un incremento para elevar la Bonificación de Emergencia hasta Q175 mensuales, tal como la devengaba el resto de servidores públicos. Esta acción implicó, dependiendo del jornal devengado, incrementos mensuales de Q63,10, Q69,10 y Q75,10.

e) Los empleados de las Municipalidades de la República también fueron considerados dentro de los incrementos mencionados, habiendo sido la mayoría de Municipalidades subvencionadas por el Gobierno central, para hacer efectiva la aplicación de los incrementos correspondientes. El incremento fue de Q50 mensuales para aproximadamente 22.000 servidores municipales.

GUATEMALA

El costo total de los incrementos señalados en las literales de la b) a la e) fue de Q88 millones.

f) En el mes de junio de 1986 se concedió un nuevo incremento de salarios al Magisterio Nacional, consistente en Q25 al salario base, según Acuerdo Gubernativo número 456-86 del mes de junio de ese año. En este caso también se operó automáticamente el incremento al escalafón de que goza el Magisterio Nacional por las razones antes relacionadas. Esta acción tuvo un costo de Q7,7 millones.

g) Con instrucciones del señor Presidente de la República, en resolución número D-SC-86-30 de la Oficina Nacional del Servicio Civil, se incrementó el salario del personal médico del Organismo Ejecutivo a Q125 hora mes. Esta acción tuvo vigencia a partir del mes de agosto de 1986.

El costo total de la política salarial en este año ascendió a Q120,3 millones.

1987

a) Por Acuerdo Gubernativo número 954-86, del 22 de diciembre de 1986, se incrementaron en Q25 mensuales los salarios iniciales de los puestos de personal permanente, por contrato y por planilla (personal temporal) del Organismo Ejecutivo, incluyéndose a los miembros del Magisterio Nacional.

Este incremento formó parte de la política de salarios para el ejercicio fiscal de 1987, que previó el incremento de los salarios en el mes de enero y en el mes de julio.

b) Por Resolución número D-SC-87-15, del 4 de febrero de 1987, vigente a partir del 1 de enero de dicho año, se niveló a Q125 hora mes el salario de los puestos de naturaleza profesional del Organismo Ejecutivo, que tienen como requisito mínimo indispensable ser desempeñados por profesionales universitarios a nivel de licenciatura. Esta acción tuvo como objetivos fundamentales fortalecer la captación y retención de personal profesional y disminuir las diferencias salariales existentes respecto a los profesionales de la medicina.

c) De conformidad con la política de salarios para 1987, se había previsto otorgar un incremento a los servidores públicos, consistente en Q25 mensuales a partir del mes de julio. Sin embargo,

por negociaciones del Gobierno de la República con la Unidad Nacional Sindical y Gremial de los Trabajadores del Estado, dicho incremento se acordó adelantarlo a partir del mes de junio. El incremento salarial incluyó al personal permanente, por contrato y por planilla (personal temporal), con excepción del Magisterio Nacional, ya que dicho gremio había sido objeto de incrementos salariales por Q100 al sueldo base con el consiguiente aumento en el escalafón.

d) Asimismo, de conformidad con compromisos adquiridos con el personal médico al servicio del Organismo Ejecutivo, a partir del mes de marzo de 1987 se aplicaron incrementos salariales que permitieron recuperar la jerarquía de los puestos a nivel de jefatura, que se había perdido con ocasión del incremento a Q125 hora mes ya mencionado.

e) Aplicación de un subsidio familiar extraordinario, por una sola vez, de Q100 a cada servidor público de los renglones de personal permanente, por contrato y por planilla (personal temporal). El subsidio referido fue otorgado el 14 de agosto de 1987 y se encuentra normado en el Acuerdo Gubernativo número 485-87, de fecha 1 de julio de 1987. Este subsidio familiar extraordinario es parte del resultado de las negociaciones entre el Gobierno de la República y la Unidad Nacional Sindical y Gremial de los Trabajadores del Estado.

El costo total de la política salarial de 1987 fue de Q101 millones.

1988

a) Aplicación del nuevo Plan de Clasificación de Puestos que conllevó incrementos salariales para todos los puestos incluidos en dicho Plan. De conformidad con el compromiso suscrito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, se acordó conceder un incremento de Q25 para todos los servidores cuyos puestos no fueron objeto de modificación en el salario dentro del nuevo Plan de Clasificación. En este sentido, el incremento mínimo otorgado fue de Q25 e incluyó a los puestos de personal por contrato (personal temporal y Magisterio Nacional).

El costo de la aplicación del plan y del incremento mencionado fue de Q74,9 millones.

b) Se equiparó el salario del personal por planilla (personal temporal) al salario mínimo que devenga el personal permanente, siendo éste de Q135 mensuales. Esta equiparación surtió sus efectos a partir del 1 de enero de 1988 e implicó para el personal por planilla (personal temporal) un incremento salarial promedio de Q35 mensuales.

El costo de la aplicación del plan y los otros incrementos mencionados fue de Q74,9 millones.

c) Han sido preparadas las disposiciones legales que regulan la aplicación del «Bono Vacacional» a los servidores públicos a partir del período vacacional 1987-1988, lo cual da cumplimiento a otro de los acuerdos suscritos con las organizaciones laborales de los trabajadores del Estado. Dicho Bono Vacacional es de Q100 y abarca a todos los servidores públicos.

4. SOLICITUD DE EQUIPO DE COMPUTO PARA LA IMPLANTACION DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION DE SERVIDORES PUBLICOS (SINAISP)

La Oficina Nacional de Servicio Civil, luego de los estudios respectivos, formuló el proyecto del Sistema Nacional de Información de Servidores Públicos (SINAISP), el cual tiene como objetivo fundamental crear, organizar y poner en funcionamiento gradualmente un sistema de información sobre el número, distribución y características de los servidores públicos para conocer en cualquier momento los recursos humanos que emplea el sector público, sus datos generales, nivel educativo y perfiles que permitan establecer su potencial y calidad.

Mediante la implantación del SINAISP podrán desarrollarse en forma objetiva y técnica políticas o acciones relativas a la administración de personal en las áreas de clasificación de puestos, administración de salarios, selección de personal, capacitación, promoción, seguridad social, retiro, y fundamentalmente permitirá la ejecución de las políticas gubernamentales para mejorar la prestación del Servicio Público.

El diseño del proyecto ha sido concluido y se ha puesto en marcha parcialmente en el Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo de su Departamento de Procesamiento Electrónico de Datos, a

través de un convenio de cooperación entre ese Ministerio y la Oficina Nacional de Servicio Civil.

El SINAISP podrá ser implantado en su totalidad y aprovechar al máximo sus beneficios en el momento en que la Oficina Nacional de Servicio Civil disponga del equipo de computación adecuado y del personal especializado en la materia. Para ello fue elaborado un proyecto para la solicitud de equipo de computación e implementación del SINAISP, con el objeto de presentarlo ante organismos internacionales, que de alguna manera puedan proporcionar la cooperación necesaria para que efectivamente sea implantado el sistema.

El proyecto de solicitud de equipo fue desarrollado analizando cada una de las actividades para implantar el sistema, especificando los recursos necesarios y los costos que conlleva cada uno de los rubros del mismo.

La parte administrativa del proyecto se pretende realizar a través de un programa de cooperación técnica entre países y organismos que permitan la mejor fluidez y canalización de los fondos asignados. Se ha previsto una coordinación regional a cargo de la Oficina Nacional de Servicio Civil —ONSEC— y el Instituto Centroamericano de Administración Pública —ICAP—; y como Unidad Ejecutora del proyecto, a la propia Oficina Nacional de Servicio Civil. El proyecto de solicitud de equipo contempla seis etapas con una duración estimada de doce meses, previamente a la implantación definitiva del SINAISP.

5. EQUIPARACION EN EL SALARIO MINIMO DEL PERSONAL POR PLANILLA (PERSONAL TEMPORAL) CON RESPECTO AL PERSONAL PERMANENTE

De conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los trabajadores del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas que laboren como personal temporal serán equiparados en salarios, prestaciones y derechos a los otros trabajadores del Estado.

En atención a dicha disposición legal, y como resultado de las negociaciones efectuadas entre el Gobierno de la República y la Unidad Nacional Sindical y Gremial de los Trabajadores del Esta-

do, se acordó realizar durante 1987 los estudios necesarios para equiparar los salarios del personal temporal respecto del salario mínimo prevaleciente para personal permanente.

En tal virtud, la Oficina Nacional de Servicio Civil solicitó a todas las dependencias e instituciones del Organismo Ejecutivo el envío de sus respectivas planillas de jornales, con el objeto de determinar el número de trabajadores temporales que devengaban salarios menores a Q135 mensuales; sin incluir la correspondiente Bonificación de Emergencia de Q175 mensuales, monto que constituye el salario base más bajo que actualmente se paga al personal permanente en los puestos incluidos dentro del plan de clasificación que establece la Ley de Servicio Civil.

La información proporcionada fue tabulada y analizada habiéndose determinado la necesidad de equiparar el salario de 10.932 trabajadores temporales cuyos jornales diarios no alcanzaban en términos mensuales los Q135, lo cual implicó para el Estado un costo anual por ese concepto de Q4,6 millones.

La equiparación salarial de este personal se hizo efectiva a partir del 1 de enero de 1988, lográndose con ello un ordenamiento salarial que garantice a los servidores que laboran en forma temporal en el Organismo Ejecutivo el pago justo de un salario mínimo a nivel de todas las dependencias e instituciones del Sector Público guatemalteco.

6. TRASLADO DEL PERSONAL POR PLANILLA (PERSONAL TEMPORAL) AL RENGLON PRESUPUESTARIO 011 «PERSONAL PERMANENTE EN EL INTERIOR»

El convenio suscrito el 20 de junio de 1987 entre representantes del Gobierno de la República y de la Unidad Nacional Sindical y Gremial de los Trabajadores del Estado contempla en el acuerdo tercero inciso a) que serán trasladados aquellos trabajadores por planilla que realizan funciones de carácter permanente hacia el renglón presupuestario 011 «Personal Permanente en el Interior» siempre que los interesados estén anuentes, emitiéndose para el efecto un acuerdo gubernativo que lo regule.

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno de la República emitió en Consejo de Ministros el Acuerdo Gubernativo número

956-87, que contiene las normas que deben observarse en el traslado de puestos mencionado.

Se procedió a integrar una comisión de trabajo con la participación de delegados de la Unidad Nacional Sindical y de las instituciones que administran personal por planilla bajo la jurisdicción de personal técnico de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

Durante el período comprendido del mes de julio al mes de noviembre del año de 1987 se programaron una serie de reuniones periódicas, en las cuales se desarrolló un proceso de información y delimitación del campo de acción de cada uno de los sectores involucrados, conviniéndose de conformidad con la disposición legal emitida trasladar al personal que labora en programas de funcionamiento, excluyendo al que labora en programas de inversión, ya que un considerable número de proyectos tiene una vigencia de corta duración y el financiamiento en su mayor componente proviene de préstamos y donaciones concedidos por organismos de desarrollo internacionales.

El estudio se planificó en tres fases bien definidas, siendo ellas: la fase de planificación y divulgación, la fase de campo y la fase de análisis, equiparación y clasificación. La participación de los delegados sindicales e institucionales se circunscribió a la divulgación y a la fase de campo que consistió en el levantamiento de la encuesta.

Las actividades desarrolladas se iniciaron con la verificación en la nómina del personal cuyo ingreso a la institución fue anterior al 30 de junio (fecha establecida para que cada trabajador adquiriera el derecho a ser trasladado). Simultáneamente se elaboró un cuestionario conteniendo la información mínima necesaria para efectos de clasificación, registros de personal y declaración del trabajador manifestando su acuerdo a ser trasladado. Posteriormente, en base a la información recabada, se procedió a elaborar el documento registrando el nombre de la dependencia, partida presupuestaria, nombre del puesto según planilla, salario mensual actual, clase de puesto propuesta con su respectivo salario inicial, personal y total.

Las clases de puestos dentro de los cuales se clasificó al personal por planilla fueron las correspondientes a la serie de trabajador operativo, mismas que fueron creadas a instancias de la encuesta de clasificación de puestos desarrollada por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

El estudio de traslado rindió sus beneficios a un total de 10.561 servidores, los cuales a partir del 1 de enero de 1988 forman parte del personal al servicio del Estado considerado como personal permanente.

IX. LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO

1. ANTECEDENTES

El mejoramiento del servicio data de los años de 1950, cuando en nuestro país se dieron los primeros pasos tendentes al mejoramiento de la Administración Pública a través de programas de adiestramiento en el servicio. Este tipo de programas se inició gracias a las gestiones que emprendió en 1957 la División de Adiestramiento de la Misión de la Administración de Cooperación Internacional, ICA.

El 4 de septiembre de 1957 se creó en nuestro país un Centro de Adiestramiento para empleados públicos. Al 30 de junio de 1959 se habían realizado un total de siete programas de adiestramiento.

Posteriormente, Guatemala asumió definitivamente la dirección y administración del Programa de Adiestramiento en el Servicio, y fue así como el Gobierno de la República dispuso la creación del Centro de Desarrollo para la Administración Pública, CDAP.

El CDAP está considerado como el esfuerzo preliminar llevado a cabo en Guatemala para satisfacer la necesidad de transformar y mejorar la Administración Pública. Cinco años más tarde, el 10 de diciembre de 1964, se creó el Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, INAD, sustituyendo al Centro de Desarrollo para la Administración Pública.

El INAD surgió en base a un acuerdo de entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y la Misión de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, con sede en Guatemala.

Este acuerdo se concretó en diciembre de 1964 con una duración de dos años. Al concluir ese período, en diciembre de 1966, el Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo continuó operando como una dependencia de la Oficina Técnica de Administración Pública, OTAP, adscrita a la Presidencia de la República. Esta relación permaneció hasta principios de 1968.

Más tarde, al ser suprimida la OTAP, al INAD le fueron asignadas las funciones de adiestramiento en el servicio, desarrollo municipal, desarrollo regional, análisis administrativo, docencia y publicaciones.

Posteriormente, el INAD fue sustituido por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, que fue creado mediante Decreto número 25-80 del Congreso de la República, vigente a partir del 26 de julio de 1980.

2. OBJETIVO

El Instituto Nacional de Administración Pública, que se denomina abreviadamente INAP, se creó como una institución con carácter de entidad estatal descentralizada, semiautónoma, no lucrativa, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Es el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que éstas sean eficientes en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestación de servicios destinados al sector público y a la sociedad en general.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el INAP, entre otras funciones, está obligado a promover y concertar acciones que conduzcan al desarrollo integral de los recursos humanos, mediante la conducción de un sistema de formación especializada y capacitación dirigida. En este sentido, dentro de los programas más importantes de la institución en esta materia deben mencionarse:

a) Programa de Maestría en Administración Pública

El programa de Maestría en Administración Pública es un programa conjunto que desarrollan la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto Nacional de Administración Pública —INAP— y cuya finalidad es la formación profesional de administradores, para mejorar y fortalecer la capacidad ejecutiva y el funcionamiento y eficacia del Sector Público en Guatemala. El pro-

grama inicialmente se denominó Curso Superior de Administración Pública y estaba orientado a graduados universitarios con título a nivel de licenciatura, habiendo surgido como consecuencia de las recomendaciones del Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público —PRODASP—, que funcionó en los últimos años de la década pasada en la Secretaría General de Planificación Económica, y el esfuerzo por rescatar al antiguo «Plan Formativo para Ejecutivos» del INAD.

Objetivos:

El programa de Maestría en Administración Pública actualmente capacita a grupos selectos de profesionales de diferentes ramas académicas a través de un contexto de enseñanza dirigida y participativa, que permite a los participantes enriquecer sus criterios y habilidades con el propósito de mejorar en el futuro su ejecución en el aparato gubernativo guatemalteco.

Específicamente el programa busca:

— Proporcionar conocimientos sobre el Sector Público y las instituciones que lo conforman, así como sobre las condiciones, problemas y limitaciones de realización de los programas gubernamentales.

— Proveer a los participantes de los instrumentos y las técnicas administrativas básicas para su implementación en el Sector Público.

— Dotar al participante de conocimientos teóricos y prácticos para que pueda prestar asistencia técnica a los niveles superiores de la conducción administrativa.

— Generar capacidad crítica en los participantes en lo relativo a la caracterización de los problemas administrativos relevantes y en el planteamiento de soluciones viables y eficaces.

b) Programa de Maestría en Planificación de Asentamientos Humanos

Se espera con este programa generar grupos de profesionales especializados de alto nivel nacional, regional y subregional que, mediante la planificación de asentamientos de los recursos huma-

nos, coadyuven de manera fundamental en los procesos de regionalización, descentralización y desconcentración administrativa, de imperativo constitucional.

Objetivos:

— Formar profesionales de diferentes disciplinas académicas por medio de un sistema de docencia directa y participativa, que estén en condiciones de integrar y conformar a nivel de decisores y/o asesores al Consejo Nacional y los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural previstos por la Constitución Política de la República.

— Suministrar conocimientos científicos sobre aspectos socioeconómicos, ecológicos y de planificación que les permitan decidir, dirigir y/o asesorar para la reorganización adecuada que a nivel nacional y regional requieran los asentamientos humanos.

— Dotar a los participantes de los instrumentos y técnicas básicas para la ejecución y administración de las políticas y programas de desarrollo urbano y rural que se hubieren decidido ejecutar.

— Proveer a los participantes de los conocimientos teóricos conceptuales necesarios para la investigación social, así como capacitarlos en la elaboración y utilización de técnicas de investigación de campo, específicamente para el análisis descriptivo y prescriptivo de los problemas que ofrecen los asentamientos humanos.

c) Programa de Cursos Especiales

Con este programa se apoya el proceso de desconcentración y descentralización administrativa y se pretende fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios públicos, buscando incrementar la racionalidad y el uso instrumental y técnico que permita aumentar la efectividad del sector público, dentro de la franja burocrática que operacionaliza y ejecuta las políticas de acción del Gobierno, tanto a nivel urbano como rural.

Objetivos:

— Dar cumplimiento al mandato constitucional y establecer una administración descentralizada y desconcentrada.

— Empezar acciones y prestar asistencia en el área de la capacitación especializada que requieren las instituciones y dependencias públicas.

— Aumentar la capacidad teórico-práctica a los funcionarios públicos de la categoría administrativa y técnica, a nivel urbano y rural.

— Formar grupos de técnicos especializados y actualizados que permitan el eficiente cumplimiento de las actividades de los sistemas de apoyo de la Administración Pública a nivel regional departamental y municipal.

— Orientar la actualización profesional y técnica de acuerdo a los lineamientos que determine el Gobierno central, constituyéndose dentro del alcance de sus actividades, en apoyo directo de las mismas.

d) Programa de Adiestramiento y Capacitación en el Servicio (PACES)

El programa de Adiestramiento y Capacitación en el Servicio es la parte integrante de la Dirección de Formación y Capacitación que se encarga de responder a los requerimientos del Sector Público para el desarrollo de los recursos humanos dentro de las categorías operativa, de oficina y técnica de la Administración Pública en todos aquellos aspectos que inciden en la eficacia de los servicios y la gestión pública en general.

Este programa se orienta básicamente a apoyar la formación de los consejos de desarrollo, pues los eventos serán dirigidos a un nivel operativo, y además con énfasis a niveles de oficina, técnicos y decisores, tales como Alcaldes, Gobernadores y todas aquellas personas que los organismos o ministerios respectivos indiquen como potenciales funcionarios de los consejos de desarrollo o vinculados a las actividades de éstos.

Objetivos:

— Dar respuesta a las demandas de capacitación del Sector Público, con énfasis en aspectos administrativos de reorganización y descentralización, mediante eventos adecuados a distintos niveles y regiones del interior del país.

— Diseñar los cursos, seminarios y talleres de manera y duración apropiados a cada nivel de empleados o funcionarios a capacitar tanto en el área urbana como rural.

— Continuar con la cobertura ampliada de capacitación al interior del país por medio de la enseñanza a distancia y coordinar estas actividades con los centros de capacitación de las diferentes instituciones del Sector Público.

— Desarrollar los principios de una nueva acción capacitadora orientada hacia la reorganización, que parta de una inducción conceptual sobre temas organizativos de administración, desconcentración y optimización de los procesos burocráticos.

— Satisfacer las necesidades de capacitación detectadas en el interior del país sobre aspectos de desarrollo integral, en lo social (vivienda, salud, educación), en lo económico (tierra, empleo) y en lo político (democratización, políticas gubernamentales y liderazgo).

e) Sistema Nacional de Formación y Capacitación de los Recursos Humanos del Sector Público

Surge de la necesidad de integrar y coordinar las actividades de formación, especialización y capacitación en el servicio. Está integrado por la mayoría de las instituciones del Estado que cuentan con centros, programas y proyectos que realizan actividades en este campo para los funcionarios públicos.

Objetivos:

— Programar la formulación de políticas y estadísticas comunes y coherentes para el desarrollo de los recursos humanos.

— Ejecutar las políticas de desarrollo de los recursos humanos del Sector Público, formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo,

GUATEMALA

a través de las entidades y dependencias gubernamentales que tienen la responsabilidad directa o indirecta en la formación y capacitación de los funcionarios del Estado.

- Implementar los mecanismos necesarios que permitan la integración y coordinación entre los centros, programas o proyectos de formación especializados, capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos. .

- Priorizar las acciones a ejecutar para obtener el reconocimiento y acreditación correspondiente de las actividades de formación, capacitación y adiestramiento que se desarrollan en el Sector Público.

- Promover la investigación, evaluación e intercambio de conocimientos científicos y de experiencia en este campo, tanto a nivel nacional como internacional.

VII

ADMINISTRACION
Y FUNCION PUBLICA
EN HONDURAS

Administración y Función Pública en Honduras

Donaldo E. VALLADARES URREA

*Director General de Servicio Civil.
Presidencia de la República de Honduras*

INTRODUCCION

Se nos invitó a participar en este Seminario de «ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA». Aceptamos no porque reunamos las cualidades que caracterizan a los demás participantes, sino porque estamos convencidos que del Seminario que hoy desarrollamos obtendremos aportes de mucha importancia para coadyuvar a la búsqueda de soluciones prácticas a los problemas más relevantes que entorpecen y limitan la eficacia de las Instituciones públicas, tanto en la prestación de servicios como en la producción de bienes. La mayor parte de nuestra vida profesional ha estado vinculada con la administración privada.

Más o menos dos años y medio hemos estado involucrados con la Función Pública, de la cual hemos adquirido alguna experiencia, misma que deseamos ampliar con este evento.

En esta presentación, «PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN HONDURAS», intentamos dar a conocer de una manera general a ustedes los problemas más relevantes que obstaculizan la productividad de los organismos públicos en Honduras.

La búsqueda del desarrollo, sobre todo a partir de 1950, ha demandado una participación muy activa del Sector Público como promotor y orientador del desarrollo, así como en la gestión productiva de algunos bienes y servicios públicos.

A pesar de ello, por regla general, las Instituciones públicas han mostrado ser deficientes, pues no cumplen las políticas y proyectos contemplados dentro de los presupuestos, dado la influencia que sobre la Administración Pública ejercen los múltiples actores que se relacionan con su contexto, mediante vínculos internos o externos y en donde la influencia de la política partidista resalta en una sociedad como la hondureña, dividida por la propiedad de los recursos productivos y en donde los conflictos sociales han sido permanentes a lo largo de su accidentada geografía.

La Administración Pública es considerada como un instrumento para el desarrollo; sin embargo, cuando carece de eficiencia y eficacia se convierte en un obstáculo para la consecución de las metas y objetivos de mayor bienestar para el país.

I. DESCRIPCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA HONDUREÑA

1. BREVES ANTECEDENTES

Desde la Independencia política de España en 1821 hasta mediados de la década de 1870, podemos enfatizar que no existieron en el país las condiciones para llevar adelante una política de desarrollo como tal.

En este período los Gobiernos eran inestables, las luchas civiles entre fracciones políticas rivales y guerra entre naciones vecinas ocurrían constantemente. Los Gobiernos hasta esa época carecieron de la estabilidad necesaria y su esfuerzo se concentró en asegurar o consolidar el poder, el cual se estimaba como la actividad pública de mayor importancia.

La presencia de Inglaterra, que en esa época se hacía sentir por haberse convertido en el prestamista extranjero de mayor influencia, se pierde a partir de 1850 con la incursión de los Estados Unidos de Norteamérica en la vida política y comercial de Honduras; en esa época se consolida una clase en el poder, produciéndose una serie de reformas de alto contenido burgués y se consolida una oligarquía terrateniente tradicional hasta por los años de 1948, cuyo poder radicaría en la propiedad privada de la tierra y en la producción agrícola, así como en sus vinculaciones con el capital foráneo.

La estructura administrativa del Estado era de tipo centralista. El Gobierno Central estaba formado por la Presidencia de la República y algunos Ministerios de los servicios nacionales; los de mayor importancia eran: el de Relaciones Exteriores, de Guerra, de Hacienda y de Gobernación, el que tenía concentrada las atribuciones de Comunicaciones, Obras Públicas, Trabajo y Prevención Social. También se contaba con el Gobierno Departamental, que comprendía las Gobernaciones Políticas, que con el criterio centralista que se mantenía en esa época dependían como en la actualidad del Poder Central.

En esta primera etapa de la historia independiente de nuestro país, el Estado de Honduras era de tipo paternalista, su función era de Policía por medio de la cual se protegían en gran medida las personas y sus bienes, la Administración Pública no era compleja; se tenía un mecanismo de Jerarquía Administrativa Vertical, partiendo desde el Presidente de la República, para terminar con los Alcaldes Municipales.

Los problemas de educación, salud, comercio, etc., se resolvían sin ningún programa a través de las Gobernaciones Políticas y las Alcaldías, que en alguna medida eran representantes del Poder Central.

De 1950 a la fecha se han venido planteando en el Estado de Honduras un conjunto de políticas públicas con orientación al desarrollo económico y social, obligando a una constante expansión de sus metas y a transformar su simple crecimiento vegetativo. Surgen así, pues, un conjunto de Organizaciones de carácter autónomo, cuyos objetivos se orientan a la producción de algunos bienes y a la prestación de algunos servicios. Se formulan también un conjunto de Leyes y Reglamentos aplicables tanto al campo económico, social, administrativo y político, pero con mayor énfasis al primero, a fin de incentivar la producción privada.

A la par del surgimiento de los distintos entes públicos comienzan a introducirse Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Organización de Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Internacional para el Desarrollo, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, etc., dando el apoyo financiero así como colaborando en la Programación Técnica y muchas veces en la ejecución de los diferentes Proyectos de Desarrollo. Desde hace algunos años también hemos tenido la cooperación técnica y financiera de paí-

ses amigos como Alemania, Japón, Canadá, España, Venezuela, etc. Dentro de esa evolución se supera la concepción del Estado Liberal Burgués de Derecho por un Estado Social de Derecho, lo que permite ampliar el campo del conocimiento y participación que debe tener el Gobierno, a fin de dirigir con eficacia la ejecución de los planes de desarrollo. El impulso desarrollista, sin embargo, no ha contribuido en gran medida al logro del crecimiento, ya que sus orígenes se han debido a factores coyunturales.

2. ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO

De conformidad a la Constitución de la República de Honduras, el Gobierno es republicano, democrático y representativo, se ejerce por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales son complementarios e interdependientes, el Gobierno se fundamenta en el principio de la integración nacional. Este concepto se entiende como la participación de todos los sectores políticos, económicos y sociales en la Administración Pública.

El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso de Diputados, electos por sufragio directo. Dependen de éste la Contraloría General de la República, la Proveduría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa.

El Poder Judicial está representado por la Corte Suprema de Justicia, de la cual dependen las Cortes de Apelaciones y los Juzgados.

También existe el Tribunal Nacional de Elecciones, Organismo Autónomo e Independiente con jurisdicción y competencia en asuntos electorales en toda la República. Depende de éste el Registro Nacional de las Personas, encargado del registro civil y de la documentación de Identidad de los hondureños.

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, en su defecto por algunos de los tres (3) Designados electos. Es el responsable directo de la realización de las acciones a nivel nacional, tendentes a desarrollar los sectores socioeconómicos y de servicios. Para cumplir sus fines, lo integran diferentes Secretarías de Estado, cada una de ellas con funciones específicas. Las Secretarías de Estado son trece (13).

El Poder Ejecutivo también incluye Organizaciones Asesoras y Consultoras tales como la Dirección General de Servicio Civil y el

Comité Permanente de Emergencias o de Seguridad Nacional, así como el Consejo de Ministros, el Gabinete Económico, la Comisión de Política Agrícola y el Consejo Nacional Agrario como cuerpos colegiados sujetos al Presidente de la República.

Vinculadas a las Secretarías de Estado están las Instituciones Autónomas o Descentralizadas, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia funcional y administrativa; actualmente funcionan 28 Instituciones descentralizadas administrativamente, existen 3 (tres) empresas mixtas con capital estatal mayoritario que son Azucarera Cantarranas, Corporación Forestal Industrial de Olancho y la Empresa Forestal Industrial de Agua Fría, S. A. de C. V.

Honduras cuenta con 18 Gobernaciones Políticas y Departamentales y con 284 municipios o Gobiernos locales.

Existen en Honduras ciertas Instituciones, cuya naturaleza obedece al propósito de prestación de servicios de interés público cuyo fin no es el lucro. El Estado aporta recursos financieros contribuyendo al funcionamiento de las mismas, usualmente ejerce un control sobre éstos acreditando representantes; estas Instituciones se denominan paraestatales, por ejemplo: Cruz Roja Hondureña, Comité Olímpico Hondureño, Comisión Nacional Pro-Instalaciones Deportivas (CONAPID).

Los Sectores existentes en Honduras son:

- a) Agropecuario.
- b) Caza y Pesca.
- c) Forestal.
- d) Industrial.
- e) Comercio.
- f) Minería.
- g) Turismo.
- h) Salud.
- i) Educación.
- j) Vivienda.
- k) Promoción Social.
- l) Transporte.
- m) Recursos Hídricos.
- n) Comunicaciones.

En cuanto a los Sistemas Administrativos del Sector Público de Honduras, sus componentes son:

- a) Planificación.
- b) Desarrollo Administrativo.

- c) Personal.
- d) Presupuesto.
- e) Compras.
- f) Contabilidad.
- g) Informática.
- h) Capacitación.

II. PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN HONDURAS

Hoy día Honduras, al igual que el resto de los países latinoamericanos, vive momentos de contradicciones de tipo económico, político, social y cultural; a la par de estas contradicciones nos encontramos con una Administración Pública confusa, rodeada de incapacidad e improvisación, características éstas que se agudizan por la indiferencia que muchos burócratas tienen hacia esta problemática.

La Administración Pública hondureña se encuentra hoy en una crisis cuyos orígenes se sumergen en su historia y el impacto de la crisis viene siendo cada día más profundo, a tal grado que el Estado a cada momento se vuelve más incapaz de satisfacer las necesidades sociales a través de las funciones de Gobierno, como son las de proveer a su población la satisfacción de necesidades básicas y de seguridad, así como de asegurar la integración social y desarrollo económico.

Vemos que la deuda pública en Honduras actualmente es de 5.328 millones de lempiras, dividida así: Deuda Interna, 1.506 millones; externa, 3.822; tenemos una tasa de desocupación abierta (*) del 13,3 por 100, contamos con una hidroeléctrica capaz de proporcionar energía a todo Centroamérica, pero los asaltos a mano armada son muy comunes, la prostitución aumenta, lo mismo que los tugurios, así como favelas y covachas alrededor de las ciudades más importantes; el déficit habitacional es de 490.000 viviendas y si a estos males le agregamos que contamos con el 55 por 100 de analfabetismo y con 300.000 niños desnutridos, vemos

(*) Tasa de desocupación abierta es la relación de desocupados con la de Población Económicamente Activa, la cual es 451,854.

entonces que la crisis del Estado de Honduras tiene raíces profundas en su torturada historia.

No podemos desconocer la fuerte influencia de coyunturas en los problemas administrativos de la Función Pública hondureña, pero la historia nos señala que son males permanentes que están presentes desde hace muchos años en nuestro régimen institucional y que no se pueden remediar si existe más politiquería, más demagogia, menos patriotismo y menos responsabilidad para el país.

Honduras ha importado mucha tecnología administrativa, la cual la mayoría de las veces no ha sido orientada al mejoramiento de la Función Pública, sino más bien a establecer sistemas y procedimientos a través de lo que han dado en llamar «Reformas Estructurales» que muy poco se han apegado a la Administración Pública Nacional.

Durante los años 60 y hasta mediados de los 70 se dieron programas millonarios de ayuda, orientados a la Reforma administrativa; este período, que muchos lo llamaron de Bonanza, fue la época donde se crearon la mayoría de las Instituciones Públicas descentralizadas con que hoy cuenta el Gobierno, se aportaron fondos y estímulos de todo tipo para impulsar reformas y modernización del aparato administrativo del Estado, pero al final lo que se produjo fue el crecimiento acelerado del aparato estatal y como consecuencia el aumento de su población organizacional.

Aunque se han hecho intentos por impulsar la reforma de la Función Pública, éstos no han podido superar los esquemas clásicos de administración, en particular el «eficientismo», que encierra la producción de bienes y servicios solamente; esquemas ésos introducidos por medio de la tecnología administrativa importada principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica, consecuencia del alto grado de dependencia económica que nos ha caracterizado con ese país durante el presente siglo.

Es decir, que los paquetes importados de reformas administrativas no han trascendido de la dimensión puramente «eficientista», excluyendo de los mismos algunos aspectos importantes como es la historia particular del país, incertando experiencia de otros países, particularmente el de Puerto Rico, desvaneciéndose así la necesidad de desarrollar la Administración Pública como condición previa al desarrollo económico y social.

En consecuencia, la Administración Pública en Honduras requiere en primer lugar de la presencia de un liderazgo en su fun-

ción, así como de un organismo rector capaz de impulsar una acción dinámica que visualice una matriz de metodologías de trabajo para la confección de estrategias y programas político-administrativos, a fin de que las unidades organizacionales se adapten a los cambios que produce la exigencia de nuevos y más eficaces servicios con tecnología y procesos de trabajo adaptados a la realidad nacional.

Hecho el comentario anterior, la Administración Pública hondureña enfrenta los siguientes problemas:

a) Deficiencias en la estructura organizacional, generando como consecuencia la falta de concierto en las acciones, duplicaciones y traslapes para alcanzar objetivos comunes.

b) No existen mecanismos efectivos de coordinación. Ello se debe en parte a la falta de unidad y dirección y en parte a la falta de mecanismos de coordinación efectivos para mantener una adecuada interrelación entre los distintos componentes de la Administración Pública.

c) Falta de organización adecuada en el Gobierno Central para ejercer liderazgo.

El Gobierno Central no cuenta a nivel de Ministerios con la adecuada organización para ejercer un liderazgo que le permita mantener la unidad de dirección en las acciones que lleva a cabo el Sector Público.

d) No existen los Sistemas Administrativos. En general, en la Administración Pública no existe lo que conceptualmente se entiende como Sistema Administrativo: en la práctica lo que funciona es un conjunto de elementos que actúan sin la necesaria coordinación y que para operar en forma sistemática requerirían que se expidieran y aplicaran normas, se establecieran mecanismos de interacción, se adoptara una estructura administrativa adecuada y se crearan las condiciones para que los mismos se integraran racionalmente dentro de una configuración sistemática.

e) Distribución de competencias que no responden a los papeles del ámbito central y descentralizado. La distribución de competencias entre el Gobierno Central y los organismos públicos descentralizados no responden a una clara distinción del papel que corresponde a uno y a otros y que debería estar en función de los procesos que cumple la Administración Pública; por una parte, la función propiamente dicha de Gobierno, y por otra, la de producción de bienes y la prestación de servicios.

f) Incompatibilidad entre ciertas disposiciones legales que regulan el régimen de Servicio Civil y los empleados regulados por el Código de Trabajo.

g) Falta de un cuerpo integrado de disposiciones legales sobre contratación de servicios por parte del Estado.

h) Falta de coordinación entre la Dirección General de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, y la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto.

i) No existe una clara asignación y definición de la función política propiamente y la función de producción o gestión de bienes y servicios.

j) Existen limitaciones en el funcionamiento de aquellos componentes del Sector Público destinados a proveer insumos que permitan una mejor toma y ejecución de decisiones que reflejen políticas públicas.

k) Se nota, en efecto, fallas en los procesos de presupuesto, compras, informática, personal, estadística, etc.

l) Inestabilidad de los funcionarios en los cargos de Dirección.

II) Ausencia de valores éticos y de una mística del Servicio Público, en diversas instancias y niveles del aparato gubernamental, lo que se traduce en manejos indebidos de los bienes del Estado y en la práctica de actitudes personalistas y no de interés social.

III. LOGROS

El Gobierno actual y que dirige el Ingeniero José Simón Azcona, consciente de la problemática planteada a ustedes anteriormente, ha venido buscando superar la crisis actual de la Función Pública hondureña, con el objeto de que ésta cumpla una función específica en el desarrollo del país.

Así, en 1986, se promulga la «Ley de la Administración Pública». Esta Ley surge como una necesidad tomando en cuenta que el ordenamiento jurídico vigente no ofrecía a la Administración fórmulas adecuadas para cumplir con eficiencia, eficacia y racionalidad las múltiples tareas del Estado moderno. Fue necesario revisar la estructura de la Administración Pública, con el objeto de que ésta pudiera atender debidamente las necesidades provenientes del proceso de desarrollo económico y social.

Esta Ley contempla las normas que ordenan con sentido moderno los órganos y entidades de la Administración Pública, así como los mecanismos que hacen viables y efectivas las decisiones políticas a fin de dinamizar los planes nacionales de desarrollo, emprendidos por el Gobierno y que tienen por objeto mejorar el nivel de vida de los habitantes.

En ese mismo año, en 1986, se promulga la «Ley de Planificación», con el objeto de pre-ordenar en mejor forma las actividades del Estado en la ejecución del desarrollo económico y social. A través de esta Ley se asegura la acción de coordinación de los órganos y entidades de la Administración Pública Central y Descentralizada, así como también la evaluación periódica de lo realizado y el control de sus actividades. Esta Ley da origen a la creación de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPPLAN), cuyas funciones serán las que había venido desarrollando lo que se conocía como CONSUPLANE (Consejo Superior de Planificación Económica), derogando de esta forma la Ley que regulaba las actividades de este órgano.

En el año de 1987 y producto del empeño que el Gobierno de la República ha emprendido, consistente en el proceso de Reforma Administrativa, se promulga la Ley de Procedimiento Administrativo, a efecto de lograr un mejoramiento de la Administración Pública, tanto en su aspecto orgánico como funcional. Esta Ley deroga el Libro Segundo del Código de Procedimientos Administrativos, dado que las normas generales del mismo han devenido obsoletas y además no regulaban aspectos importantísimos de la actividad administrativa de Derecho. En este sentido esta Ley viene a contribuir a la buena marcha de la Función Pública, orientando principios de economía, simplicidad, celeridad y eficacia.

También en el mismo año de 1987 se promulga la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esta Ley surge a consecuencia de que en la Carta Magna, en su artículo 318, se contempla la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, remitiendo su regulación a la Ley secundaria.

Asimismo, que el Gobierno Constitucional se ha impuesto el deber de dotar al Estado de los instrumentos necesarios para garantizar al ciudadano el ejercicio del Poder Público dentro del marco de la legalidad.

Que el actuar del Estado no podrá entenderse sujeto a Derecho mientras no existan efectivamente los órganos jurisdiccionales

con competencia para revisar la legalidad de sus actos y con potestades para decidir sobre las eventuales irregularidades. Fue imperativo integrar el ordenamiento Jurídico Administrativo, mediante la regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, organizando los órganos jurisdiccionales y atribuyéndoles las funciones y potestades necesarias para ejercerla.

A pesar de que las Instituciones de la Administración Pública hondureña han tenido una contracción de los esfuerzos desarrollistas, la Dirección General de Servicio Civil que hoy dirijo ha tenido en estos dos últimos años y medio un comportamiento dinámico y de desarrollo, especialmente por la autonomía gerencial que hemos tratado de implementar ante los demás órganos del Estado.

Hemos tomado medidas de mejoramiento del Sistema de Servicio Civil, conscientes que a través de este órgano de gestión desarrollamos una mística de comportamiento a fin de contribuir al mejoramiento de la Función Pública.

En este sentido hemos logrado:

a) Sistema de Procesamiento de Datos

1. Se han mejorado los sistemas de información, fortaleciendo el Departamento de Procesamiento de Datos de la Dirección General de Servicio Civil, con la dotación de un equipo moderno en ese área de computación.

2. Se han fortalecido los mecanismos de cooperación técnica en ese área con el Gobierno del Japón.

3. Se han establecido nuevas relaciones con el Centro Nacional de Informática a fin de aprovechar la asistencia y apoyo técnico de ese organismo, mejorando la capacidad de formulación y ejecución de políticas públicas de Administración de Personal.

b) Reclutamiento y Selección de Personal

Con este sistema se han hecho grandes esfuerzos para caracterizar principalmente a los sectores políticos de que a la Administración Pública debe ingresar el personal más capacitado e idóneo. En este sentido, del 7 por 100 de las clases del Manual de Clasificación de Puestos que eran sometidos a evaluación de Selección

HONDURAS

de Personal, hemos logrado aumentar en la actualidad el 100 por 100 de las clases. Estableciendo para ello teorías y modalidades de selección como es el Método de Oposición de Antecedentes (MOA) y el Método de Oposición por Examen (EO).

Se ha logrado que la Selección de Personal Público se haga a nivel nacional y no solamente en la capital como se tenía acostumbrado. Para esto se determinan fechas específicas, en las que los técnicos tienen que desplazarse al interior del país para aplicar a los aspirantes los instrumentos que correspondan.

c) Registro de Personal

Se han logrado establecer mejores controles de Registro de Personal, actualizando el expediente de cada uno de los servidores públicos.

d) Clasificación de Puestos

Se han logrado actualizar los requisitos de ingreso al Servicio Público en cada una de las especificaciones de clase.

e) Capacitación de Personal

Se han multiplicado esfuerzos a nivel nacional para capacitar al empleado público, orientando dicha capacitación con mayor énfasis en el nivel superior, impartiendo cursos específicos en el área de Dirección, Gerencia, Administración de Personal, Leyes Administrativas y otros.

CONCLUSIONES

Finalmente, creemos que es necesario establecer vínculos que vengán a servir de apertura para desarrollar y consolidar una mejor función y administración pública en los países hermanos de Iberoamérica.

En consecuencia, creemos que es de suma importancia el inter-

cambio de tecnologías administrativas y que la misma sea reorientada a fin de utilizarla y adaptarla de acuerdo a la realidad nacional de cada país.

Así lo creemos, y haremos los esfuerzos para que se impulsen las medidas que se requieran en ese sentido, de acuerdo a los intereses nacionales que se demanden.

VIII

TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Tamaño y composición de la Administración Pública mexicana

Ignacio PICHARDO PAGAZA

*Secretario de la Contraloría General
de la Federación. Presidente del Instituto Nacional
de Administración Pública de México*

CONSIDERACION PRELIMINAR

En el otoño de 1986 el Instituto Nacional de Administración Pública de España fue huésped excelente de la reunión del Comité Ejecutivo del Comité Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (a).

Dentro de los diversos temas que se trataron hubo uno que en especial llamó la atención de los asistentes: el estudio de don Juan Junquera González, denominado «La Función Pública en la Europa de los 12». El destacado autor preparó tal obra para el INAP de España, por encargo del Ministerio de la Presidencia. El trabajo comenzó a circular en España a mediados del año 1986.

El estudio mencionado tiene, en palabras de su autor, «como finalidad esencial, ofrecer un panorama económico y cuantitativo de la Función Pública en la “Europa de los 12”. Y, de forma especial, analizar la realidad de nuestra Administración en ese singular concierto del viejo continente».

Se tomó el acuerdo de que los países miembros del CLAD iniciaran sendas investigaciones, tomando como modelo el libro citado.

(a) Por México asistió el Licenciado Xavier Ponce de León, representante de su país ante el CLAD.

La participación de México en ese coloquio permitió difundir entre los estudiosos mexicanos de la Administración Pública el notable trabajo de don Juan Junquera González. Resultaba especialmente atractivo el enfoque comparativo utilizado por su autor y, en particular, las notables diferencias entre países respecto del número de trabajadores incorporados a la Administración Pública, sea en términos de la población total o en términos de la población económicamente activa.

En forma natural surgieron preguntas para el caso de México: ¿cuál es la fuerza numérica de la Administración Pública Federal Mexicana? ¿Cuál la del sector central federal? ¿Cuál la dimensión del sector de empresas públicas o sector paraestatal?

¿Cuál es el total de trabajadores de las administraciones públicas estatales?, ¿y de las municipales? Igualmente, ¿cómo se compara el tamaño de la Administración Pública mexicana con la de otros países?

¿Es cierto que México ha creado una Administración gigantesca u obesa y posiblemente desmesurada? Las interrogantes surgían una tras otra, luego de estudiar el trabajo antes referido del INAP de España.

Coincidentalmente, ciertos sectores de la opinión pública mexicana manifestaban reiteradamente que uno de los factores del déficit financiero del Gobierno mexicano debería buscarse en el tamaño excesivo de su burocracia. Otras voces se unieron a tales planteamientos, provenientes algunas de la banca internacional, que pensaban que el servicio de la deuda se aseguraría en la medida que el gasto corriente de la Administración Pública fuera menor.

Durante una reunión del Gabinete Económico del Gobierno mexicano se tomó la decisión de instruir a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (b) para que directamente o por conducto del INAP de México llevara a cabo un estudio inicial de la dimensión de la Administración Pública mexicana.

El INAP de México se hizo cargo del estudio y tomó como modelo el libro publicado por su correspondiente español (c).

(b) Que además de su tarea de control, auditoría y evaluación, desempeña algunas tareas que en otros países corresponden al Ministerio de la Función Pública.

(c) El investigador en jefe del proyecto fue el señor don José Merino Mañón, miembro del INAP-México.

Se presentan aquí las primicias del trabajo de investigación, tanto porque el tema encaja cabalmente dentro del planteamiento de la Función Pública en los países de América Latina, objeto de este coloquio, como porque la investigación misma fue inspirada por Alcalá de Henares.

Se incluye únicamente el capítulo primero, que contiene datos agregados de la Función Pública en México y algunos cuadros comparativos entre ese país y la «Europa de los 12», estos últimos derivados del tantas veces citado documento de don Juan Junquera.

INFERENCIAS GENERALES

Los primeros seis cuadros del capítulo primero contienen información en términos absolutos y relativos sobre el tamaño de la Administración Pública mexicana total, federal, estatal y municipal.

Las cifras corresponden al mes de diciembre de 1987; toman en cuenta la disminución de personal originada en el proceso de desincorporación de empresas públicas, hasta esa fecha. El proceso continúa.

Una primera observación es que gracias a la investigación se dispone de cifras reales para la Administración Pública Federal y estimadas por muestreo para los Gobiernos estatales y municipales. Se considera que la muestra sobre Gobiernos estatales y municipales es suficientemente representativa como para que la desviación respecto de los números reales no sea mayor o menor a un 5 por 100. Se insiste que en caso de la Administración Pública Federal, en los dos sectores, central y paraestatal, son cifras reales y no estimadas.

La segunda observación de carácter general, respecto a los datos que contienen los cuadros 1 al 6, se refiere al problema de la centralización administrativa o burocrática que padece México.

Sin duda se ha hecho un gran esfuerzo en los últimos años por descentralizar administrativamente al país. Sin embargo, es necesario reconocer que el objetivo dista mucho de lograrse.

Como se puede apreciar en los cuadros respectivos, tres cuartas partes de los trabajadores públicos del país laboran para el Gobierno Federal. El resultado es el mismo con algunas variaciones que agravan o atenúan el problema, si se compara sólo al Gobierno Federal Central que si se incluye el sector paraestatal o si se in-

corpora al Departamento del Distrito Federal, como parte del Gobierno nacional.

Igualmente desalentador es el panorama, desde el punto de vista de la descentralización, cuando se compara al Departamento del Distrito Federal con el resto de los estados y con los municipios. No es que el Distrito Federal tenga demasiados servidores públicos por cada 1.000 habitantes; más bien a la inversa, los estados y los municipios de México tienen muy pocos servidores en relación a su población.

El cuadro 7 es muy importante: indica que de cada 1.000 mexicanos, únicamente 46 personas trabajan en el Servicio Público (federal, estatal o municipal). Dice también que de cada 1.000 mexicanos *que trabajan*, 145 lo hacen en algún área o nivel de gobierno.

Estos datos ponen de relieve el gran esfuerzo hecho de las sucesivas administraciones gubernamentales para evitar engrosar la Administración; lo que se llama en términos peyorativos evitar la burocratización de la sociedad.

El cuadro 9 es revelador del poco éxito obtenido en materia de descentralización: el D. F., con 10,9 millones de habitantes, dispone de 20,4 trabajadores por cada 1.000 habitantes. En tanto que los estados y municipios disponen de 9,1 trabajadores por cada 1.000 habitantes. La comparación es más favorable al D. F. si se considera que el D. F. no presta servicios educativos; de manera que esos 20,4 trabajadores se dedican a otros servicios públicos. Si se excluyen los educadores en el caso de estados y municipios, resulta que disponen únicamente 7 servidores por cada 1.000 habitantes. Esta cifra es indicadora de una seria subadministración local, por un lado y de inadecuada distribución territorial de los empleados públicos en su conjunto.

El cuadro 10 es tal vez el más importante de todo el estudio. Primeramente revela el tamaño absoluto y relativo de la burocracia civil y militar en los países de la CEE y en México. Segundo, permite formular algunas conclusiones que hacen cambiar 180° las ideas preconcebidas que se tenían y se tienen sobre la relación entre estadios de desarrollo económico-social o grado de bienestar y tamaño de la Administración Pública.

En efecto, la opinión pública general y aun la especializada en ciencia política tiende a establecer una cierta correlación entre dos variables: *a mayor* grado de desarrollo económico y social de un país, *menor* el tamaño relativo de su burocracia o Administración

Pública. Esta supuesta correlación, que alcanza casi la categoría de axioma, se expresa con frecuencia en sentido inverso: un país subdesarrollado es un país con una gran burocracia, es decir, con una Administración Pública demasiado grande para el tamaño de su población y de sus recursos. La incompetencia que por lo general se atribuye —correcta o incorrectamente— a las administraciones públicas de los países en vías de desarrollo, tiende a ser explicada, entre otros factores pero muy destacadamente, por la pesantez y abultada dimensión de aquéllas.

Las cifras y datos de este documento revelan hasta cierto punto lo contrario: *a mayor desarrollo relativo* de una sociedad, *mayor tamaño* relativo de su Administración Pública, con algunas excepciones.

Una de las razones que frecuentemente se invoca para llegar a la generalización equivocada de que el subdesarrollo es generador de burocracias es la cuestión del empleo.

Un país subdesarrollado lo es entre otros factores porque su economía no es capaz de absorber una mano de obra por lo general creciente. La economía subdesarrollada no puede crear anualmente el número suficiente de empleos que requiere para dar ocupación a los nuevos trabajadores jóvenes, que ingresan a la fuerza de trabajo y, además, abatir el rezago acumulado. Por tanto, se concluye equivocadamente (en el caso de México cuando menos), el Gobierno se convierte en un empleador obligado; de allí el tamaño abultado que se atribuye a la burocracia de los países en vías de desarrollo.

En el cuadro 10 puede apreciarse que la diferencia entre el índice medio de la CEE de trabajadores por cada 1.000 habitantes (66,9) y el índice de México (45,7) es de 21 empleados por cada 1.000 habitantes en favor de la CEE. La significación de este dato puede medirse si se tiene en cuenta que la suma de *todos* los trabajadores municipales y estatales de México es de apenas 9 trabajadores por cada 1.000 habitantes.

La de México frente a la CEE es una brecha administrativa enorme. Es una forma de manifestación del subdesarrollo frente al desarrollo. Quienes propugnan por reducir la burocracia, si lo hacen de buena fe o por desconocimiento, están realmente pidiendo disminuir los niveles de eficacia gubernamental. Un gobierno todavía más pequeño quiere decir un gobierno menos eficiente, incapaz de cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas.

Existen otras opiniones de contenido ideológico. Piden un gobierno cada vez más pequeño porque es para su conveniencia. Misma que se manifiesta de varias maneras. Primero, un gobierno pequeño y débil es más fácil de presionar e inducir en la dirección deseada; segundo, es un gobierno que deja vacíos políticos, económicos y sociales que los grupos de presión se apresuran a llenar; tercero, es por definición un gobierno incompetente para desempeñar con eficacia y acierto sus atribuciones y, por tanto, se convierte en un blanco fácil de las críticas a su acción y desempeño.

El cuadro 11 pone de relieve la importancia que cada uno de los países estudiados otorga a ciertas funciones civiles y a la militar. Es satisfactorio destacar que México ocupa el tercer lugar en fuerza de trabajo dedicada a la educación después de Bélgica y Holanda y el penúltimo en número de fuerzas armadas.

El cuadro 12 subraya aún más claramente las limitaciones numéricas de la Administración Pública mexicana frente a las europeas.

El cuadro 14 tiene importancia porque compara el tamaño de la Administración Pública Nacional con la población económicamente activa.

De los doce países analizados, aquel cuya burocracia representa un porcentaje mayor de la población económicamente activa es Dinamarca (27,9); el menor es Portugal (10); la media de la CEE es 15,6 y el de México 14,5.

Este criterio corrobora la tesis derivada de la comparación entre población total y tamaño de la burocracia, a saber: a mayor desarrollo relativo, mayor dimensión de la Administración Pública en relación a la población económicamente activa y no a la inversa como muchas veces se ha supuesto.

Otra consideración de trascendencia para México, en el análisis del sector paraestatal, es la gran importancia relativa que tienen un grupo pequeño de entidades (o empresas).

Si se revisa el peso que tienen 27 empresas incorporadas al control presupuestal, se observa que para 1986 esas 27 entidades representaron casi 3/4 partes de un total de 400 empresas, respecto a las variables más significativas de las propias entidades.

Se comprueba que el proceso de desincorporación de entidades del sector paraestatal, a pesar de ser muy significativo en cuanto al *número absoluto* de entidades desincorporadas, no ha afectado ni previsiblemente afectará al núcleo del sector paraestatal fede-

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

COMPARATIVO DEL RESULTADO FINANCIERO 1986 DE ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL Y DE LAS DE CUENTA PUBLICA (*) (Millones de dólares)

Concepto	Entidades		Cuenta pública no financieras %
	Total sector paraestatal	Cuenta pública	
Ingresos	20.551	15.885	77
Costo	13.468	9.416	70
Gastos	11.191	9.229	82
Resultado	4.108	2.761	67
Subsidio	2.934	1.982	68
Resultado neto	1.174	779	66
Activo	85.285	71.061	83
Pasivo	36.176	30.061	83
Capital contable	49.109	41.000	83

(*) No incluye entidades del sector financiero.

ral. Quienes afirman que el proceso de desincorporación de entidades ha implicado «la disolución» o el debilitamiento de la paraestatalidad en México han hecho una lectura superficial de las cifras.

Aun en el supuesto de que se concluyera a corto plazo la desincorporación del total de entidades sujetas a ese proceso, no modificaría de manera importante el tamaño o dimensión del sector paraestatal.

I. DIMENSION GLOBAL

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

1.1. *El universo de órganos a considerar: discusión de criterios*

Delimitar a la «Administración Pública» en función de los órganos que la conforman constituye, de hecho, el primer problema al que se enfrenta un estudio sobre su tamaño y composición. Este aspecto no ha sido suficientemente tratado en el caso mexicano. En la literatura técnica sobre la materia se resuelve con una diversidad de criterios doctrinarios.

Algunos esquemas «formales» definen a la Administración Pública en términos legales, mediante la amplia e imprecisa referen-

cia que se deriva de una diversidad de ordenamientos que rigen el llamado Sector Público.

Otros, los «funcionalistas», sólo consideran como integrantes de la Administración Pública a los órganos que ejercen una «función pública» independientemente de su situación jurídica; eliminan por ello a órganos de carácter público que no realizan funciones públicas. Este criterio, que es por cierto el de aplicación internacional más generalizada, permitiría considerar como parte de la Administración Pública a organismos civiles sin vinculación gubernamental pero con funciones públicas, por ejemplo, grupos de defensa o maestros subvencionados en instituciones privadas y no consideraría por contra a agencias o establecimientos que prestan servicios reputados como de «mercado», por ejemplo, el servicio bancario que hasta la nacionalización de septiembre de 1982 era prestado por particulares.

Un esquema «presupuestalista» reputaría como integrante de la Administración Pública exclusivamente a las entidades cuyo presupuesto forme parte de los gubernamentales sujetos a sanción y control del legislativo.

Algunos autores sostienen el criterio de incorporar a la Administración Pública a los poderes que conforman el Estado, incluyendo, consecuentemente, el legislativo, el judicial y el ejecutivo, en los distintos niveles estatales (central y local). Otros consideran como «administración» exclusivamente a lo que pudiera entenderse como «Poder Ejecutivo». Este último criterio es de utilización más generalizada y el formalmente reconocido en el sistema mexicano.

La diversidad de planteamientos sugirió, para efectos del estudio, la adopción de un patrón que los conciliara en lo posible, atendiendo a los principios y prácticas con aceptación más generalizada, en el caso mexicano y a la posibilidad de efectuar comparaciones y análisis idóneos con otros países.

1.2. El criterio adoptado se enuncia como sigue:

«Para efectos de este estudio se considera que conforman a la Administración Pública mexicana las dependencias que integran la Administración Pública Federal central en los términos del artículo 11 de la Ley de la Administración Pública Federal; las depen-

dencias centrales de los ejecutivos de los Estados en los términos de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal; los cabildos y las dependencias de los Ayuntamientos conforme a sus leyes orgánicas; los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria del Gobierno Federal y los Fondos y Fideicomisos Públicos en la que el Gobierno Federal sea fideicomisario o fideicomitente, que atienden funciones reservadas al Estado en áreas consideradas estratégicas o en las de carácter prioritario en que participe conforme a los artículos 25 y 28 de la Constitución o que estén incorporados específicamente al Presupuesto de la Federación; y los organismos o empresas del sector paraestatal dependientes de los Estados cuando atiendan funciones equiparables a la considerada para el sector Paraestatal Federal incorporado» (1).

1.3. Inclusión de «efectivos»

La definición de «funcionario público», «asalariado público», «ejecutivo de la Administración Pública» o «trabajador público» se enfrenta a problemas similares a los que se dan en el caso de la definición orgánica de «Administración Pública».

El criterio internacional más generalizado considera como funcionario público (asalariado público en su propia expresión) a todas aquellas personas incorporadas a la Administración que perciban por su trabajo una retribución o contraprestación económica. Algunos especialistas los definen con mayor detalle considerando como funcionarios a aquellas personas que se encuentren en su relación de trabajo dentro de algunos de los siguientes casos:

- a) Profesionales regidos por un estatuto de derecho público (funcionarios *stricto sensu*).
- b) Militares de carrera.
- c) Trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas.
- d) Personas vinculadas a la organización administrativa por contratos civiles, designaciones discrecionales o cualquiera otro procedimiento especial.

(1) En los años recientes y en algunas entidades federativas se han constituido empresas de participación patrimonial de los municipios.

Una definición formal para el caso mexicano pudiera intentarse para el Gobierno Federal, a partir de la interpretación de las normas legales que rigen las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores, contenidas en el apartado B del artículo 123 constitucional. En el 115 del propio ordenamiento para el de los estados y municipios; de sus reglamentarias Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Leyes Burocráticas Estatales; de los ordenamientos específicos para militares, marinos, personas de los cuerpos de seguridad pública y del servicio exterior; y de la normatividad de seguridad social contenida en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los de sus equivalentes estatales.

Este marco dejaría fuera de consideración al personal de entidades del sector paraestatal que regulan sus relaciones laborales por la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado «A» del artículo 123 constitucional. Sin embargo, en el caso mexicano no sería posible entender la Administración Pública sin incluir a este grupo de trabajadores.

Es necesario, por ello, definir un criterio que concilie ese planteamiento, atendiendo a los siguientes elementos:

- a) Las características de la dependencia o entidad empleadora.
- b) Las características de contratación y condiciones laborales del trabajador.
- c) Las características de tratamiento presupuestal de las remuneraciones.

En base a los cuales se adoptó como criterio de inclusión de trabajadores para efectos de este estudio, el siguiente:

«Forman parte de la Administración Pública en calidad de trabajadores efectivos a su servicio todas las personas que en virtud de nombramiento, designación, contratación individual o colectiva, sujeta a las Leyes Federal del Trabajo, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o a las específicas que regulan las relaciones laborales de los Gobiernos estatales y municipales con sus trabajadores, presten servicios a las dependencias y entidades considerados como integrantes de la Administración Pública mexicana.»

Consecuentemente, se consideran trabajadores efectivos a los titulares de los ejecutivos, de los cabildos municipales; y sus funcionarios y empleados, independientemente de la naturaleza presupuestal de su remuneración, compendiando a lo generalmente denominado en el sector central como puesto de base, de confianza, eventual, o de lista de raya, y en el paraestatal a los de confianza y sindicales, exceptuando, en ambos casos, a los que realicen su trabajo bajo contrato sujeto a legislación común y los que perciben sus emolumentos con cargo a partidas de honorarios.

Para efectos de cuantificación se consideró un trabajador efectivo por cada plaza presupuestal independientemente de su temporalidad o de la duración de la jornada de trabajo (2).

2. INTEGRACION DEL UNIVERSO

Conforme a los criterios enunciados, componen la Administración Pública mexicana los siguientes órdenes de gobierno y sectores.

2.1. *Gobierno Federal*

Sector Central: Presidencia de la República, Secretarías del Estado con sus órganos desconcentrados o autónomos y Procuraduría General de la República.

Sector Departamento del Distrito Federal: Titular y dependencias del Departamento del Distrito Federal y sus Delegaciones y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (3).

Sector Paraestatal: 365 entidades en operación efectiva, incluyendo las dependientes del Departamento del Distrito Federal (73

(2) Un caso particularmente importante en ese sentido es el del sector educativo donde existen plazas presupuestales por «hora clase» y, por tanto, hay más plazas presupuestales que «efectivos presupuestales», porque un trabajador puede desempeñar más de uno de ellos. Por razón de la dificultad física de un recuento se decidió a adoptar el criterio arriba mencionado, aunque implique una sobreestimación de los efectivos de ese sector específico.

(3) Las definiciones formales del «Sector Central Federal» siempre incluyen al Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría de Justicia del D. F. Aquí, sin embargo, se decidió separarla del sector central, en razón tanto de su peso cuantitativo como del carácter *sui generis* de su administración, que siendo parte del Gobierno Federal, actúen como la autoridad local (estatal y municipal) del Distrito Federal.

MEXICO

organismos descentralizados, 254 empresas de participación estatal mayoritaria, 33 fideicomisos públicos y 5 asociaciones civiles).

2.2. *Gobiernos estatales*

Titulares del Ejecutivo, sus dependencias y sus entidades del Sector Paraestatal.

2.3. *Gobiernos municipales*

Cabildos de los Ayuntamientos y sus dependencias.

EFFECTIVOS

Integran la Administración Pública mexicana 3.709 trabajadores efectivos, distribuidos por órdenes al Gobierno como se señala en el cuadro siguiente.

Debe destacarse el peso específico del sector paraestatal que absorbe en su conjunto al 39,3 por 100 de los trabajadores efectivos (38 en el federal y 1,3 en el de los estados). Juzgado individualmente y en razón al orden de Gobierno de que depende el sector paraestatal federal incrementa su participación total hasta el 46 por 100.

3. CENTRALIZACION DE LA BUROCRACIA: COMPOSICION POR ORDEN DE GOBIERNO

La composición por orden de Gobierno acusa un alto grado de concentración en el Gobierno Federal que absorbe en su conjunto, incluyendo al Departamento del Distrito Federal, al 82,8 por 100 de los trabajadores efectivos (3.071.000) frente al 11,1 por 100 de los gobiernos estatales y el 6,1 por 100 en los municipios.

Si medimos el grado de concentración de la burocracia mexicana, excluyendo al sector paraestatal que es abrumadoramente federal, el Gobierno Federal absorbe al 73,9 por 100 de los trabajadores efectivos (1.662.000), los gobiernos estatales al 16,1 por 100

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

Cuadro 1 (4)
TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA
(Número de trabajadores efectivos)

<i>Sector</i>	<i>Número de trabajadores (Miles)</i>	<i>Participación porcentual</i>
TOTAL.....	3.709	100,0
Gobierno Federal	3.071	82,8
Central	1.480	39,9
Distrito Federal.....	182	4,9
Suma	1.662	44,8
Paraestatal Federal	1.409	38,0
Gobiernos Estatales	412	11,1
Central	362	9,8
Paraestatal	50	1,3
Gobiernos Municipales	226	6,1

(362.000) y los municipales al 10 por 100 (262.000). Es decir, de cualquier modo la concentración de efectivos en el Gobierno Federal es abrumadora.

Si este mismo análisis lo hacemos ahora pero considerando al Departamento del Distrito Federal como un gobierno local y no como parte del federal, los resultados son ligeramente menos centralizantes. Veamos:

Cuadro 2
TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.
COMPOSICION SECTORIAL POR ORDEN DE GOBIERNO
(Trabajadores efectivos)

	<i>Total</i>		<i>Sector</i>			
	<i>(Miles)</i>	<i>%</i>	<i>Central</i>		<i>Paraestatal</i>	
			<i>(Miles)</i>	<i>%</i>	<i>(Miles)</i>	<i>%</i>
TOTAL.....	3.709	100	2.250	60,7	1.459	39,3
Gobierno Federal	2.848	100	1.480	52,0	1.368	48,0
Distrito Federal.....	223	100	182	81,6	41	18,4
Suma	3.071	100	1.662	54,1	1.409	45,9
Gobiernos Estatales	412	100	362	87,9	50	12,1
Gobiernos Municipales	226	100	226	100,0	—	—

(4) Salvo indicación en contrario, los datos numéricos de este y los siguientes cuadros provienen de las fuentes descritas en el anexo metodológico.

MEXICO

La relación Gobierno Federal frente a gobiernos locales iniciaría una concentración del 76,8 por 100 en el Gobierno Federal (2.848.000 trabajadores) frente a un 23,2 en gobiernos locales (861.000) en el caso del total, y de 65,8 por 100 (1.480.000 trabajadores) en Gobierno Federal frente al 34,2 por 100 (770.000 trabajadores) en los gobiernos locales para el caso de los sectores gubernamentales centralizados.

Cuadro 3
TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.
COMPOSICION POR NIVEL GUBERNAMENTAL
(Trabajadores efectivos)

	Total		Sector			
	(Miles)	%	Central		Paraestatal	
			(Miles)	%	(Miles)	%
TOTAL.....	3.709	100,0	2.250	100,0	1.459	100,0
Gobierno Federal.....	2.848	76,8	1.480	65,8	1.368	93,2
Gobiernos Locales.....	861	23,2	770	34,2	91	6,3
Distrito Federal.....	223	6,0	182	8,1	41	2,2
Estados.....	412	11,1	362	16,1	50	3,9
Municipios.....	226	6,1	226	10,0	—	

Comparados entre sí los gobiernos locales acusan, igualmente, un fenómeno de concentración en el Distrito Federal, de acuerdo al número y población de uno y de otros. En términos absolutos el Departamento del Distrito Federal concentra un número de trabajadores públicos casi igual al del total de los municipios del país y equivalente al 54 por 100 del total de los 31 estados del país (cuadro 3).

Si uno se pregunta cuál es la medida de concentración burocrática más realista, habrá que admitir que si se mira en términos de población es lo que considera al DDF como un estado; pero si se contemplan los apoyos financieros federales al DDF, la otra que lo considera parte del Gobierno Federal.

4. COMPOSICION POR FUNCIONES

Para efectos de análisis por funciones se consideró una clasificación que atiende a criterios de aceptación internacional en los sistemas de cuentas nacionales en lo aplicable y a las características

particulares de la Administración Pública mexicana, condicionada con la presencia de un Sector Paraestatal significativo que atiende a una diversidad de campos de actividad económica.

El esquema adoptado contempla la incorporación de las dependencias y entidades conforme a las siguientes agrupaciones:

FUNCIONES

4.1. De soberanía y gobierno

1. Gobierno.—Oficinas de los titulares de los poderes ejecutivos y cabildos municipales.

2. Relaciones Exteriores.—La Secretaría encargada de la función.

3. Seguridad nacional.—Las dependencias de las fuerzas armadas.

4. Planeación, administración y control financiero y patrimonial, las dependencias encargadas de esas funciones, en el caso del Gobierno Federal las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, y en el Distrito Federal y en los estados y municipios, los equivalentes incluyendo otras de administración general, por ejemplo oficiales mayores.

5. Orden Público y Seguridad Ciudadana.—Las dependencias encargadas de seguridad interna, procesos electorales, relaciones laborales, protección y defensa ciudadana, regulación y control de la propiedad, procuración de justicia, otras funciones de autoridad.

4.2. Sociales

1. Educación y Cultura.—Los que prestan servicios educativos, de difusión y promoción cultural y de apoyo a la educación.

2. Seguridad Social y Salud.—Los institutos de seguridad social, las dependencias normativas, promotoras y prestadoras de servicios de salud pública, médicas-hospitalarias y de atención a sectores sociales específicos (por ejemplo, el DIF) y la asistencia social.

3. Desarrollo Urbano y Comunitario y Ecología.—Los prestadores de servicios públicos urbanos, normadores o promotores

de desarrollo urbano y vivienda, las que atienden funciones de integración social comunitaria y las que promueven o controlan protección ambiental.

4.3. Promoción y apoyo a la actividad económica y funciones públicas

1. A la agricultura, ganadería, servicultura y pesca, las entidades que promueven, fomentan, apoyan y norman la actividad del sector primario.

2. Al comercio, la industria y los servicios, las que actúan con el mismo carácter en los sectores secundario y terciario, incluyendo la de desarrollo del sector paraestatal industrial.

3. Comunicaciones y transportes, los promotores o ejecutora de obras de infraestructura en materia de comunicaciones y transportes.

4. Comercialización de productos agropecuarios y de abasto popular.—Las dependencias y entidades que comercializan productos alimentarios con carácter social, fundamentalmente el sistema CONASUPO.

5. Otras funciones públicas.—Las entidades que atienden a otras funciones públicas no comprendidas en las anteriores.

4.4. Producción de bienes estratégicos y prestación de servicios públicos

Las entidades del sector paraestatal o local que producen o distribuyen bienes o prestan servicios públicos que la Constitución la reserve como actividad exclusiva o preponderante del Estado, calificados en:

1. De mandato constitucional (artículo 38):
 - Impresión y acuñación de moneda.
 - Petróleo.
 - Energía eléctrica y nuclear.
 - Ferrocarriles.
 - Correos y Telégrafos.

2. Servicios de Banca y Financiamiento:

- Banca Central.
- Banca de Desarrollo.
- Banca Comercial.
- Almacenadoras.
- Aseguradoras.
- Afianzadoras.
- Arrendadoras.
- Fondos y Fideicomisos financieros.
- Otros.

3. Servicios públicos:

- Transporte urbano de pasajeros.
- Transporte aéreo.
- Telefonía.
- Aeroportuarios.
- Portuarios.
- Caminos.
- Desarrollo turístico y urbano.

4.5. *Producción de bienes*

Las entidades del sector paraestatal que producen bienes considerados prioritarios pero susceptibles de concurrencia con otros sectores productivos en lo que pudiera reputarse como actividad de mercado, clasificadas por rama:

1. Siderurgia.
2. Azúcar.
3. Minería.
4. Fertilizantes.
5. Automotriz.
6. Forestal y papel.
7. Pesquería.
8. Naval.
9. Metalmecánica.
10. Maquinaria agrícola.
11. Ferroviaria.
12. Insumos agropecuarios.
13. Hulera.

MEXICO

Conforme a ese criterio, los tres primeros grupos integran lo que tradicionalmente se consideran actividades gubernamentales: soberanía, sociales y de promoción; el cuarto: producción de bienes estratégicos y prestación de servicios públicos, la principal actividad del sector paraestatal en los términos del marco constitucional mexicano y por última producción de bienes, actividad concurrente con otros sectores usualmente no considerados administración pública en 105 esquemas internacionales.

La comparación funcional, en el caso, mostraría la siguiente conformación que se detalla en el cuadro 4.

Cuadro 4
COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA
(Trabajadores efectivos)

Función	Trabajadores asignados	
	(Miles)	(%)
TOTAL	3,709	100,0
1. Soberanía y gobierno	584	15,7
Gobierno	26	0,7
Relaciones con el exterior	4	0,1
Seguridad Nacional	184	4,8
Planeación, administración y control financiero y patrimonial	172	4,6
Orden público y seguridad ciudadana	198	5,4
2. Sociales	1.834	49,4
Educación y Cultura	1.132	30,5
Seguridad Social y Salud	531	14,3
Desarrollo urbano y comunitario y Ecología	171	4,6
3. Promoción y apoyo a la actividad económica y otras funciones públicas	384	10,3
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	198	5,4
Comercio, minería, industria y servicios	48	1,3
Comunicaciones y transportes	81	2,2
Comercialización de productos agropecuarios y abasto popular ..	41	1,0
Otras funciones públicas	16	0,4
Suma funciones gubernamentales (1 + 2 + 3)	2.822	75,4
4. Producción de bienes estratégicos y prestación de servicios públicos	753	20,3
Por mandato Constitucional	407	11,0
Banca y financieros	215	5,4
Servicios públicos	131	3,5
Suma funciones públicas conforme definición legal (1 + 2 + 3 + 4) .	3.575	95,8
5. Producción de bienes y servicios de mercado	154	4,2

Del análisis anterior destaca el hecho de que, independientemente de estructuras sectoriales y de la presencia de un sector paraestatal importante, las funciones gubernamentales tradicionales absorben un alto porcentaje de los trabajadores en activo y que las funciones que pudieran reputarse como de mercado y consecuentemente de ejercicio concurrente con otros sectores productivos sólo ocupan el 4,2 por 100 de los trabajadores en activo con 154.000 personas.

La producción de bienes y servicios en su conjunto estratégicos, públicos y de mercado absorben al 24,7 de los trabajadores, proporción menor a la participación de los trabajadores del sector paraestatal en el total de la administración consecuente con la operación de entidades paraestatales con funciones gubernamentales en esquema de descentralización administrativa por servicio. De hecho, 36,4 por 100 de los trabajadores del sector paraestatal (513.000 trabajadores) atienden funciones gubernamentales tradicionales, 30,9 por 100 en actividades sociales; seguridad social, salud y educación y 5,5 por 100 de promoción económica. Otro 52,7 por 100 (742.000 trabajadores) en la producción de bienes y servicios reservada constitucionalmente al Estado y sólo el 10,9 por 100 (155.000 trabajadores) a las de producción de bienes y servicios que pudieran reputarse de mercados (ver cuadro 4).

Visto desde otro enfoque, el sector Paraestatal Federal ocupa el 23,7 por 100 de los trabajadores que atienden funciones sociales

Cuadro 5
COMPOSICION FUNCIONAL POR SECTORES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA, PARTICIPACION RELATIVA
(Trabajadores efectivos)

<i>Funciones</i>	<i>Central Federal</i>	<i>D. F.</i>	<i>Paraestatal Federal (1)</i>	<i>Estados (2)</i>	<i>Municipios</i>
PORCENTAJES					
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Soberanía y gobierno	19,4	50,0		25,7	44,2
Sociales	64,5	45,0	30,9	66,5	38,5
Promoción económica	16,1	5,0	5,5	5,1	17,3
Producción de bienes y servicios pú- blicos			52,7	2,7	
Producción de bienes prioritarios			10,9		

(1) Incluye Gobierno Federal y D. F.

(2) Incluye dependencias y sector paraestatal local.

MEXICO

y el 20,1 por 100 en las de promoción económica resaltando la importancia de los esquemas de descentralización por servicio en el sistema mexicano.

Detalles de composición del sector paraestatal por rama de actividad se incluyen en el capítulo específico.

5. POBLACION Y TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Consideraciones significativas del tamaño de la Administración Pública derivan de las relaciones existentes entre el número de trabajadores de la Administración y la población a que sirven (índice de servicio o burocratización) y con la población económicamente activa (índice de ocupación burocrática).

Resulta de los indicadores del cuadro anterior la importancia del Estado como empleador: 145 de cada 1.000 personas que integran la población económicamente activa trabaja en la Administración Pública, preponderantemente de las funciones gubernamentales (110 por cada 1.000) y dentro de ellas en las sociales, básicamente educación.

Cuadro 6
COMPOSICION SECTORIAL POR FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA
(Trabajadores efectivos. Participación relativa)

<i>Sectores</i>	<i>Funciones gubernamentales</i>		<i>Producción de bienes y servicios</i>		
	<i>Gobierno</i>	<i>Sociales</i>	<i>Promoción Económica</i>	<i>Estratégicos y públicos</i>	<i>Otros</i>
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gobierno Federal.....	64,7	57,0	64,3		
Dependencias	49,1	52,5	62,0		
Departamento del Distrito Federal	15,6	4,5	2,3		
Paraestatal Federal		23,7	20,1	98,5	100,0
Gobiernos Estatales.....	18,2	14,9	5,5	1,5	
Dependencias	18,2	13,1	4,2		
Paraestatales		1,8	1,3	1,5	
Gobiernos municipales	17,1	4,8	10,1		

Cuadro 7
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Y POBLACION

	Número de trabajadores por cada 1.000 habitantes (Índice de servicio) (1)	Número de trabajadores por cada 1.000 personas económi- camente activas (Índice de ocupación) (2)
<i>Total de trabajadores</i>	45,7	145,1
Agrupamiento funcional		
Trabajadores en funciones gubernamentales	34,6	109,7
Gobierno	7,2	22,9
Sociales	22,6	71,8
Promoción	4,8	15,0
Trabajadores en producción de bienes y servicios ...	11,1	35,4
Estratégicos y públicos	9,3	29,4
Prioritarios	1,8	
Agrupamiento sectorial		
Gobierno Federal -----	37,8	120,2
Dependencias -----	18,2	57,9
Departamento del D. F. -----	2,2	7,1
Paraestatales -----	17,4	55,2
Gobierno Estatal	5,1	16,1
Gobierno Municipal	2,8	8,8

(1) Población estimada por interpolación y extrapolación de datos censales: 81.139.000.

(2) Población económicamente activa según censo de población y vivienda: 25.555.000.

Cuadro 8
PARTICIPACION SECTORIAL DE LOS TRABAJADORES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA

Sector	PEA (Miles)	Trabajadores Sector Público (Miles)	Participación Administración Pública en PEA (%)
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5.960	198	3,3
Industria	5.270	496	9,4
Servicios	14.390	3.015	21,0

Sectorialmente clasificados los trabajadores de la Administración Pública representan los siguientes porcentajes de la población económicamente activa.

MEXICO

Consideraciones particulares se formulan en relación a los trabajadores al servicio de las administraciones locales para relacionarlos con su propia población.

Es de observarse la mayor burocratización del Departamento del Distrito Federal frente a las entidades y municipios, fenómeno que no se explica por efectos de concentración urbana, ya que ésta también se presenta en otras áreas del país por la naturaleza de servicios, toda vez que es frecuente que los estados cubren mayores áreas y servicios, aunque con mucho menos personal.

Cuadro 9
ADMINISTRACION PUBLICA LOCAL Y POBLACION

	<i>Número de trabajadores por cada 1.000 habitantes</i>		
	<i>Población</i>	<i>Totales</i>	<i>Sin incluir educación</i>
Distrito Federal	10.926	20,4	20,4 (1)
Gobiernos Locales	70.213	9,1	7,0
Estados		5,9	2,8
Municipios		3,2	3,2

(1) Iguales en virtud de que el Departamento del Distrito Federal no atiende localmente la función.

6. COMPARACIONES CON OTROS PAISES

A efecto de contar con elementos comparativos sobre el tamaño y composición de la Administración Pública mexicana se usaron los indicadores correspondientes a los países de la Comunidad Económica Europea, que agrupa a naciones con diverso grado de desarrollo administrativo y que ofrecen estadística sistematizada idónea para el caso. Las estadísticas fueron tomadas de la obra de don Juan Junquera, publicada por el INAP de España (véase la referencia completa en la nota b) del cuadro 10).

Considerada la composición total de la Administración Pública mexicana, esta se encuentra con menor número de trabajadores efectivos por cada 1.000 habitantes que la media de los países de la muestra, 45,7 frente al 66,9, y por debajo de 9 de los 11 que la integran, ya que sólo España y Portugal tienen menos servidores públicos en relación a población, 44,4 y 42,7 por 1.000, respectivamente.

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

Cuadro 10
TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA COMPARATIVO
CON LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (b)

<i>Países</i>	<i>Población total (Miles)</i>	<i>Efectivos de la Administración</i>		<i>Efectivos por cada 1.000 habitantes</i>	
		<i>Totales</i>	<i>Civil (Miles)</i>	<i>Total (a)</i>	<i>Civil</i>
Dinamarca	5.144	762	731	148,1	142,1
Gran Bretaña	56.377	5.241	4.921	93,0	87,3
Bélgica	9.856	711	616	72,1	62,5
Francia	54.729	3.754	3.261	78,6	59,6
Alemania (R. F.)	61.423	4.026	3.531	65,5	57,5
Italia	56.825	3.342	2.969	58,8	52,2
Holanda	14.367	733	630	51,0	43,9
Irlanda	3.508	174	159	49,6	45,3
Luxemburgo	365	17	16	46,6	43,8
España	38.173	1.689	1.342	44,2	35,2
Portugal	10.073	430	367	42,7	36,4
MEDIA CEE	310.817	20.786	18.543	66,9	59,7
México					
Absolutos	81.139	3.709	3.525	45,7	43,4
Lugar				10/12	10/12

(a) Las cifras totales incluyen trabajadores civiles y fuerzas armadas.

Los datos mexicanos correspondientes a éstas son dosificados.

La estimación incorporada al estudio se considera muy aproximada a la realidad.

(b) Fuente: CEE, «La Función Pública en la Europa de los 12»—Juan Junquera G., INAP, Madrid, 1986.

México. Elaboraciones del estudio, cifras de 1987.

Una proporción similar se observó si se considera exclusivamente a los trabajadores de la Administración civil, o sea, sin considerar fuerzas armadas, cuya participación en los países de la muestra es significativa. En el caso, México conserva el décimo lugar dentro de los 12 países comparados; su nivel de burocratización se ubica por debajo de la media (43,3 a 59,9).

De un análisis comparativo funcional se desprende que la Administración Pública mexicana destina sustancialmente mayor proporción de sus trabajadores a labores de seguridad social que los países de la CEE, con excepción de Bélgica, donde la proporción es similar. Que destina igualmente mayor proporción a las funciones educativas, con excepción de Holanda, que ocupa también una proporción similar; y que, por contra, destina una proporción menor que los otros países, en excepción de Luxemburgo, a funciones de seguridad nacional, es decir, a fuerzas armadas.

MEXICO

Desde otra óptica sería válido efectuar las comparaciones sin considerar para el caso mexicano como integrantes de la Administración a los trabajadores de los sectores productores de bienes, ya que generalmente éstos no se incorporan en los otros países.

En ese supuesto, integración con trabajadores en funciones gubernamentales y producción de servicios, México se ubicaría como el país con mayor asignación de trabajadores a funciones sociales en comparación con los de la CEE y considerando la integración

Cuadro 11
TRABAJADORES EFECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES EN FUNCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, EDUCACION Y EJERCITO

Países	Porcentaje sobre el total			
	Seguridad Social	Educación (1)	Fuerzas Armadas	Otras
Alemania (R. F.)	4,4	17,8	13,1	64,7
Francia	6,8	25,5	11,1	56,6
Gran Bretaña	1,9	12,9	6,1	79,1
Italia	1,7	27,8	11,1	59,4
España	3,1	19,1	20,5	57,3
Bélgica	9,6	36,9	13,3	40,2
Holanda	3,7	30,7	14,1	51,5
Dinamarca	0,5	8,7	4,0	86,8
Irlanda	1,7	26,6	8,7	63,0
Luxemburgo	5,0	28,3	4,0	61,8
Portugal	N,D	27,8	14,7	N,D
Media CEE	3,6	20,4	11,2	64,8
México	9,5	30,5	4,9	55,1

(1) Sólo docentes en el caso de CEE.

Cuadro 12
TRABAJADORES EN FUNCIONES GUBERNAMENTALES Y EN PRODUCCION DE SERVICIOS
(Comparativo con países de la Comunidad Económica Europea)

	Trabajadores	Población	Trabajadores por cada 1.000 habitantes
	(Miles)		
Mayor CEE			
Dinamarca	762	5.114	149,0
Menor CEE			
Portugal	430	10.075	42,7
Total CEE	20.786	310.817	66,9
México	2.953	81.139	36,4

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

Cuadro 13
PARTICIPACION FUNCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
COMPARATIVO CON LA CEE

<i>Países</i>	<i>Funciones sociales</i>	<i>Funciones de soberanía</i>	<i>Funciones económicas</i>
	(PORCENTAJES)		
Rango 1			
Alemania (RF), Bélgica, España, Francia e Italia ...	30-35	55-60	10-15
Rango 2			
Dinamarca y Gran Bretaña	62-67	17-22	10-15
México			
Administración total	49	16	35
Administración gubernamental y prestación de servicios	67	19	13

global en la producción de bienes y servicios en función económica como el de mayor participación en este último segmento también en comparación con la CEE.

La relación de trabajadores de la Administración con la población económicamente activa, en comparación con los países de la CEE, muestra que nuestro índice de ocupación burocrática es si bien inferior a la media de la CEE, superior en lo individual a ocho de ellos y menor al de Bélgica, Gran Bretaña y Dinamarca.

La comparación referida sólo a los trabajadores en funciones gubernamentales y prestación de servicios nos llevaría, sin embargo, a colocarnos entre los países muestreados como uno de los de menor ocupación burocrática superior sólo a Luxemburgo y a Portugal.

De ello deriva la importancia relativa en materia de empleo de las entidades del sector paraestatal productoras de bienes y servicios.

Finalmente resulta interesante comparar los niveles de descentralización de los trabajadores públicos por orden de gobierno, en el caso mexicano, considerando autoridades locales a los estados, municipios y al Distrito Federal incluyendo sus entidades paraestatales y a la Administración Central Civil Federal sin incluir fuerzas armadas y sector paraestatal. El índice resultante, 66 por 100 centralizado, 34 por 100 descentralizado, ubica a México por debajo del global de la CEE que es 55/45 y en el 8.º lugar entre los 12 en relación al centralizado.

MEXICO

Cuadro 14
NUMERO DE TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN
RELACION CON LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
(Comparativo con países de la CEE)

<i>Países</i>	<i>Trabajadores (Miles)</i>	<i>PEA</i>	<i>Porcentaje de trabajadores sobre PEA</i>
Dinamarca.....	762	2.732	27,89
Gran Bretaña.....	5.242	26.776	19,58
Bélgica.....	711	4.213	16,88
Francia.....	3.654	23.690	15,43
Alemania (RF).....	4.026	27.486	14,65
Italia.....	3.342	23.185	14,42
Irlanda.....	174	1.309	13,30
Holanda.....	733	5.839	12,56
España.....	1.696	13.699	12,39
Luxemburgo.....	17	160	10,63
Portugal.....	430	4.321	9,95
TOTAL CEE.....	20.786	133.410	15,59
México			
Total Administración.....	3.709	25.555	14,51
Administración en funciones gubernamenta- les y servicios.....	2.953	25.555	11,55

Cuadro 15
CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA POR ORDEN DE GOBIERNO
(Comparativo México y países de la Comunidad Económica Europea)

<i>Países</i>	<i>Funciones civiles Administración Central (%)</i>	<i>Funciones adminis- trativas locales (%)</i>
España.....	82	18
Luxemburgo.....	73	27
Francia.....	70	30
Alemania (RF).....	65	35
Bélgica.....	63	37
Italia.....	50	50
Irlanda.....	49	51
Gran Bretaña.....	42	58
Holanda.....	35	65
Dinamarca.....	18	82
TOTAL CEE.....	55	45
México.....	66	34

IX

NOTAS SOBRE FUNCION Y ADMINISTRACION PUBLICA EN NICARAGUA (1979-1988)

Notas sobre Función y Administración Pública en Nicaragua (1979-1988)

Manuel ORTEGA HEGG

Director General de Asuntos Regionales y Municipales del Ministerio de la Presidencia de Nicaragua

INTRODUCCION

Las presentes notas tienen por finalidad dar a conocer los esfuerzos realizados para la transformación de la Función y la Administración Pública en Nicaragua a partir del triunfo revolucionario del 19 de julio de 1979, partiendo de la herencia del régimen dictatorial y en el contexto de la crisis económica internacional y la política de agresión de la actual Administración norteamericana contra nuestro país.

Teniendo como punto de partida un aparato burocrático atrasado, disperso, corrupto y orientado a resolver los asuntos de la dictadura y una minoría oligárquica, la Revolución Popular Sandinista ha impulsado la modernización del mismo, con un profundo contenido popular y democrático en un esquema de economía mixta, pluralismo político y no alineamiento, que ha encontrado la más férrea oposición del Gobierno norteamericano.

Por ello mismo el proceso iniciado es difícil, pero irreversible. Además de la crisis económica internacional que afecta a todos los países de Iberoamérica, Nicaragua se ha visto sometida a una brutal guerra de agresión que ha afectado todos los órdenes de la vida del país. Pero también ha demostrado que estos obstáculos no son insalvables si se cuenta con la más amplia y decidida participación popular.

Desde el inicio del año 1988 Nicaragua se encuentra abocada a un proceso de compactación de su aparato burocrático con la fina-

lidad de adecuarlo a nuestra realidad. Este proceso ha contado en todas sus fases con la participación de las masas organizadas. El objetivo de estas notas es compartir brevemente esta experiencia con los participantes en este Seminario. Para ello, en la primera parte bosquejamos algunos antecedentes históricos, orígenes y características del aparato burocrático somocista; en el segundo apartado resumimos las transformaciones operadas en ese aparato burocrático a partir del triunfo revolucionario; finalmente, en la tercera parte, intentamos sintetizar la finalidad, objetivos y avances del proceso de Compactación actualmente en marcha.

I. ANTECEDENTES

Para exponer la actual situación de la Administración Pública en Nicaragua partimos necesariamente de uno de los hechos históricos más importantes ocurridos en nuestro país: «el triunfo de la Revolución Popular Sandinista», llevada a cabo en un momento en que el imperio norteamericano y los regímenes capitalistas de gran parte de América Latina y el Caribe están en crisis; originada por el estancamiento de la economía global capitalista y el desgaste de las viejas fórmulas políticas empleadas para contener los movimientos populares.

Este hecho, que conlleva transformaciones profundas en nuestra sociedad, pasa necesariamente por transformar el Estado Capitalista, Dependiente y Neocolonial heredado de la Dictadura Militar Somocista, cuya conformación tiene sus raíces históricas en la estrategia de dominación diseñada por los Estados Unidos hacia nuestro país. Su importancia ha sido siempre más geopolítica que económica en el sentido estricto, al ser considerada base de apoyo hegemónico en Centroamérica y una ruta alterna al canal de Panamá.

Los Estados Unidos han intervenido globalmente en la vida y el destino de Nicaragua, lo que no sólo ha determinado nuestra pobreza a través de una relación económica supeditante, sino que ha ejercido la intervención militar, política e ideológica alterando toda la lógica interna de nuestra propia historia, siendo éste un rasgo determinante y esencial en nuestra formación económica y social. Esto se expresa en algunos hechos históricos fundamentales:

— La intervención norteamericana de 1909 truncó la manifestación nicaragüense de un fenómeno que estaba presentándose en

varios países latinoamericanos, el surgimiento de burguesías nacionalistas modernizantes aglutinadas políticamente alrededor de los partidos liberales. A partir de entonces, el Departamento de Estado norteamericano asumió directamente el rol de árbitro supremo del poder en Nicaragua, haciendo desaparecer de un plumazo (Nota Knox) a la burguesía emergente en Nicaragua al derrocar el gobierno de José Santos Zelaya.

Desde luego, tal fenómeno provocó la ira y el antiimperialismo en el pueblo, levantándose contra la intervención norteamericana el General Benjamín Zeledón, precursor de la lucha sandinista.

— De 1912 a 1924 la presencia de los marines norteamericanos fue permanente. Estados Unidos controló directamente los mecanismos financieros, fiscales y de comercio exterior de Nicaragua, para el pago de la deuda externa e intereses comerciales norteamericanos. En este mismo contexto se firmó el Tratado Bryan-Chamorro en 1916, que otorgaba a Estados Unidos la construcción del Canal a cambio de US\$ 3,0 millones, acuerdo derogado medio siglo más tarde como una concesión de Estados Unidos a Somoza en un intento político de mejorar su imagen.

— De 1926 a 1933 la exitosa resistencia del ejército de Sandino logra la salida de los marines y un acuerdo político nacional. Sin embargo, este acuerdo se rompió con el asesinato de Sandino el 21 de febrero de 1934, planeado por la Embajada norteamericana y ejecutado por la G.N. y dirigido por Anastasio Somoza García, jefe-director de la misma. A partir de entonces se instala una dictadura dinástica, donde la guardia somocista reemplaza a los marines, constituyéndose en un ejército nativo de ocupación colonial.

1. EL APARATO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO SOMOCISTA

En su primer período, la dictadura constituye su bloque hegemónico, asegurando cierto grado de armonía y legitimidad a través de un marco de alianza, que favorecía fundamentalmente a las Transnacionales norteamericanas y a la burguesía local profundamente antinacional.

De ahí que el aparato administrativo somocista tenía como finalidad principal: «garantizar la acumulación del capital en gene-

ral y su progresiva concentración en los grupos económicos políticamente comprometidos con la dictadura». Como condiciones necesarias, esto requería la desarticulación de la conciencia popular, la obstaculización de la organización del pueblo y la represión de todo signo de movilización democrática popular. También realizó secundariamente algunas funciones sociales para facilitar la reproducción de la fuerza de trabajo y amortiguar las condiciones sociales más agudas; así como para aprovechar políticamente programas sociales paternalistas y demagógicos.

En su evolución, la estructura del Estado Somocista fue conformándose de represivo y corrupto y con estructuras inadecuadas para satisfacer las necesidades del pueblo. Sus dos aparatos fundamentales eran la Guardia Nacional y el Banco Central de Nicaragua. La Guardia Nacional que sostenía el poder de la familia Somoza en base a represión contra el pueblo y a su vez daba coherencia al aparato administrativo a través de la ubicación de militares en diferentes puntos estratégicos de la Administración Pública, no sólo para el control férreo del aparato civil, sino también un medio de enriquecimiento, en base a la corrupción. El Banco Central de Nicaragua concentraba todos los elementos de la política económica que eran relevantes para la apropiación del excedente económico por parte de la dinastía Somoza, los grupos políticos allegados y la burguesía local. Los otros aparatos de administración económica se caracterizaban por ser extremadamente débiles. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda fue un aparato mínimo de rentas y tesorería controlado por militares como un punto estratégico para la corrupción institucionalizada, mientras el Ministerio de Economía, Comercio e Industria era una estructura normativa, regulativa y de control sin fuerza real.

El poder tanto del aparato administrativo como del aparato militar fue centralizado al máximo en Managua, en desmedro de los departamentos del interior del país. Estaba desprovisto de mecanismos mínimos de información, planificación o de administración de recursos humanos y materiales.

Las relaciones personales entre el Dictador de turno y los responsables de las diferentes instituciones caracterizaban la esencia de la dirección del gobierno, lo que implica un aparato administrativo conformado por instituciones aisladas y dispersas. La corrupción institucionalizada como sistema nos dejó un aparato administrativo mínimo, débil y deformado.

II. EL ESTADO REVOLUCIONARIO

1. PRINCIPIOS BASICOS

El triunfo de la Revolución Popular Sandinista abrió al pueblo nicaragüense todas las posibilidades para hacer realidad sus anhelos históricos: conquista por primera vez de una auténtica independencia nacional, rescate de la soberanía del país al superar las relaciones neocoloniales con Estados Unidos y hacer valer la autodeterminación de la nacionalidad nicaragüense.

Con todas las energías del pueblo dispuestas, se inicia el 19 de julio de 1979 la tarea de la Reconstrucción Nacional, teniendo por un lado una economía socavada, en ruinas, y miles de cuentas por pagar de la herencia somocista; y por el otro, un cúmulo de demandas históricas y sociales de nuestro pueblo.

Los esfuerzos de reconstrucción nacional se fundamentaron en la lógica de las mayorías. Primero: elevar el nivel de vida de las clases populares, como son la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, etc. Segundo: empezar un proceso de desarrollo económico centrado en el sector agropecuario y los recursos naturales. Tercero: reorientar el comercio exterior y las relaciones financieras internacionales para reducir la dependencia histórica y lograr mejores términos de intercambio.

Bajo el principio de resolver cualquier crisis siempre a favor del pueblo nicaragüense, se eligió el camino de dar respuesta a los problemas y demandas, profundizando cada vez más el carácter popular, democrático y antiimperialista del proceso nicaragüense; características que definen la naturaleza del nuevo Estado Revolucionario.

Desde el inicio, la Revolución definió su esquema político, que se basa en tres principios. Primero: en la economía mixta, en el marco de una economía planificada con la tercera parte de la producción en empresas estatales, la banca y el comercio exterior nacionalizado, un creciente sector cooperativo y garantías para la empresa privada en un esfuerzo nacional en favor del pueblo. Segundo: el pluralismo político y la defensa de los derechos humanos que se consolida en la institucionalización presidencial, la Asamblea Nacional, representada actualmente por ocho partidos políticos; la promulgación de la Constitución de la República, etc. Ter-

cero: el no alineamiento en la política exterior y la lucha contra toda forma de dominación (intervención, neocolonialismo, apartheid, etc.).

Haciendo valer nuestros principios de independencia, soberanía y autodeterminación, elegimos la política de no alineamiento y diversificación de la dependencia externa. Así, Nicaragua ha logrado diversificar sus relaciones internacionales con los países latinoamericanos, Europa Occidental e inicia relaciones significativas con los países socialistas, países árabes y países no alineados del Tercer Mundo. Todo este esfuerzo en el quehacer nacional, que empezaba a tener resultados concretos, fue impactado con el plan de agresión norteamericana, por el solo derecho de ser libres y desarrollar el país en favor del pueblo.

El pueblo de Nicaragua, a pesar de la guerra de agresión, ha avanzado en la construcción de la Democracia Popular. Proceso que en una sociedad sin una práctica histórica democrática es complejo y requiere de diversas etapas y fases de desarrollo, sobre todo cuando la preocupación es crear una democracia real y no formal, cuyo objetivo es lograr una auténtica conciencia, organización, movilización y participación popular en las tareas de la Revolución.

Una de las grandes victorias de este ejercicio democrático fue la participación masiva del pueblo en las primeras elecciones libres en la historia de la República, realizadas el 4 de noviembre de 1984. Otro logro en el proceso de institucionalización del Estado Revolucionario ha sido la elaboración de la Constitución Política de Nicaragua, base legal y jurídica que se dio a través de un proceso de Consulta Nacional (cabildos abiertos) con todos los sectores de la población.

La estrategia de desarrollo del Estado democrático, popular, antiimperialista es defender los intereses de las grandes mayorías nacionales de obreros y campesinos; y movilizar su fuerza de trabajo y creatividad hacia las grandes tareas nacionales con el concurso de los técnicos y profesionales, los artesanos y pequeños industriales, los artistas e intelectuales y los medianos y grandes productores patrióticos a través de una política económica mixta y pluralismo político.

La economía mixta parte de la confiscación de los bienes mal habidos de la familia Somoza y su camarilla, tiene aplicación a través de la Reforma Agraria con diversas formas de propiedad (estatal, cooperativas, individuales), la nacionalización de los recur-

sos naturales y de la banca y de otros mecanismos financieros. Frente a la agresión norteamericana, el pueblo nicaragüense ha defendido con las armas en la mano su economía mixta, pluralismo político y no alineamiento, no obstante los esfuerzos del Gobierno norteamericano de desestabilizar militar, económica, social y políticamente el país.

El pluralismo político se ha venido expresando a través de la participación de partidos políticos y organizaciones sindicales que responden a diversas corrientes de la oposición, algunos de los cuales están legalmente constituidos y tienen su participación real en la Asamblea Nacional de Nicaragua.

2. TRANSFORMACION DEL APARATO ESTATAL

La transición de un Estado capitalista dependiente, neocolonial con un aparato administrativo mínimo, débil, difuso, deformado y corrupto a un Estado democrático, popular, antiimperialista, que asume las funciones de un Estado moderno con economía mixta y que aspira a la participación real del pueblo; que tiene, además, como objetivos instaurar mecanismos administrativos eficaces y eficientes para fortalecer los procesos de dirección, planificación y gestión de la economía y la sociedad, representa un enorme desafío para un pequeño país subdesarrollado con grave carencia de cuadros técnicos y profesionales, recursos materiales y financieros.

En coherencia con estos principios y como sustento organizativo para impulsar el esquema de reconstrucción nacional, en el primer período de la revolución, a la par que se desmontaba el aparato administrativo heredado, se crearon nuevas estructuras administrativas para responder a las demandas más sentidas en ese momento. De ahí que se impulsó una Cruzada Nacional de Alfabetización, de costos millonarios en recursos humanos y materiales, que fue factible gracias a la participación masiva de la juventud y a la solidaridad internacional. Se amplió e impulsó realmente la educación primaria, secundaria y universitaria; al mismo tiempo se desarrolló un vasto programa de vivienda a nivel urbano, pero principalmente a nivel rural. Se fortalece un Programa Unico de Salud, que ha incorporado a la población del campo a los servicios que jamás fueron extendidos por el régimen somocista.

Así, se procedió a asumir las nuevas funciones del Estado a través de la creación de las siguientes instituciones: Un Instituto Ni-

caragüense de Reforma Agraria (INRA); un Fideicomiso para administrar los bienes no agropecuarios confiscados al somocismo; un Ministerio de Comercio Exterior y múltiples empresas para implementar la nacionalización de los principales productos de exportación; un aparato para administrar la Banca nacionalizada; el Fondo Internacional para la Reconstrucción de Nicaragua (FIR), para canalizar la cooperación financiera externa; un Ministerio de Bienestar Social para canalizar las donaciones de comestibles y otros productos básicos, así como atender las necesidades más apremiantes de la población en aquella situación de crisis; un Ministerio de Cultura (MINCULT); un Instituto de Cine (INCINE), un Instituto de Deportes (IND); una Corporación para administrar las minas nacionalizadas; un Instituto Nicaragüense para la Industria Pesquera (INPESCA); una Procuraduría General de Justicia para efectuar la confiscación de los bienes somocistas; una Fiscalía Especial y Tribunales para juzgar a los criminales de guerra somocistas; un Instituto para la administración de las empresas de Seguros Nacionalizados; un Ministerio de Salud para formar un Sistema Unico de Salud, reemplazando a Juntas Locales y un sistema de Salud y Seguro Social. Un Ministerio para atender la problemática de la vivienda y asentamientos humanos (MINVAH) y, para comenzar el proceso de transformación de la dirección de la economía, un Ministerio de Planificación (MIPLAN), un Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP). Para la atención de los órganos gubernamentales a nivel departamental y local se creó la Secretaría de Asuntos Municipales (SAMU), a la vez que se procedió a fortalecer los municipios.

Inmediatamente, a finales de 1979 e inicios de 1980 se dio un reordenamiento de todas estas instituciones, buscando mayor racionalidad y abandonando algunos esquemas transitorios de organización. Es importante señalar, como parte sumamente dinámica de este período, que algunas entidades partieron de oficinas existentes en diferentes entidades del aparato somocista y otras comenzaron literalmente de cero.

A partir de 1982, el factor fundamental que ha venido incidiendo en las políticas económicas sociales y por ende en la transformación de la Administración Pública nicaragüense ha sido el desenvolvimiento de la guerra de agresión económica, política y militar del Gobierno de los Estados Unidos, que ha ocasionado vícti-

mas y daños en la economía por 3.600 millones de dólares, que representa más de una década de exportaciones anuales. De ahí que se da como un hecho importante el proceso de Regionalización del aparato estatal que consistió en descentralizar algunas funciones y decisiones, con el fin de dar coherencia a la gestión estatal en el territorio y racionalizar los recursos, en función de contribuir al desarrollo de las regiones y resolver de forma inmediata los problemas de la población y articular las necesidades de la defensa con los de la economía en el territorio.

La Regionalización es un proceso que facilita la participación popular hasta el nivel local. Asimismo ha permitido el diseño y ejecución de proyectos de inversión y organización de empresas de acuerdo a las prioridades de la región, a la vez que permite, en el esquema nicaragüense, una coordinación más efectiva con las instituciones del nivel central, que tienen su representación en las regiones.

El proceso de Regionalización se ha profundizado a través del Proyecto de Autonomía para la Costa Atlántica, que abarca los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las etnias, estableciendo mecanismos políticos para el ejercicio de tales derechos a nivel local, regional y nacional.

Por la agudización de la agresión, se hace necesario crear mecanismos que centralicen el proceso de decisión económica para establecer prioridades nacionales, sobre todo en lo que se refiere a la asignación de divisas. El exitoso proceso de reactivación económica realizado entre 1980 y 1983 chocó con la agresión norteamericana y la necesidad de ajustar la economía a la guerra de defensa de la patria a partir de 1984.

Las políticas económicas de respaldo al esquema de reconstrucción nacional se orientaron hacia la producción y ejercer mayor control del comercio interno y externo. Sin embargo, hasta finales de 1984 la inflación llegó a un 200 por 100, aunque se mantuvo la expansión de los servicios sociales (especialmente en salud y educación) y se avanzó en ambiciosos programas de inversión para el desarrollo, el gasto vinculado a la defensa militar subía hasta alcanzar la mitad del presupuesto nacional, convirtiéndose la inflación en un impuesto de la defensa nacional.

A partir de enero de 1985 se comienza a implementar una nueva política económica y ajustes institucionales que corresponden a la «economía de supervivencia», fecha en que asume la Presiden-

cia de la República el Comandante de la Revolución Daniel Ortega Saavedra.

Estas políticas económicas se orientaban fundamentalmente a fortalecer la economía con las necesidades de defensa, garantizando los niveles de producción, reducción del déficit fiscal e intentando controlar el crecimiento del sector informal y las actividades especulativas.

A grandes rasgos el contenido de esta política se expresa en las siguientes medidas:

- Aumentar los precios al productor.
- Reducir al mínimo la importación de bienes de consumo suntuario.
- Cortar la expansión pública de infraestructura urbana.
- Racionalizar el uso de recursos financieros.
- Estimular la pequeña y mediana producción.
- Aumentar la producción laboral.
- Eliminar los subsidios de los alimentos básicos.
- Reordenar las inversiones públicas, con énfasis en la producción de exportación; consumo básico.
- Devaluar la moneda nacional.
- Reducir el empleo estatal administrativo.
- Aumentar los ingresos del Estado a la par que reducir sus gastos.

La necesidad de implementar esta nueva política económica y la transición de un Gobierno de Reconstrucción Nacional hacia la institucionalización de la Revolución con sus cuatro aparatos políticos fundamentales, plasmados en la Constitución Política: la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, significó cambios sustanciales en los mecanismos de Dirección Superior del Estado. Se forma el Consejo Nacional de Planificación y se convierte el Ministerio de Planificación en la Secretaría de Planificación y Presupuesto adscrito a la Presidencia de la República.

El Consejo Nacional de Planificación tiene una representación sectorial que ha facilitado el proceso de Dirección y Planificación global y sectorial de la economía. Los responsables del sector en el Consejo coordinan los procesos de planificación, formulación y ejecución de políticas económicas en las instituciones del área. Los sectores son:

1. Producción agropecuaria, abastecimiento interno, trabajo y salarios.
2. Producción industrial (incluyendo minería y pesca).
3. Cooperación externa y Comercio Exterior.
4. Sector Fiscal Financiero.
5. Infraestructura y Servicios Públicos.
6. Planificación (Secretaría Técnica del Consejo).
7. Ministerio de la Presidencia (Líneas Ejecutivas).

Se puede afirmar que en la coyuntura actual de una economía de supervivencia y de las continuadas escaladas de agresión de la Administración Reagan, los procesos claves en la transformación del aparato administrativo del Estado son los siguientes:

- a) Institucionalización de la Revolución.
- b) Participación popular en apoyo a la gestión estatal.
- c) Regionalización.
- d) Autonomía en la Costa Atlántica.
- e) Sistematización.
- f) Compactación del Estado.

III. PROCESO DE COMPACTACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

La guerra de agresión norteamericana, complementada con la crisis económica internacional, tuvo efectos en todo el tendido de la economía, cambiando las condiciones que sustentaban el esquema de Reconstrucción Nacional. Ello hizo necesario abandonar tal esquema hacia la economía de sobrevivencia, que sin negar el desarrollo se concentraran los esfuerzos en garantizar los recursos para la defensa de la Patria, el mantenimiento de los servicios sociales, la producción de exportación, consumo básico y la inversión priorizada.

La administración de este esfuerzo requería, por tanto, adecuar las estructuras del Estado con vistas a mejorar la planificación y dirección de la economía y la sociedad. Es así que el Gobierno de Nicaragua inició en febrero de 1988 el proceso de compactación del Estado con la participación masiva de todos los trabajadores.

Los objetivos que apuntan hacia una mayor eficacia en la gestión gubernamental son los siguientes:

a) Fortalecer el Consejo Nacional de Planificación, con la integración de los sectores relevantes del ámbito económico y social, una vez compactados los ministerios.

b) Fortalecer el sistema de dirección presidencial, con un aparato estatal más ágil en las tareas de planificación y gestión, concentrándolos en los eslabones fundamentales de la economía de defensa y de la defensa de la economía.

c) Derivado del b), fortalecer la capacidad de gestión de las empresas Area Propiedades del Pueblo, dejando la responsabilidad sectorial únicamente a la planificación global, la fijación de políticas y normas de cada sector y descentralizar la dirección de las empresas en su desempeño como sujetos económicos.

d) Reorientar la fuerza de trabajo especializada que estaba centrada en los ministerios hacia las empresas económicamente priorizadas.

e) Como objetivo complementario, reducir el déficit fiscal, al adecuar el aparato estatal a la economía de sobrevivencia.

Un elemento importante a resaltar es el hecho de que el personal que quedará cesante no saldrá a la calle al libre juego de la oferta y la demanda, sino que el Gobierno revolucionario, en coordinación con las organizaciones gremiales, hace grandes esfuerzos en la reubicación de la gente desocupada. Esto se da, en primer lugar, por una razón ético-política de la Revolución; y en segundo lugar, porque se quiere influir en la movilización de la fuerza laboral, tratando de revertir la tendencia de la migración campo-ciudad.

Cabe señalar que el proceso de Compactación permitirá la asignación de cuadros de más calificación y capacidad de desarrollar las tareas fundamentales que hasta la fecha estaban dispersas en estructuras demasiado grandes.

Esto tendrá un efecto positivo en el sector empresarial, que podrá ser receptor de ese personal calificado proveniente de las estructuras gubernamentales.

En esa búsqueda de racionalidad y eficiencia del aparato estatal se han dado los siguientes pasos:

— Fusión de tres instituciones estatales dedicadas al control del comercio interno y externo, y a la normación y control de la producción industrial, incluida la artesanal. De esta manera se crea una sola entidad denominada Ministerio de Economía, Industria y

Comercio, la cual preserva las tareas sustantivas de los tres Ministerios, se compactan los aparatos de apoyo y se disminuye la presencia de la institución en el territorio. Este nuevo Ministerio será un ente normativo con delegaciones regionales pequeñas, funcionando en el marco de la economía mixta y manteniendo la autonomía funcional de las empresas.

— Reorganización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA), concentrando el aparato institucional en el ámbito normativo. Asimismo, se inicia un proceso de atención a las empresas estatales, rompiendo el concepto de adscripción al aparato institucional, organizándolas en entidades corporativas y reduciendo las Delegaciones Regionales del Ministerio. Las regiones tenderían a constituir agrupaciones de empresas o corporaciones regionales, para atender de forma directa a los productores en el territorio.

— Fusión de los Ministerios de Transporte, Construcción y Vivienda en una sola entidad denominada Ministerio de Construcción y Transporte, la cual persigue la clara separación de las funciones normativas de las funciones meramente empresariales que existen en el sector de la construcción y el transporte. Se crean cuatro corporaciones empresariales. A las Delegaciones Regionales de la Presidencia se le trasladarán paulatinamente las funciones referidas al transporte y la construcción, así como las funciones de la administración de la vivienda y la planificación urbana.

— Constitución de un nuevo Ministerio de Educación (MED), el cual tendrá las funciones del antiguo MED, del Consejo Nacional de la Educación Superior, del Ministerio de Cultura y del Sistema Nacional de Capacitación. Integrando en un solo organismo los cinco subsistemas del sistema educativo nicaragüense.

Los Centros Populares de Cultura (CPC) serán administrados por las Delegaciones Regionales de la Presidencia.

— Creación de la Procuraduría General de la República, eliminando el Ministerio de Justicia.

— El Instituto Nicaragüense de la Pesca (INPESCA) se convierte en la Corporación Nicaragüense de la Pesca, ente autónomo estrictamente productivo que abastecerá el consumo interno y el mercado internacional para generar divisas.

Esta reestructuración posibilitará la separación de la actividad gubernamental de los Ministerios de la dirección y administración de las empresas.

El aparato respectivo de la dirección normativa de cada Ministerio definirá las políticas, supervisará la gestión de las empresas, promoverá las exportaciones según el giro económico de las empresas y llevará a cabo sus actividades institucionales propias. La representación como institución normadora se hará a través de las Juntas Directivas de las empresas.

En relación al sistema bancario del Estado nicaragüense podemos señalar que éste, a partir de las reestructuraciones realizadas en 1980, 1984 y 1985, en función de la especialización de la banca y con una clara división del trabajo en el servicio a la producción, inversión y población, es ya una entidad compactada.

A lo interno de cada Ministerio del aparato estatal nicaragüense se realizó también un proceso de compactación, buscando la eliminación de actividades o programas duplicados a fin de lograr la coherencia global de dicho proceso.

IV. CONCLUSIONES

1. Los esfuerzos de transformación del viejo aparato burocrático heredado de la dictadura se han traducido en sustanciales avances, a pesar de la crisis económica internacional y la guerra de agresión que ha tenido que soportar Nicaragua durante los últimos siete años.

2. La transformación de la naturaleza del Estado y su aparato administrativo ha pasado por los esfuerzos organizativos de los primeros años, creando nuevas instituciones y programas e infundiendo nuevos objetivos en programas antiguos, que conllevó a un crecimiento del aparato burocrático, acorde con los objetivos perseguidos, pero inadecuado a la situación del país.

3. Paralelamente se ha impulsado el proceso de transformación del ordenamiento jurídico y la institucionalización de la Revolución, iniciado con las elecciones para Presidente y diputados en 1984 y continuado con la aprobación y promulgación de la Constitución de la República en enero de 1987, y otras Leyes constitucionales. Actualmente destaca en la agenda de la Asamblea Nacional la Ley de Municipalidades, a discutirse en los próximos meses.

4. La lucha por la simplificación y agilización de la gestión administrativa en beneficio del pueblo y la adecuación del aparato bu-

rocrático a la situación de emergencia económica que vive el país, conjuntamente con la lucha contra la corrupción, indisciplina, dispersión y falta de sensibilidad a las demandas sociales, ha contado con una participación decidida y enérgica del pueblo organizado.

5. Se han hecho esfuerzos significativos en el diseño y desarrollo de sistemas de dirección, planificación y gestión para las instituciones del Estado.

6. La participación organizada ha permitido emprender grandes tareas, imposibles de crear mediante la creación de aparatos administrativos. Ejemplo de ello son la Cruzada Nacional de Alfabetización, Educación de Adultos, Jornadas Populares de Salud, movilizaciones productivas estacionales, campañas comunales y defensa de la Patria.

En estos programas, el Ministerio o aparato del caso desempeña los procesos de dirección, planificación y aseguramiento de condiciones y medios necesarios y el pueblo ejecuta las tareas.

Este proceso ha sido relevante para nuestro proceso actual de Compactación del Estado.

7. El proceso de Regionalización y el impulso de la autonomía municipal ha permitido acercar más la gestión a las necesidades locales y mayor participación popular en la solución de sus problemas, con sus propios recursos.

La actual Ley de Autonomía es vista como un proceso necesario y deseable para la participación pluriétnica en la gestión administrativa de la Revolución.

8. El actual proceso de Compactación permite mayor transparencia entre los aparatos normativos y el ámbito empresarial. Sin embargo, el objetivo en la gestión empresarial y la reducción del peso sobre la economía de los sistemas burocráticos, dada la amplia participación popular, se combina con los objetivos democráticos de que las transformaciones se realicen en beneficio de las grandes mayorías.

9. Las transformaciones en la Administración Pública nicaragüense, como parte de las transformaciones revolucionarias, enfrentan grandes dificultades por la emergencia económica y la guerra de agresión que se nos ha impuesto; sin embargo, estamos convencidos que los obstáculos, los errores y deficiencias inevitables en todo proceso serán superados por la participación de nuestro pueblo y la conquista de una paz digna.

X

ADMINISTRACION
Y FUNCION PUBLICA
PERUANA

Administración y Función Pública peruana

Guillermina FLORES VINCES

*Jefa del Instituto Nacional
de Administración Pública del Perú*

PRESENTACION

Sean las primeras palabras dirigidas a agradecer a los organizadores del II Seminario sobre Administración y Función Pública en Iberoamérica la invitación cursada para asistir a este evento, el cual, además de permitir la presentación de la ponencia oficial peruana, consolida los lazos de fraternidad entre los que, en algún momento, fueron alumnos en este claustro.

Así, al presentar la ponencia sobre «La Administración y Función Pública Peruana» lo realizo aquí, en la vieja y señorial ciudad de Alcalá de Henares, patria del inmortal Cervantes Saavedra, con la doble complacencia de ex-alumna del INAP, España, y de actual Jefa del INAP, Perú.

El documento que se presenta contiene una visión somera sobre algunos aspectos de esta función. Entre ellos mencionaremos: el establecimiento de la Carrera Administrativa, el Sistema Unico de Remuneraciones y Pensiones, el Régimen Disciplinario, etc.

Dejo a consideración de ustedes esta ponencia.

I. ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA

1. PERFIL DEL ESTADO

1.1. Territorio Nacional

La República del Perú se encuentra ubicada en la parte central y occidental de América del Sur y frente al Océano Pacífico. Li-

mita por el Norte con Ecuador y Colombia, por el Este con Brasil y Bolivia y por el Sur con Chile. Su territorio tiene una extensión de 1.285,216 km², el tercero más grande en América del Sur y el decimoctavo en el mundo. La longitud de su litoral es de 3.080 km y su perímetro total es de 10.153 km.

La cordillera de los Andes, cuya altitud de sus principales nevados está por encima de 6.000 m s.n.m., divide el territorio nacional en tres grandes regiones naturales: costa (12 por 100), sierra (28 por 100) y selva (60 por 100). Esta cordillera, conjuntamente con los grandes y caudalosos ríos, que a su paso forman pródigas cuencas con abundante flora y fauna especialmente en la selva y costa, configuran una geografía muy variada y accidentada que condiciona sustantivamente el esfuerzo productivo del país. Sólo el 3 por 100 del territorio nacional es apto para fines agrícolas, el 12 por 100 para pastos naturales, el 65 por 100 para fines forestales y el 20 por 100 se destina a otros usos.

Para los efectos de su Administración Pública, el territorio peruano se encuentra dividido en 24 departamentos, la provincia constitucional del Callao, 179 provincias y 1.750 distritos.

1.2. Población

La población asentada en el territorio según el censo de 1981 era de 17.762.231 habitantes, la misma que proyectada a junio de 1988 llegará a 21.255.900.

Aunque la densidad poblacional no es muy alta (13,82 habitantes por km²), la tasa de crecimiento (2,6 por 100) lo es en relación a la disponibilidad de recursos para satisfacer necesidades esenciales de la población y a las posibilidades reales de desarrollo inmediato del aparato productivo.

El desequilibrio regional existente en la distribución espacial de la población es otra de las grandes características de la población; así tenemos que el 52 por 100 de la población nacional está en la costa, 37 por 100 en la sierra y el 11 por 100 restante en la selva. Sólo Lima y Callao tienen el 28 por 100 del total de la población.

1.3. Forma de Gobierno

Según lo establecido en la Constitución Política de 1979, el Perú es una República democrática y social con gobierno unitario, representativo y descentralizado. La sede del Gobierno está ubicada

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA EN IBEROAMERICA

en la ciudad de Lima, capital de la República, donde se encuentran asimismo los organismos centrales de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, desarrollándose allí también la mayor parte de las actividades políticas, económicas y sociales del país.

1.4. Información adicional

A continuación se presentan algunos indicadores socioeconómicos:

	1985	1987
Incremento PBI.....	2,4 %	6,9 %
Esperanza de vida (e).....	60,2 años	61,4 años
Tasa de analfabetismo.....	15 %	13 %
Población Económica Activa PEA (miles de personas).....	6.555,500	6.989,500
Tasa de desempleo (en relación a PEA).....	11,8 %	8,2 % (*)
Tasa de sub-empleo (en relación a PEA).....	54,1 %	51,4 % (*)
Tasa de adec. empl. (en relación a PEA).....	34,1 %	40,4 % (*)

(*) Cifras correspondientes a 1986.

2. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1. Estructura orgánica

La Constitución Política del Perú y demás disposiciones legales vigentes establecen la existencia de tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. En el primero se ubican los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y nueve organismos autónomos sin incluir a las universidades; entidades desconcentradas en todo el territorio nacional.

Para efectos de gobierno y de administración se han establecido sectores productivos, de servicio y organismos públicos, siendo los ministerios los entes rectores de aquéllos. Los sectores están integrados además por las instituciones descentralizadas con autonomía técnico-administrativa, empresas estatales de derecho público, de derecho privado, mixtas y de accionariado difundido; así como también por las Corporaciones de Desarrollo.

La reunión de los Ministros forma el Consejo de Ministros, el cual tiene su Presidente. Está encargado de colaborar con el Pre-

sidente de la República en la conducción de las políticas sectoriales del Gobierno y coordinar la acción de los diversos Ministerios dentro de dicha política.

Los sistemas administrativos son organizaciones concebidas para dinamizar y armonizar la Función Pública. Tienen a su cargo la realización de funciones y tareas que posibilitan a través del proceso administrativo la ejecución de las actividades institucionales.

Las municipalidades a nivel local y las corporaciones de desarrollo a nivel departamental completan el diseño básico de la organización de la Administración Pública, aunque habría que precisar que dichas corporaciones se vienen integrando a los gobiernos regionales por mandato de la Constitución Política. A la fecha se han creado dos regiones.

En total son aproximadamente 650 entidades públicas de diversa naturaleza, sin considerar a las municipalidades distritales. (Ver cuadro 1.)

2.2. *Potencial humano*

En 1987 la Administración Pública contaba con aproximadamente 499.000 trabajadores, localizados mayoritariamente en la costa (78 por 100), en la sierra (17 por 100) y el resto en la región de la selva (5 por 100). Solamente en las provincias de Lima y Callao se concentran el 50 por 100 del total de trabajadores públicos (cuadro 2). Adicionalmente, las empresas estatales tienen aproximadamente 169.000 trabajadores, que sumados a los anteriores representa aproximadamente el 10 por 100 de la PEA (cuadro 3).

Otras características de este personal, que se desprenden de estudios realizados por el Centro de Investigación del INAP, son:

- Está conformado por una población relativamente joven (64 por 100 tiene edades que fluctúan entre dieciocho y treinta y nueve años) y con directivos que mayoritariamente (60 por 100) superan los cuarenta años.

- Existe una significativa presencia del sexo femenino (41 por 100).

- La mayor parte del personal es casado (65 por 100).

- Existe renuencia del personal a desplazarse para trabajar fuera de Lima. El 76 por 100 de trabajadores expresan no desearlo, a pesar de que un alto porcentaje (46 por 100) es de origen provinciano.

2.3. *Principales problemas*

a) *Frondosidad y escasa articulación entre las entidades que conforman los diferentes niveles de decisión de gobierno*

La existencia de aproximadamente 650 entidades públicas de diversa naturaleza, sin considerar a las municipalidades distritales, ha contribuido, entre otras causas, a la inadecuada coordinación, control y pérdida de eficacia y eficiencia en el accionar del Estado. Se confirma una vez más la inoperancia de la departamentalización funcional en las grandes organizaciones.

En aproximadamente ocho años de vigencia de la Constitución Política no se ha logrado aún la unidad que en ella se establece. Se presentan comportamientos burocráticos que, lejos de buscar armonización y complementación entre las diferentes entidades estatales, crean sus propios mecanismos generando muchas veces duplicidad de esfuerzos, dispendio de recursos y malestar en la colectividad.

b) *Centralismo*

El excesivo centralismo y la concentración que históricamente se observa en lo político, social y económico a través de las injustas desigualdades entre Lima y el resto del país, también tiene su correlato en la Administración Pública, tanto en lo que se refiere a la toma de decisiones como a lo relativo a potencial humano, recursos financieros y materiales. Esto ha contribuido a consolidar una tendencia irracional de desarrollo de pequeños espacios y de agrupamientos humanos reducidos, abandonándose a amplios sectores de la población para quienes el Estado y su Administración Pública es algo ajeno y desconocido.

Sin embargo, la complejidad cada vez mayor de la realidad nacional por las crecientes demandas de la población, el permanente surgimiento de conocimientos y tecnologías nuevas, como la escasez de recursos financieros y la rigidez de las instituciones del Estado, ha propiciado lo que se ha denominado «desborde social».

c) *Rigidez organizacional*

El actual funcionamiento de las entidades públicas se encuentra «reglado». Las estructuras responden a una rígida organización y a reglamentos y manuales de organización y funciones; los pro-

cedimientos de trabajo se encuentran previstos en manuales y las acciones se reducen, por lo general, a la formulación de documentos plan; todos ellos debidamente aprobados por la autoridad competente, pero que lamentablemente no reflejan muchas veces la realidad y en otros casos no se cumplen. Se valora más lo adjetivo y los medios que lo sustantivo y los fines.

d) Deficiencias en la Administración de Personal

Los aspectos de personal han sido quizá los más descuidados a lo largo de muchos años e indudablemente su realidad actual constituye una seria limitación para mejorar la gestión pública. La ausencia de políticas integrales y la existencia de una profusa normatividad son algunos indicadores de estas deficiencias, que se vienen afrontando y superando.

e) Escasa participación ciudadana

La participación ciudadana es un elemento débil en el diseño y funcionamiento del aparato público, el que responde más a iniciativas de la burocracia que a la iniciativa por demanda de los usuarios. Surgen propuestas que, luego de haber sido aprobadas por los más altos niveles de decisión del Gobierno, no tienen la acogida esperada y algunas veces lejos de contribuir a solucionar problemas incrementan la complejidad de éstos.

II. LA FUNCION PUBLICA PERUANA

1. ANTECEDENTES

Desde la expedición de la Real Cédula del 8 de febrero de 1803, durante la época del Virreynato, dada para estimular los buenos y reales servicios de los funcionarios, se han expedido una serie de disposiciones referidas a algunos aspectos de la Función Pública.

Así por ejemplo, en 1824, Bolívar estableció mediante Decreto los principios de idoneidad y mérito para ocupar cargos públicos; en 1851 se expidió la Ley General de Goces; en 1868 la Ley General de Responsabilidad de Funcionarios; en 1937 se decretaron sanciones a los infractores de los deberes de función; en 1940 se

establecieron vacaciones de treinta días para los servidores de la Administración Pública, etc.

Uno de los primeros esfuerzos, sin lugar a dudas, por sistematizar el ejercicio de la Función Pública en Perú constituyó la dación de la Ley 11377 —Estatuto y Escalafón del Servicio Civil— en mayo de 1950, disposición que reguló aspectos referidos a la carrera administrativa, deberes y derechos y régimen disciplinario. Posteriormente, la realidad superó los alcances de la Ley y su reglamentación, dando lugar a la expedición de disposiciones complementarias para incorporar algunos aspectos no contemplados e incluso para modificar algunas disposiciones. Paralelamente se generaron una serie de estudios y se formularon nuevos anteproyectos de Ley, siendo del caso anotar que para 1975 la Dirección Nacional de Personal del INAP ya contaba con un anteproyecto de Ley de Función Pública y Carrera Administrativa y que fuera sometido a coordinación con los Ministerios.

Como resultado de ello se encargó al INAP el estudio de las iniciativas y la formulación de la propuesta final del citado anteproyecto, el cual, al cabo de sucesivas reformulaciones y adecuaciones a las disposiciones de la Constitución de 1979, fuera promulgado en 1984 como el D. Legislativo 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

2. BASE LEGAL Y CONCEPTO

La Constitución Política de 1979 dedica un capítulo con seis artículos a normar la Función Pública involucrando dentro de este concepto, entre otros aspectos, los siguientes:

- Establecimiento de una Carrera Administrativa.
- Establecimiento del Sistema Unico de Remuneraciones.
- Reconocimiento del derecho de sindicalización de los servidores públicos.

Es en función de este marco constitucional que se conceptúa a la Función Pública como el conjunto de actividades que desarrollan los funcionarios y servidores públicos para el logro de los fines del Estado y las políticas del Gobierno. A su vez, se identifica como funcionario a todo trabajador investido de poder de decisión al más alto nivel para el ejercicio de cargos políticos y de confianza, elegidos o designados directa o indirectamente por la colectividad.

El servidor público, por el contrario, es el trabajador de carácter estable que presta servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública y está comprendido en la Carrera Administrativa.

Funcionarios y servidores públicos son, pues, los agentes que concretan la Función Pública aportando su actividad intelectual o física y que, utilizando medios materiales, ejecutan la voluntad estatal convirtiendo en realidad los enunciados abstractos que orientan y justifican el accionar del Estado.

3. FUNCION PUBLICA Y POLITICAS DE GOBIERNO

La Función Pública, así entendida, es motivo de especial atención por el Gobierno peruano en razón de que constituye uno de los principales instrumentos para el diseño e implantación de sus políticas y planes de desarrollo, así como para la prestación de los servicios públicos. En suma, para servir fundamentalmente a la nación peruana.

La Función Pública no es sólo una institución de Derecho, es también una realidad administrativa que requiere de una orientación definida de principios y normas y de la ejecución de una serie de procesos técnicos.

III. CARRERA ADMINISTRATIVA, CAPACITACION Y REGIMEN DISCIPLINARIO

1. CARRERA ADMINISTRATIVA

La Carrera Administrativa se consagró en el Perú mediante el D.L. 11377 Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, de 29 de mayo de 1950. Ha sido perfeccionada por el Decreto Legislativo 276 que aprueba la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, de 6 de marzo de 1984, la misma que se encuentra en proceso de instrumentalización.

La Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes de los servidores públicos. Tiene por objeto permitir la incorporación de personal idóneo a la Función Pública, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público. Es permanente y se rige por los

principios de igualdad de oportunidades, estabilidad, garantía del nivel adquirido y retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado. Se expresa en una estructura formada por tres grupos ocupacionales (profesional, técnico y auxiliar) y catorce niveles, que permite la ubicación de los servidores públicos, según calificaciones y méritos en lo que se refiere a estudios realizados, experiencia reconocida y evaluación del desempeño en el cargo, cuando corresponda.

No están comprendidos en la Carrera Administrativa los servidores públicos contratados, los funcionarios que desempeñen cargos políticos o de confianza, los miembros de las Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales ni los trabajadores de las empresas del Estado, cualquiera sea su forma jurídica.

Los funcionarios y servidores públicos comprendidos en regímenes propios de carrera regulados por leyes específicas continúan sujetos a sus regímenes privativos (Ley 24029 del Profesorado; Ley 23733 de la Docencia Universitaria; Ley 14605 de la Carrera Judicial; Ley 22150 de la Carrera Diplomática; Leyes 23536, 23728 y 24050 de los Profesionales de la Salud). Les son de aplicación las disposiciones de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa en tanto no se oponga a tales regímenes.

Sin embargo, la Ley de Bases prevé que dichos funcionarios y servidores no podrán tener otro tipo de remuneraciones, bonificación y beneficios diferentes a los establecidos en ella. Por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se regulan las remuneraciones correspondientes a cada carrera específica.

El ingreso a la carrera se efectúa a través del concurso de admisión y por el nivel inicial de cada grupo ocupacional. El ascenso del servidor se produce por concurso de méritos, mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional. La calificación y selección de los postulantes para admisión o ascenso en la carrera está a cargo de una comisión institucional especialmente constituida para tal objeto, cuya secretaría técnica la conforma la respectiva Oficina de Personal.

Asimismo, periódicamente deben evaluarse los méritos individuales y el desempeño del cargo, como factores determinantes de la calificación para los concursos. Las evaluaciones proveen también de información valiosa para la formulación de los programas de capacitación.

La Carrera Administrativa termina por fallecimiento, renuncia, cese definitivo o destitución. Son causas justificadas para el cese

definitivo de un servidor llegar al límite de setenta años de edad, perder la nacionalidad, la incapacidad física o mental; e ineficencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo.

La principal obligación de todo servidor público consiste en cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el Servicio Público, salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos. Están prohibidos de percibir retribución de terceros por realizar u omitir actos del servicio, así como también de realizar actividad política partidaria durante el cumplimiento de sus labores.

Dentro de los principales derechos de los servidores podemos señalar el de hacer carrera pública, gozar de estabilidad, percibir las remuneraciones, bonificaciones y beneficios que le correspondan, gozar de vacaciones anuales remuneradas, reclamar contra las decisiones que afecten sus derechos, constituir sindicatos y hacer uso de la huelga en la forma que determine la Ley.

La incorporación a la carrera ha sido uno de los primeros procesos cuya ejecución se ha iniciado con la aprobación del reglamento inicial de la Ley de Bases. En él se señala que dicho proceso se efectúa en forma gradual y progresiva, tomando en cuenta los títulos adquiridos, los estudios realizados, la experiencia reconocida, la evaluación de la actividad laboral, el cargo que desempeña y el tiempo de servicios al Estado.

De las dos etapas cuya ejecución se ha previsto, se ha concluido ya con la primera, que consiste en ubicar a los servidores públicos en uno de los tres grupos ocupacionales, según les corresponda. La segunda etapa, consistente en la ubicación del servidor en un determinado nivel del grupo ocupacional, viene siendo estudiada para su ejecución en los próximos meses.

La evaluación en base a los méritos individuales y desempeño en el cargo es otro de los procesos que viene siendo objeto de estudio y reglamentación, siendo también inminente su aplicación en los próximos meses por la importancia que tiene para el desarrollo de los trabajadores, tanto para ascensos como para acciones de capacitación.

La carrera se sustenta en la calificación del servidor incorporado a uno de los grupos ocupacionales en un determinado nivel, lo que permite que pueda desempeñar determinado grupo de cargos clasificados en cualquiera de las entidades del aparato público.

2. CAPACITACION

La capacitación en la Administración Pública se concibe como el conjunto de acciones permanentes e imprescindibles de desarrollo educativo, para que el funcionario y servidor público acceda a diversas experiencias de aprendizaje y formación, orientadas no sólo al perfeccionamiento, a la sistematización de conocimientos adquiridos, a la incorporación de nuevos conocimientos, al desarrollo de habilidades y hábitos o al acceso de un cambio actitudinal; sino fundamentalmente a los requerimientos de eficiencia y eficacia que la gestión pública exige para promover, provocar, inducir, percibir y encausar el proceso de desarrollo nacional.

Se entiende que el proceso de desarrollo lo genera el ser humano, no sólo como fin en sí mismo, sino como agente y protagonista de su propia realización. Se expresa, pues, que la verdadera promoción del hombre es una apertura completa a través de la cultura, la capacitación formativa, la actualización y perfeccionamiento técnico, para mejorar la productividad, impulsar el bienestar social y contribuir al desarrollo del país. En consecuencia, promoción y desarrollo, formación y perfeccionamiento no pueden estar disociados.

La capacitación en la Administración Pública peruana se orienta a la dignificación de todos los trabajadores, a través de su preparación cultural y técnica especializada, de su participación en la vida del Estado como agente que aporta y concurre a la economía nacional y al progreso colectivo con un grado sustancial de contribución en la función que desempeña asentada vigorosamente en la conciencia nacional, en razón de las necesidades que demande la sociedad.

En este contexto también corresponde al INAP un rol preponderante en la capacitación de los funcionarios y servidores públicos, tanto promoviendo a través de otras instituciones como ejecutando acciones de capacitación a través de la Escuela Superior de Administración Pública. Desde julio de 1985 se han reforzado las acciones de capacitación, en especial las orientadas al interior del país, a través de programas de organización y gestión microrregional, de organización y gestión municipal y de Administración Pública a nivel departamental. Sólo en 1987 dichas acciones han representado aproximadamente el 61 por 100 del total.

Adicionalmente a esta labor también se promueve la realización de eventos de capacitación por otras instituciones auspiciándolos, diseñando programas o asesorando su formulación propor-

cionando expositores, material técnico y dando otras facilidades. Para ello se ha constituido en cada capital de departamento un Comité de Capacitación para la ejecución racional y coordinada de programas de capacitación dirigidos a funcionarios y servidores del ámbito departamental, utilizando en forma racional la infraestructura instalada y los recursos existentes.

Dichos Comités han sido organizados por el INAP y están conformados por representantes de los diferentes organismos y dependencias públicas existentes en la jurisdicción.

Se han firmado convenios con la Universidad peruana a fin de que ésta pueda contribuir eficaz y eficientemente en la formación de los profesionales y funcionarios que la Administración Pública peruana requiere. Esfuerzo que viene dando sus primeros frutos, gracias a la decidida y desinteresada colaboración de la Universidad de Buenos Aires de la hermana República Argentina, del CLAD y del ILPES.

3. REGIMEN DISCIPLINARIO

«Los funcionarios y servidores públicos están al servicio de la Nación», dice la Constitución Política de 1979. Por tanto, sus cargos deben emplearlos para servirla y no para servirse de ella. Son civil, penal y administrativamente responsables por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del Servicio Público, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que cometan.

El Capítulo V del Título I de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público prevé el régimen disciplinario administrativo, al que se someten los funcionarios y servidores públicos que cometen faltas disciplinarias. Las sanciones aplicables a los delitos contra los deberes de función y los deberes profesionales son señalados en la Ley 24653.

Las sanciones administrativas de carácter disciplinario varían desde simples amonestaciones verbales hasta la destitución, según la gravedad de la falta. En todo caso, para determinar el grado de sanción a aplicarse se debe contemplar no solamente la naturaleza de la falta sino también los antecedentes del trabajador, constituyendo la reincidencia un serio agravante. Se considera que una falta es tanto más grave cuanto más elevado es el nivel del trabajador que la comete.

En la Ley de Bases, antes citada, se señalan las causales de cese temporal o destitución, para lo cual previamente se requiere la ejecución de un proceso administrativo especial.

La condena penal privativa de la libertad por delito doloso cometido por un servidor público lleva consigo la destitución automática.

Los delitos contra los deberes en función y los deberes profesionales cometidos por los funcionarios y servidores públicos, así como las sanciones que les corresponden, se encuentran fijados en el Código Penal, el cual ha sido modificado mediante la Ley 24653. En esta Ley se establece la aplicación del doble de la pena señalada en el Código Penal para los funcionarios y servidores públicos que en el ejercicio de sus cargos cometan delitos de concusión, peculado, corrupción de funcionarios y prevaricato, en sus distintas modalidades. Su aplicación depende del Poder Judicial, independientemente de las sanciones administrativas contra los infractores.

Los trabajadores que se consideren afectados por alguna sanción pueden interponer recursos de reconsideración o apelación ante el respectivo Consejo Regional del Servicio Civil o Tribunal del Servicio Civil, según corresponda, lo cual no enerva su inmediato cumplimiento.

El servidor que observa buena conducta puede ser rehabilitado de las sanciones administrativas que se le hayan impuesto en el curso de su carrera.

IV. REMUNERACIONES Y PENSIONES

1. SISTEMA UNICO DE REMUNERACIONES

El artículo 60 de la Constitución Política del Perú establece que un Sistema Unico homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado. Dispone, asimismo, que dentro de ese Sistema la más alta jerarquía le corresponde al Presidente de la República y a continuación, senadores y diputados, ministros de Estado y magistrados de la Corte Suprema.

El Sistema está concebido como el conjunto de principios, normas y procesos que regulan las retribuciones de funcionarios y servidores de la Administración Pública por la prestación de servicio personal (gráfico 9). Está sustentado en principios de justicia, ra-

cionalidad, unidad y economicidad. Alcanza aproximadamente a 500.000 trabajadores al servicio del Estado.

Su implementación se ha previsto a través de un proceso gradual que comprende cuatro etapas, de las cuales a la fecha se han cumplido las dos primeras.

El proceso se inició con la expedición del D.S. 057-86-PCM, que estableció las principales características del Sistema, las normas y procedimientos para su aplicación a los grupos ocupacionales directivos y profesionales.

Posteriormente, con la expedición del D.S. 107-87-PCM se normó su aplicación a los grupos ocupacionales técnicos y auxiliares. Con el desarrollo de estas dos etapas se han logrado hasta la fecha los siguientes avances:

- Reducción del espectro de conceptos remunerativos (de 50 a 9).

- Simplificación de la frondosidad de disposiciones legales sobre la materia.

- Creación de una nueva estructura remunerativa para fijar de manera uniforme las compensaciones de los servidores y funcionarios públicos.

- Determinación de categorías remunerativas para los grupos profesional, técnico y auxiliar, considerando los factores del nivel educativo, capacitación, tiempo de servicios prestados al Estado y la evaluación institucional de cada trabajador.

- Aplicación cabal del concepto de homologación entre los grupos ocupacionales, haciendo más equitativa la distribución de las categorías remunerativas en función a las calificaciones personales del servidor y responsabilidad de los funcionarios.

- Tratamiento preferencial al profesorado, que ha permitido homologar sus remuneraciones con el resto de profesionales de la Administración Pública.

- Aplicación progresiva de los «traslapes» entre grupos ocupacionales, que permite retribuir de manera similar o mayor a los servidores que tienen las más altas calificaciones en su respectivo grupo frente a los que tienen menor calificación del grupo superior.

Sin embargo, no obstante este esfuerzo, durante el año pasado han persistido aún tratamientos remunerativos variados en la Administración Pública debido a normas de excepción que privilegian a determinadas entidades. Asimismo, existen incumplimientos o

mala aplicación de las normas por parte de los funcionarios responsables de su ejecución y de los que tienen que velar por su correcta aplicación. Tratando de evitar estas situaciones, a través de la Ley de Presupuesto del Sector Público, para el presente año, se ha dispuesto la nulidad de todos los actos administrativos, pactos o negociaciones bilaterales y los consiguientes beneficios económicos que se autoricen contraviniendo lo dispuesto en las normas del Sistema Unico de Remuneraciones.

2. SISTEMA DE PENSIONES

La Seguridad Social constituye uno de los principales instrumentos para alcanzar el objetivo de bienestar general de la población, dentro del cual se enmarca el otorgamiento de pensiones.

Dentro de este rubro, existen dos regímenes: uno, establecido por el D.L. 19990, que unifica y sustituye a partir del 24 de abril de 1973, en que fue promulgado, los regímenes de las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social; y otro, establecido por el D.L. 20530, que unifica los regímenes de pensiones correspondientes a los trabajadores públicos no comprendidos dentro de los alcances del D.L. 19990.

2.1. *Decreto Ley 19990*

Crea el Sistema Nacional de Pensiones, a cargo del Instituto Peruano de Seguridad Social, al cual se sujetan todos los trabajadores a excepción de aquellos que al entrar en vigencia se encontraban en el régimen de cesantía, jubilación y montepío.

Las pensiones que se otorgan a su amparo son por invalidez, jubilación y por sobrevivientes.

El trabajador que se invalida accidentalmente como consecuencia del desempeño de sus funciones tiene derecho a una pensión mensual igual al 50 por 100 de su remuneración asegurable.

La pensión de jubilación se otorga a los hombres a partir de los 60 años de edad y a las mujeres a partir de los 55, siempre que acrediten 30 ó 25 años completos de aportaciones, respectivamente. El monto máximo de la pensión mensual es igual al 80 por 100 de la remuneración asegurable del trabajador.

La pensión de sobrevivientes se otorga en los casos de viudez, orfandad o de ascendientes, en caso de fallecimiento del trabajador.

El monto máximo de la pensión se calcula en base a la pensión de invalidez o jubilación que hubiera correspondido al causante, en los porcentajes de 50 por 100 en caso de orfandad o de ascendientes, respectivamente.

2.2. *Decreto Ley 20530*

Unifica las normas respecto a pensiones a cargo del Estado correspondiente a los servicios de carácter civil prestados por los trabajadores públicos no comprendidos en el régimen del D.L. 19990.

Comprende a los funcionarios y servidores públicos que a la fecha de su dación (26 de febrero de 1974), contaban con siete años o más de servicios.

Las pensiones que se otorgan son por cesantía, invalidez y de sobrevivientes.

La pensión de cesantía se regula en base al ciclo laboral máximo de 30 años para el personal masculino y 25 años para el femenino. Se regulan a razón de una treintava o veinticincoava parte, por cada año de servicio, respectivamente, según se trate de varones o de mujeres. Los trabajadores con menos de 20 años no sometidos al régimen del Seguro Social o a otros regímenes especiales, que cesan a partir del 21 de noviembre de 1982, perciben una pensión equivalente a una treintava o veinticincoava parte del promedio de sus remuneraciones pensionables percibida en los doce (12) últimos meses, por cada año de servicios, según se trate de varones o mujeres, respectivamente.

El trabajador que se invalida accidentalmente como consecuencia del desempeño de sus funciones o del cumplimiento de órdenes recibidas tiene derecho a pensión por el íntegro de las remuneraciones pensionables que percibía al momento de invalidarse, cualquiera que fuera el tiempo de servicios prestados.

Para percibir pensión de invalidez, el trabajador debe ser declarado inválido por resolución del INAP, previo pronunciamiento emitido por una Junta Médica en los casos que sea necesario.

Las pensiones de sobrevivientes se otorgan en los casos de viudez, orfandad o de ascendientes, en casos de fallecimiento del trabajador.

El trabajador que fallece genera una pensión igual al 50 por 100 de la pensión de cesantía a que tuviere derecho. Si fallece en el desempeño de sus funciones, o del cumplimiento de órdenes recibidas, la pensión será igual al íntegro de las remuneraciones pensionables que percibía al fallecer, cualquiera que sea el tiempo de servicios prestados.

En la actualidad existen aproximadamente 140.000 trabajadores sujetos al régimen establecido por el D.L. 20530, el cual tiende a extinguirse paulatinamente por constituir un régimen cerrado financiado por el Tesoro Público.

V. SINDICALIZACION

La Constitución Política del Perú, además de reconocer explícitamente los derechos de sindicalización y huelga de los servidores públicos, ha ratificado el Convenio número 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre protección del derecho de sindicalización y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, en concordancia con lo cual se ha emitido la correspondiente reglamentación.

En tal sentido, servidores públicos, empleados y obreros permanentes de la Administración Pública tienen el derecho a constituir libremente organizaciones sindicales, afiliarse a ellas, aprobar sus estatutos y reglamentos, elegir a sus representantes y participar en su organización, administración y actividades. Este derecho no alcanza a los Magistrados del Poder Judicial, a los funcionarios del Estado que desempeñan cargos directivos y que legal o administrativamente están facultados para resolver los asuntos de su competencia, a los que desempeñen cargos de confianza, así como tampoco al personal militar y civil que forman parte de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Las organizaciones sindicales de los servidores públicos representan a sus afiliados y tienen por objeto, dentro de los límites de la Ley, defender los derechos de sus miembros, obtener el mejoramiento cultural de los mismos, contribuir al mejor desenvolvimiento y eficacia de la función pública y crear conciencia de la

importancia de su contribución al desarrollo socioeconómico de la Nación y de las responsabilidades inherentes a su ejercicio. Están prohibidas de dedicarse institucionalmente a asuntos políticos o de índole económico con fines de lucro. No forman parte de la estructura administrativa de las instituciones, pudiéndose constituir en cada una de éstas uno o más sindicatos.

Para la constitución y subsistencia de un sindicato de servidores públicos se requiere de la afiliación de no menos del 20 por 100 de la totalidad de trabajadores con derecho a sindicalizarse de la respectiva Repartición. En todo caso, el número mínimo de miembros requeridos será de 20.

Una vez constituidos tales sindicatos y cumplidos los requisitos establecidos, el Instituto Nacional de Administración Pública INAP los registra, con lo cual les otorga personería jurídica para todos los efectos legales.

Diez (10) sindicatos de servidores públicos pueden constituir una Federación y cinco (5) Federaciones una Confederación.

La Asamblea es el órgano supremo de estas organizaciones. Las Juntas Directivas que las representan son elegidas en votación general, obligatoria y secreta, sin posibilidades de ser reelegidas inmediatamente.

El sindicato mayoritario de la respectiva Repartición puede presentar anualmente en forma escrita su pliego de peticiones, sobre condiciones generales de trabajo exceptuando aspectos remunerativos. El titular de la Repartición convoca a una Comisión Paritaria, a efectos que dentro del plazo de diez (10) días hábiles evalúe dicho pliego y busque una forma de arreglo. Dicha comisión está integrada por cuatro representantes del sindicato mayoritario, cuatro de la institución y un representante del titular.

El Instituto Nacional de Administración Pública anualmente organiza una Comisión Técnica integrada por dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Justicia y del propio Instituto Nacional de Administración Pública —INAP—, la misma que evalúa y opina respecto a la procedencia técnico-legal y presupuestal de la forma de arreglo a que arribará la Comisión Paritaria o del pliego de peticiones del sindicato, si no se hubiera logrado el citado arreglo.

En el primer caso, cuando no hubiera observaciones de la Comisión Técnica o habiéndolas la Comisión Paritaria las acepte, el titular de la Repartición expide la correspondiente Resolución

aprobatoria. Ninguna entidad puede aplicar la fórmula de arreglo sin opinión previa de la Comisión Técnica.

Cuando la Comisión Paritaria no logra una fórmula de arreglo o cuando no encuentra conforme las observaciones de la Comisión Técnica, el informe de ésta debe ser sometido a consideración de un Tribunal Arbitral integrado por dos miembros designados por el sindicato mayoritario y dos miembros designados por la Repartición. Este Tribunal, dentro del tercer día hábil de su instalación, expedirá un laudo de obligatorio cumplimiento, el cual posee carácter de cosa juzgada.

A la fecha existe un notable avance en la sindicalización de servidores públicos existiendo 192 sindicatos, reconocidos y registrados en el INAP, con 190.891 afiliados (cuadro 4) que representan aproximadamente el 38 por 100 de los trabajadores de la Administración Pública, excluyendo a los de las empresas estatales. También existen dos (2) federaciones reconocidas.

Asimismo, durante 1987 han sido remitidos al INAP diecisiete (17) pliegos petitorios, de los cuales se han resuelto doce (12). En un solo caso (pliego del SUTEP), se ha conformado un Tribunal Arbitral para solucionar el pliego.

Considerando la experiencia adquirida y para el mejor tratamiento de la sindicalización de los servidores públicos, el INAP viene formulando un proyecto de Ley específica que regule las negociaciones colectivas y el derecho a huelga.

VI. ORGANISMOS QUE INTERVIENEN EN LA INSTRUMENTALIZACION DE LA FUNCION PUBLICA

1. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA (INAP)

El INAP es un organismo público descentralizado, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, responsable entre otros aspectos de racionalizar la Administración Pública y su desarrollo integral. Como tal, su organización se orienta fundamentalmente a contribuir al mejor desempeño de la Función Pública.

En especial son tres los órganos que se vinculan directamente con el desarrollo de los trabajadores, ellos son:

— La Dirección Nacional de Personal, encargada de crear y desarrollar las condiciones necesarias para lograr el mejor desempe-

ño de la Función Pública, en materia de remuneraciones, beneficios, pensiones, bienestar y régimen disciplinario.

— La Dirección Nacional de Capacitación, encargada de regular y promover la ejecución de acciones de capacitación administrativa en las entidades del Sector Público.

— La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), responsable de ejecutar directamente acciones de capacitación para los trabajadores públicos.

Las actividades del INAP se proyectan al interior de la Administración Pública a través de una serie de dependencias que, formando parte de la organización de las instituciones del Sector Público, conforman los sistemas administrativos de Personal y Capacitación, cuyos órganos rectores son las Direcciones Nacionales del INAP antes citadas. Existen Oficinas de Personal y Centros de Capacitación en los diferentes organismos públicos, cuya labor consiste fundamentalmente en asegurar el cumplimiento de las políticas nacionales y normas sobre aspectos que son de competencia de los Sistemas de Personal y Capacitación.

2. TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

Es un organismo contencioso administrativo, autónomo en el ejercicio de sus funciones, creado en 1984 por mandato de Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público D. Leg. 276.

Tiene por finalidad resolver, en última instancia administrativa, las reclamaciones de los funcionarios y servidores de la Administración Pública.

Está encargado de conocer, entre otros aspectos, lo siguiente:

a) Las reclamaciones individuales de los funcionarios y servidores públicos de carrera contra resoluciones declarativas de derechos de pensiones, así como las que impongan las medidas de cese definitivo, cese temporal disciplinario o destitución.

b) Los recursos de revisión presentados por los organismos sindicales, de los servidores públicos contra las resoluciones expedidas en reclamaciones sobre incumplimiento o interpretación de disposiciones legales, resoluciones administrativas o laudos arbitrales.

c) Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra resoluciones de los consejos regionales y que se aparten de la jurisprudencia obligatoria establecida por el propio Tribunal o de los precedentes de jurisprudencia de los consejos regionales.

Este Tribunal está integrado por siete vocales y se conforma por dos Salas de tres vocales cada una. La Sala Plena elige de su seno un presidente por un período de dos años, el mismo que no conforma Sala. Los vocales son nombrados por Resolución Suprema del Ramo de Justicia por un período de cuatro años, pudiendo ser renovables.

Los vocales del Tribunal son independientes en el ejercicio de sus funciones, a las que se dedican en forma exclusiva. No están sometidos a mandato imperativo y son inamovibles durante el período para el que han sido designados, en tanto demuestren conducta e idoneidad propias de su función. Tienen rango, prerrogativas y remuneraciones de vocal de la Corte Superior y les afectan idénticas incompatibilidades que a éstos.

Las resoluciones del Tribunal son definitivas; sólo pueden ser impugnadas en la vía judicial. Aquellas resoluciones que interpretan de modo expreso, con carácter general, el sentido de determinadas normas administrativas, constituyen precedente de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Pública. Para tal efecto se publican en el diario oficial «El Peruano» dentro del mes siguiente a su expedición.

El Tribunal del Servicio Civil funciona en forma desconcentrada a través de Consejos Regionales, los mismos que tienen a su cargo, dentro del ámbito territorial de su competencia, conocer en última instancia administrativa los reclamos de los servidores públicos de carrera contra resoluciones que afecten sus derechos, con excepción de las materias expresamente reservadas al Tribunal. Expiden Resoluciones definitivas impugnables solamente en vía judicial.

Los Consejos Regionales están integrados por un representante del Poder Judicial, uno del Ministerio Público, dos del Poder Ejecutivo, de los cuales uno representa al Ministerio de Justicia y ejerce la presidencia; y un delegado designado por las entidades sindicales de los servidores públicos, debidamente registradas.

Sus ámbitos de competencia se adecuarán a las regiones que cree el Gobierno. En tanto, funcionan tan sólo los de Lima y Callao, Chiclayo y Arequipa.

Cuadro 1
NUMERO DE INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (1987)

<i>Pliegos</i>	<i>Número</i>
<i>Poder Legislativo</i>	2
Senado de la República	
Cámara de Diputados	
<i>Poder Judicial</i>	1
<i>Poder Ejecutivo</i>	
Presidencia de la República	
Organismos centrales con rango ministerial	3
Instituto Nacional de Planificación	
Instituto Nacional de Comunicación Social	
Instituto de Comercio Exterior	
Organismos centrales de la Presidencia de la República	2
Sistema de Defensa Nacional	
Oficina Nacional de Cooperación Popular	
Presidencia del Consejo de Ministros	3
Instituto Nacional de Administración Pública	
Instituto Nacional de Estadística	
Museo de Arqueología y Antropología	
Ministerios	15
Instituciones Públicas Descentralizadas	67
Corporaciones Departamentales de Desarrollo	25
Municipalidades Provinciales y la de Lima Metropolitana	158
Organismos Autónomos (incluye las 27 universidades).....	37
Beneficencias públicas	101
Empresas del Estado	235
TOTAL	649

Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública (DNR - CIE).

Cuadro 2
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. CENTRO DE
INFORMATICA Y ESTADISTICA
(Cuadro del personal que labora en la Administración Pública por regiones naturales,
enero 1988)

<i>Grupo ocupacional</i>	<i>Costa</i>	<i>Sierra</i>	<i>Selva</i>	<i>Total</i>
— Directivos	10.044	4.698	1.590	16.332
— Profesionales.....	75.455	14.217	5.466	95.138
— Técnicos.....	103.477	37.433	12.721	153.631
— Auxiliares.....	199.885	27.977	5.705	233.567
TOTALES	388.861	84.325	25.482	498.668
PORCENTAJE	77,98	16,91	5,11	100

Fuente: Información remitida por las entidades del Sector Público Nacional (1988).

Elaborado: INAP (Centro de Informática y Estadística).

ADMINISTRACION Y FUNCION PUBLICA IBEROAMERICANA

Cuadro 3
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
(Personal que labora en la Administración Pública, enero 1988)

<i>Pliegos</i>	<i>Número de personas</i>
<i>Poder Legislativo</i>	1.662
Senado de la República	
Cámara de Diputados	
<i>Poder Judicial</i>	5.000
<i>Poder Ejecutivo</i>	386.990
Presidencia de la República	2.558
Organismos centrales con rango ministerial	
Instituto Nacional de Planificación	
Instituto Nacional de Comunicación Social	
Instituto de Comercio Exterior	
Organismos centrales de la Presidencia de la República	
Sistema de Defensa Nacional	
Oficina Nacional de Cooperación Popular	
Presidencia del Consejo de Ministros	1.496
Instituto Nacional de Administración Pública	
Instituto Nacional de Estadística	
Museo de Arqueología y Antropología	
Ministerios	366.511
Instituciones Públicas Descentralizadas	16.425
Corporaciones Departamentales de Desarrollo	3.948
Municipalidades Provinciales y la de Lima Metropolitana (*)	27.205
Organismos Autónomos (incluye universidades) (*)	34.994
— IPSS	37.000
Beneficencias públicas	1.869
Empresas del Estado*	168.801
TOTAL	667.469

Fuente: Entidades del Sector Público.

Elaborado: INAP (Centro de Informática y Estadística).

(*) Cifra proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (1986).

PERU

Cuadro 4
ORGANIZACIONES SINDICALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
(Por sectores registrados en INAP)

<i>Número de sectores</i>	<i>Número de sindicatos</i>	<i>Número de afiliados</i>	<i>Número de no afiliados</i>
1. Educación.....	30	157.363	13.403
2. Energía y Minas.....	1	445	182
3. Industria, Comercio, Turismo e Integración	1	561	597
4. Justicia.....	4	1.393	3.441
5. Relaciones Exteriores	1	265	0
6. Pesquería.....	1	496	500
7. Salud (*)	6	819	971
8. Trabajo y Promoción Social	4	816	603
9. Vivienda y Construcción.....	2	667	262
10. Transportes y Comunicaciones.....	14	2.604	1.987
11. Agrario	5	9.230	216
12. Economía y Finanzas	1	2.080	3.723
13. Presidencia del Consejo de Ministros	2	374	199
14. Presidencia de la República.....	2	299	191
15. Universidades.....	4	999	1.987
16. Corporaciones Departamentales de Desarrollo.	14	1.509	536
17. Ministerio Público	4	361	715
18. Poder Judicial.....	7	352	75
19. Jurado Nacional de Elecciones.....	1	252	451
20. Poder Legislativo	1	283	507
21. Municipalidades	87	9.723	4.076
TOTAL	192	190.891	34.622

(*) Seis sindicatos oficialmente reconocidos correspondientes a las beneficencias públicas.

XI

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO EN EL URUGUAY

Reflexiones sobre la reforma del Estado en el Uruguay

Rubén CORREA FREITAS

*Director de la Oficina Nacional
del Servicio Civil de la Presidencia
de la República del Uruguay*

Conferencia pronunciada por el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil en el Congreso Ibero-Americano de Antiguos Alumnos de la Universidad de Alcalá de Henares, celebrado entre el 3 al 6 de mayo de 1988 en Madrid, ESPAÑA.

Montevideo (Uruguay), 1988.

I. EL PROBLEMA DEL ESTADO

1. GENERALIDADES

En los últimos años, el Uruguay se ha visto sacudido por uno de los debates más importantes que en este momento se desarrolla en el mundo entero, que es el problema del Estado. En la década del sesenta, el Uruguay vivió el auge de las concepciones de la «reforma administrativa», que estuvieron tan en boga en América Latina. En ese sentido, puede destacarse la eficiente labor que cumplió la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, CIDE, dirigida por el Cr. Enrique Iglesias, que realizó un diagnóstico sobre la situación del Estado y la Administración Pública uruguaya, efectuando una serie de recomendaciones entre las que se encontraron, principalmente, las reformas introducidas por la Constitución uruguaya de 1967. Entre esas reformas destacamos la creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil para asegurar una administración más eficiente.

Nos encontramos con que, en la década del setenta, hubo una profunda discusión sobre la «reforma administrativa» en el resto de Latinoamérica y en la actualidad el gran debate se produce sobre el problema del Estado. Podemos afirmar que, en definitiva, al final del siglo XX, todo el mundo se encuentra en un gran debate, en una gran discusión sobre el papel que debe cumplir el Estado en la sociedad moderna, es decir, el problema de si debe haber más o menos Estado, cuál debe ser el papel del Estado en la nueva sociedad, qué tipo de Estado quiere la nueva sociedad o qué tipo de Estado necesita la sociedad contemporánea.

2. EL RECHAZO DEL ESTADO

Debemos destacar el planteamiento del pensador francés Jean François Revel, quien hace algunos años, en un libro que se llama «El rechazo del Estado», afirmó, entre otras cosas, lo siguiente: «Es innegable que hoy en día aumenta en los países industrializados e incluso en el tercer mundo una propensión al rechazo del Estado. Uno está en su derecho de reírse del simplismo de la discusión sobre “menos Estado” o “más Estado”. Pero sería un error ignorar la fuerza de la corriente de opinión hostil a la megalomanía del Estado, corriente internacional hasta el punto de que, no sólo la Gran Bretaña conservadora de la señora Thatcher, sino también en los Gobiernos de dirección socialista de Portugal, de España y de Italia, empiezan a plantearse en términos prácticos la cuestión de la desnacionalización parcial de sectores públicos que nunca hubieran debido llegar a serlo» (Revel, Jean F., «El rechazo del Estado», Ed. Planeta, Barcelona, España, 1985, pág. 185).

Aclara el pensador francés que «en Francia, sobre todo desde 1981, la discusión sobre “más Estado” o “menos Estado” dista mucho de haberse reducido a vagas generalidades. Una profusión de libros y de revistas de inspiración liberal, casi los únicos éxitos de librería en este período dentro del campo del ensayo político, ha acumulado estudios precisos sobre el problema. Para todo liberal, el objetivo consiste en rechazar no el Estado, sino el estatismo, es decir, la enfermedad que hace que el Estado sea incapaz de cumplir su función porque quiere asumir las tareas que corresponden a la sociedad y a los individuos.

En resumen, el reproche de que el Estado se adueña de toda clase de funciones que pertenecen a la sociedad, pero al mismo

tiempo desempeña mal las suyas» (*op. cit.*, pág. 12). Afirma Revel complementando su pensamiento: «En Francia, el rechazo del Estado parece, pues, tener una doble génesis. La primera, clásica, procede de una toma de conciencia en cierto modo técnica del efecto desorganizador y paralizante de los excesos de intervenciones y reglamentaciones. Este es el origen de la oleada antiestatal que surgió mucho antes en los Estados Unidos, en Gran Bretaña y que hoy afecta incluso a Finlandia. La segunda fuente, más particular de Francia, consiste en la politización del Estado. Desde luego, no a la politización del gobierno, que es el resultado normal de la alternancia democrática, sino la apropiación del poder del Estado, que debería pertenecer a todos los ciudadanos, en beneficio de una ideología, de un partido o de un grupo de partidos. Un partido puede perder la mayoría y luego reconquistarla, y la orientación política del gobierno cambiará cada vez en consecuencia y legítimamente. En cambio es contrario a la democracia que un partido se aproveche de su paso por el gobierno para acaparar el Estado en beneficio propio, de tal modo que conserve al menos parcialmente esta ventaja sea cual fuere el resultado de futuras elecciones.» (*Op. cit.*, págs. 16 y 17.)

A modo de síntesis, dice Revel que «empezamos a conocer esta Ley: en la medida en que un Estado se ocupa más de las cosas de que no debería ocuparse, peor hace lo que debería corresponder a su verdadera responsabilidad. Con el Estado totalitario, el proceso alcanza su término absoluto: el Estado lo hace todo, y en consecuencia no hace nada. Quiero decir, que es dueño de todo, pero que no es eficaz en nada.» (*Op. cit.*, pág. 23.)

Como se ve, el problema del Estado sigue siendo el centro de atención en los países desarrollados, a tal punto que el año pasado se celebró en la Argentina, del 24 al 26 de agosto de 1987, la 5.ª Convención de Bancos Privados Nacionales, en donde se trató el tema de la desregulación y crecimiento. Se expusieron las experiencias de España, de Inglaterra y de Italia, entre otros países, y vale la pena destacar la excelente exposición del Ministro de Economía y Hacienda de España, don Carlos Solchaga Catalán, quien entre otras cosas aclaró que las razones por las cuales el Gobierno socialista español privatizó por un lado y desreguló por otro no fueron razones de «apriorismos» políticos ni de convencimientos ideológicos; fueron simplemente las razones de que si se quería tener al final una respuesta positiva y flexible ante una situación de cri-

sis no tenía el Gobierno español otro remedio que intervenir directamente en la regulación de muchos de sus mercados y asimismo privatizar algunas empresas públicas.

3. LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

Es importante anotar que no sólo en los países capitalistas desarrollados se ha planteado este proceso de reforma del Estado, sino que hay una actitud general en todo el mundo de revisión del marco actual respecto a la actividad del Estado, y es así como la Unión Soviética, bajo el liderazgo del actual Secretario General, señor Mijail Gorbachov, ha iniciado lo que se conoce como la «perestroika», que según lo describe su autor supone un profundo sistema de reestructuración de las bases políticas, ideológicas y materiales de ese gran país socialista. Dice Gorbachov que las prioridades principales de la «perestroika» consisten «en una profunda reorganización estructural de la economía, en la reconstrucción de su base material, en nuevas tecnologías, en cambios en la política de inversión y en altos niveles de excelencia en la dirección». (Gorbachov, Mijail, «Perestroika», Emece Ed., Buenos Aires, 1987, página 28.)

Es interesante ver el análisis que formula y la crítica que realiza el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética respecto a los problemas de la burocracia, a los problemas de las trabas burocráticas dentro del Estado Soviético. En tal sentido, el señor Gorbachov dice que «también vemos que la gente deshonesto trata de explotar esas ventajas del socialismo, conoce solamente sus derechos, pero no quiere saber sus deberes: trabajan poco, evitan el trabajo y beben mucho. Hay alguna gente que se ha adaptado a las leyes existentes y las practica para sus propios intereses egoístas. Casi no da nada a la sociedad, pero sin embargo se las arregla para sacar de ella todo lo posible y aún lo imposible, vive de ingresos que no ha ganado». (*Op. cit.*, págs. 31 y 32.)

Y más adelante explica el problema suscitado en la Unión Soviética: «El mecanismo de freno en la economía, con todas sus consecuencias sociales e ideológicas, condujo al dominio de la burocracia en las estructuras públicas y a la expansión de la burocracia en todos sus niveles. Y esa burocracia adquirió demasiada influencia en todos los asuntos del Estado, administrativos e incluso públicos.» (*Op. cit.*, págs. 51-52.)

Afirma que «la política es indudablemente la cosa más importante en cualquier proceso revolucionario. Eso es igualmente cierto en la “perestroika”. Por tanto, otorgamos prioridad a las medidas políticas, una amplia y genuina democratización, la lucha decidida contra los trámites burocráticos y las violaciones a la Ley y el activo compromiso de las masas en la conducción de los asuntos del país». (*Op. cit.*, pág. 59).

Explica con mucha precisión el señor Gorbachov la raíz ideológica de su pensamiento y de la «perestroika» que está llevando a cabo en la Unión Soviética y en tal sentido señala que: «Lenin nunca creyó que la senda del socialismo debía de ser recta. El sabía cómo cambiar los eslóganes cuando la vida lo requería así. Y nunca fue un esclavo de las resoluciones una vez que eran adoptadas. No tenía miedo de estimular la actividad laboral individual, cuando el Estado y el sector público eran débiles.» (*Op. cit.*, página 108.)

Y finalmente expresa el señor Gorbachov que: «Los actos rutinarios no pueden ser borrados de un trazo. Los hábitos psicológicos inculcados durante años no pueden abolirse mediante ningún decreto, incluso el más tremendo. Lamentablemente, todavía tenemos que deshacernos completamente de nuestra forma anticuada de trabajar con la gente, formas que son coherentes con nuestra inclinación por las “campanas” ideológicas y las tontearías grandilocuentes. Aquí es necesario librar una lucha prolongada, intensa, una lucha contra el papeleo burocrático, el esplendor injustificado, los eslóganes abstractos y una ostentación pomposa reiterada. Lo importante es no ceder a las ilusiones de bienestar, no permitir que la burocracia y el formalismo ahoguen las fuentes vitales de la iniciativa popular.» (*Op. cit.*, pág. 119.)

4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Es evidente, pues, que el problema del Estado y de la reforma o modernización administrativa continúa siendo de vital importancia para el desarrollo económico y social de la América Latina y en particular del Uruguay. En tal sentido, podemos afirmar que según lo señala Gonzalo Martner «El objetivo de la reforma administrativa no es, pues, la “modernización” de la Administración, sino ayudar a la transformación estratégica del Sector Público con técnicas propias para que pueda liderizar el proceso de desarrollo

en una etapa concreta de una estrategia de desarrollo. En cada etapa el Gobierno podrá cumplir su cometido con mucho o poco personal público, pero lo que interesa es que cumpla su cometido estratégico en cada etapa; por ejemplo, construir tales represas hidroeléctricas, complementar las carreteras troncales de interconexión espacial, absorber en las escuelas una elevada cuota de la población en edad escolar, organizar la producción y el comercio exterior para duplicar las exportaciones, absorber cierto porcentaje de una desocupación funcional y estructural, etc.» («La reforma de la Administración Pública en América Latina, Bernardo Kliksberg», compilador, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 1984, págs. 58-59).

Es interesante destacar la crítica que formula el destacado experto de Naciones Unidas doctor Bernardo Kliksberg sobre el tema de la reforma administrativa en América Latina. Dice el destacado pensador administrativista lo siguiente: «La extensa serie de esfuerzos hechos en la región en materia de reforma administrativa del aparato público parece hallarse impulsada básicamente por la situación puntualizada. La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativa existente, y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del Sector Público.

Dichos esfuerzos, que abarcaron casi todos los países de América Latina, lograron resultados estimables. Entre ellos, crearon un elevado nivel de conciencia respecto de la trascendencia de la variable administrativa tradicionalmente subvalorada, establecieron una infraestructura institucional dedicada al mejoramiento administrativo, posibilitaron la formación de un nutrido grupo de especialistas, suministraron un fondo de experiencias valiosas a intentos futuros.

Sin embargo, existe consenso en que la reforma no logró sus objetivos de fondo. La capacidad organizacional del aparato público en sus áreas sustantivas esenciales continuó siendo marcadamente deficitaria en relación con las demandas derivadas de sus tendencias de desarrollo. Incluso la brecha entre necesidades y capacidades disponibles parece tener tendencia a ampliarse. Expresión de ello son, entre múltiples aspectos, el grado de rigidez e ineficiencia organizacional observables en el aparato central del gobierno y en diversos sectores clave como Salud, Educación y Agricultura, las deficiencias de gestión en el campo de las empresas públicas,

la permanencia y agudización de «cuellos de botella» en los programas y servicios de atención masiva al público, el predominio de procedimientos atécnicos en la elaboración de políticas en los altos niveles de decisión.

Como lo destacan las Naciones Unidas, en referencia al conjunto del «mundo en desarrollo»: «El efecto de los principales programas de reforma administrativa continúa siendo limitado en la mayoría de los países.»

¿Cuáles son las causas de fondo de este «efecto limitado»? Entre otros factores examinados con frecuencia: los errores en la estrategia de la reforma, el escaso apoyo político o la no continuidad de dicho apoyo, la falta de apropiado respaldo económico, las deficiencias de liderazgo, la inserción institucional inadecuada de las instituciones reformadoras, la carencia de recursos humanos calificados.» («Teoría de la burocracia estatal», Oscar Oslak, compilador, Paidós, Buenos Aires, 1984, págs. 462-463.)

5. CONCLUSIONES

En definitiva, pienso que el problema del Estado puede resumirse tal como lo ha hecho en forma por demás brillante el señor Presidente de la República, Doctor Julio María Sanguinetti, en su discurso del 21 de abril de 1988 al inaugurar los proyectos de capacitación y de investigación de la Oficina Nacional del Servicio Civil conjuntamente con la Fundación alemana Hans Seidel cuando afirmó que en relación al Estado nos encontramos con actitudes negativas o de rechazo y actitudes afirmativas. Las de rechazo aparecen de dos signos: por un lado, el intervencionismo que se abroqueló detrás de las estructuras del Estado en forma mecánica y defiende el Estado tal cual está, y todo lo que ello supone y significa. Esta fue calificada por el Presidente Sanguinetti como una actitud conservadora. Agregó que en el mismo aspecto negativo aparece un neo conservadurismo anarquista, en que el Estado desaparece como regulador de la vida social.

«Ambas actitudes, que no sólo son negativas sino utópicas, negativas en cuanto no aportan ninguna solución y utópicas porque en definitiva ninguna de las dos va a conducir a resultados prácticos.»

«El nuevo conservadurismo anárquico también utópicamente pretende, de un modo antihistórico, imaginarse que es posible vol-

ver a los tiempos anteriores de la revolución industrial, luego de producida ésta, e imaginar una sociedad en la cual podemos convivir más o menos pacíficamente sin la presencia reguladora del Estado, cuando él tiene hoy roles mucho más importantes que los que tuvo antes».

Pienso que, en definitiva, el problema del Estado en la actualidad es un problema sumamente complejo y que dependerá de cada realidad social, política y económica y que la definición es una decisión política en cuanto al papel del Estado. En cuanto a qué tipo de Estado se requiere y en cuanto a lo que debe abarcar el Estado dentro de una sociedad determinada, considero que es adecuada a las circunstancias actuales del Uruguay y de América Latina la reciente declaración del señor Presidente de la República Oriental del Uruguay, en el sentido de que no es posible asumir una actitud negativa, ni en el sentido de rechazar todo lo que sea contra el Estado, ni la de aceptar que todo debe estar dentro del Estado. Ninguna de las dos concepciones, la que quiere todo en el Estado, ni aquella que rechaza el Estado, son las adecuadas para solucionar los problemas de la sociedad contemporánea. Estimo que deberá decidirse por parte de cada país cuál es el tipo de Estado que requiere de acuerdo a sus necesidades, pero ese Estado tendrá que ser un Estado eficiente que sirva a la comunidad, que sirva al desarrollo económico y social y que favorezca la creación y la consolidación de una sociedad más libre, una sociedad más justa y una sociedad más solidaria.

II. LA CUESTION METODOLOGICA

1. GENERALIDADES

Es evidente que para tratar el problema de la «reforma del Estado» es imprescindible plantearse previamente el problema metodológico. Esto es, qué se va a reformar, cómo se va a reformar y para qué se va a reformar. Corresponde el tratamiento de tres cuestiones diferentes: en primer lugar, el problema de la reforma del Estado; en segundo lugar, el problema del procedimiento para llevar a cabo esa reforma del Estado y, en tercer lugar, el problema de los fines de esa reforma, es decir, cuáles son los fines y objetivos que se persiguen con esa reforma.

Considero entonces que es de fundamental importancia determinar claramente la cuestión metodológica, para reflexionar después sobre el alcance de la reforma del Estado en el Uruguay.

2. OBJETO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Se ha dicho que en América Latina se han ensayado diversos estilos de «reforma administrativa» con resultados diversos. Conviene resumir en esta parte en qué han consistido las estrategias de la reforma aplicada.

a) Hay reformas que enfatizan cambios en las estructuras administrativas del Sector Público. Consiste en cambiar el organigrama de la Administración Pública, creando nuevos Ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias, etc. Este enfoque ha demostrado ser insuficiente, pues carece de continuidad y se transforma en mera racionalización formal. Desde el punto de vista de ataque a problemas estratégicos, sus efectos fueron tenues, pues el enfoque no visualiza el llenar la «brecha» administrativa que surge del enfoque estratégico.

b) Reformas que enfatizan la racionalización de insumos. Consiste en crear «sistemas de personal» o servicio civil, «sistema de ministros», «sistemas de máquinas y equipos», «sistemas de servicios administrativos», etc. Estas experiencias también se mostrarán insuficientes, pues de poco sirve establecer sistemas de apoyo como los descritos si por el lado de la acción sustantiva se mantiene una irracionalidad extensiva.

c) Reformas que enfatizan la racionalización de procedimientos o «reformas del papeleo», cuyo propósito es acortar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempo y movimientos. Son reformas de «fluxogramas» y su objetivo es muchas veces mejorar la atención al público y determinar fuentes de impopularidad o de presión social. Se les llama «reformas procesalistas» y naturalmente no resuelven los problemas de una Administración que requiere promover el desarrollo.

d) Reformas administrativas con criterio economista. Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando Ministerios, Direcciones Generales o Entidades Autónomas.

Cuando aquello no es viable se reduce el personal, el gasto de materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de austeridad y conducen, por lo general, a la paralización de la Administración Pública. (Gonzalo Martner, *op. cit.*, págs. 61-62.)

Con respecto al objeto de la reforma, cabe destacar que el Doctor Kliksberg señalaba lo siguiente: «La idea de que el tema no se reduce a la modernización del Estado; la suposición de otras décadas, la del sesenta y la del setenta, que el tema era montar la Administración para el Desarrollo, lo que significaba básicamente modernizar técnicamente, ha sido superada por la realidad.

El tema excede totalmente al ajuste técnico. La cuestión es la transformación del Estado, y la modernización es sólo una de las dimensiones del cambio.

El enfoque renovado pasa por coordenadas que tienen mucho más que ver con la visión del proceso de transformación como esencialmente político» (Bernardo Kliksberg, «Cómo reformar el Estado», ONSC, Montevideo, 1987, pág. 33).

En definitiva, pues, el problema que planteamos es el siguiente: ¿se trata de reformar la Administración Pública, se trata de reformar el Estado o se trata de reformar la sociedad?

En primer lugar, debemos afirmar que el problema de la reforma de la Administración Pública ha sido superado, como lo admite la doctrina contemporánea; modernamente lo que preocupa es la reforma del Estado y, por tanto, la reforma de la sociedad en su conjunto. Luego de las experiencias de las décadas de los años sesenta y setenta, con respecto a la «reforma administrativa» en América Latina, puede concluirse que a fines del siglo XX la preocupación no sólo de los países de América Latina, sino de los países desarrollados como los europeos e incluso la llamada «perestroika» en la Unión Soviética tienden, justamente, a una reforma más profunda que no sólo abarca a la Administración Pública, no sólo se preocupa por el problema de cambiar Ministerios, suprimir Ministerios o crear otros, o los problemas de procedimiento, sino que se preocupa por algo más profundo que es el papel del Estado, es decir, qué tipo de Estado se necesita para la futura sociedad. Quiere decir que el problema, que el objeto de la reforma, actualmente, abarca al Estado en su conjunto y, por tanto, a la sociedad.

En segundo lugar, podemos afirmar que la reforma del Estado abarca áreas muy importantes, que se refieren a la organización,

estructura y funcionamiento del Estado, el papel del Estado, a cuánto abarca el Estado en la sociedad. Debemos recordar que con el avance de las ideas a principio del siglo XX comenzó a desarrollarse una serie de actividades por parte del Estado, se abandonó el Estado liberal propio del siglo XIX, en que el Estado era simplemente «Juez y gendarme». El Estado empezó a tomar para sí una serie de actividades como los servicios públicos de energía eléctrica, agua potable, comunicaciones, transportes, teléfonos, etc.; servicios de carácter social como la salud pública, la enseñanza, las jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, etc., y asimismo se hizo cargo de determinadas actividades privadas como, por ejemplo, la actividad bancaria, la actividad industrial o comercial, etc. El Estado asumió una serie de roles dentro de la sociedad, que hasta determinado momento histórico eran propios de la actividad privada. Entonces el gran debate es cuánto debe abarcar el Estado, si debe realmente intervenir en actividades que son propias de los particulares y si no debe dejar mayor injerencia, mayor libertad, a la iniciativa privada, a la iniciativa individual.

3. EL PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

Otro aspecto metodológico importante es lo que se refiere al procedimiento de la reforma del Estado. Aquí hay dos grandes métodos para encarar este tema: la reforma se hace en forma global o se hace en forma parcial. Aquí nos estamos preguntando el problema de cómo hacer la reforma, es decir, si se hace de una vez por todas, o si por el contrario habrá de encararse un procedimiento gradual.

Respecto al procedimiento, la experiencia en América Latina demuestra que cualquier esfuerzo que se haga en esta materia deberá ser gradualista, porque los enfoques globalistas en esta materia tienden al fracaso. Son muy graves y muy difíciles los problemas del Estado para poder encararlos todos de una vez y es muy difícil dar una respuesta inmediata, porque supone una gran expectativa en la ciudadanía y en la opinión pública y ello puede llevar a un fracaso. Es necesario tener una visión muy clara y global sobre cómo debe hacerse la reforma, acerca del procedimiento que debe seguirse, haciendo etapas y cumpliendo etapas muy precisas

y muy bien definidas para que en un lapso de diez años se puedan lograr los objetivos de la reforma.

El método que ha seguido el Uruguay en esta segunda etapa, luego de la instalación del Gobierno democrático, es enfrentar todos los problemas de la reforma administrativa con un enfoque eminentemente gradualista, encarando los diversos problemas, desde la política de personal hasta el de la organización del aparato estatal en forma paulatina, con la finalidad de ir adaptando las estructuras y el funcionamiento del Estado a la nueva realidad.

4. LOS FINES DE LA REFORMA DEL ESTADO

El tercer problema metodológico es el de los fines, es decir, por qué se hace la reforma y para qué se hace. Fundamentalmente se afirma que el Estado en su actual conformación y la Administración Pública en particular, son ineficientes y, por tanto, ineficaces. Es decir, que tiene un costo muy importante, inadecuado para su cumplimiento y por otro lado no logra satisfacer las necesidades colectivas, las necesidades de la sociedad en su conjunto; este es el problema de la eficiencia y la eficacia del Estado.

Con razón anota Oszlak que «en el contexto latinoamericano, son comunes las expresiones que aluden al “excesivo costo de la burocracia” o a la “deficiente prestación de los servicios públicos”. He aquí dos afirmaciones cuyo arraigo y difusión a nivel popular no requiere demostración y cuya validez pocos se atreverían a cuestionar. Desde un punto de vista conceptual, la primera toca el problema de la *eficiencia* en el empleo de recursos por parte del aparato administrativo del Estado, en tanto que la segunda se refiere a la *efectividad* del Sector Público en el cumplimiento de sus objetivos. Ambos conceptos pueden sintetizarse en la idea de *productividad* de la burocracia, vale decir, la medida en que ésta logra sus objetivos mediante el mínimo empleo de recursos. En este sentido, la opinión popular en los países del continente admite como un hecho que las burocracias son improductivas en razón de que cumplen deficientemente con sus fines, insumiendo no obstante una cantidad excesiva de recursos». (Oscar Oszlak, «Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya», Naciones Unidas, Nueva York, 1972, pág. 1).

A nivel popular siempre se plantea el problema de la eficiencia y eficacia del Sector Público, comparándola con la actividad pri-

vada y es común escuchar decir que la actividad pública no es tan eficiente como la privada o que no es tan eficiente y eficaz como la empresa privada, es decir, que siempre hay un preconcepción en el sentido de identificar la actividad privada con la eficiencia.

En tal sentido, Kliksberg ha dicho que: «Las metas del Sector Público no son equiparables en gran parte de sus operaciones a las propias de la empresa lucrativa. Mientras que ella se dirige a la maximización de los beneficios y procura establecer para ello una relación de optimización entre ingresos y costos, el Sector Público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicio colectivo, debiendo recurrir a combinaciones que compatibilizan variados objetivos, como, entre otros, el pleno empleo, la mejor distribución del ingreso, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional, el desarrollo tecnológico.

Ello genera diferencias notorias en las áreas de actividad respectivas. Competen al Sector Público un conjunto de acciones que por su índole difícilmente atraigan el interés privado, como la realización de grandes programas de desarrollo, el desenvolvimiento de proyectos destinados principalmente a la creación de empleos o al progreso regional, la inversión en programas de infraestructura, el desarrollo de programas de servicios sociales, la producción de insumos de uso difundido.

Las diferencias de metas señaladas traen consecuencias directas en términos organizacionales. La productividad de cada sector debiera ser medida en términos de sus objetivos específicos. La del Sector Público no puede referenciarse meramente a “rentabilidad”, ello simplifica totalmente su función histórica. Deberán emplearse para registrar la productividad estatal variados indicadores, como desarrollo social, paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humanos, defensa de la dependencia económica, estabilidad, conservación del medio ambiente.» (Kliksberg, Bernardo, «La reforma de la Administración Pública en América Latina», pág. 33).

III. LOS SUPUESTOS PREVIOS

1. GENERALIDADES

El problema de la reforma del Estado y de la Administración Pública supone la definición de determinados problemas de orden

metodológico, pero también supone la existencia de los llamados supuestos previos. Estos supuestos previos, a mi juicio, son los siguientes:

- a) decisión y apoyo político;
- b) concepción sobre el papel del Estado;
- c) política económica coherente y estable;
- d) la opinión pública.

2. DECISION Y APOYO POLITICO

En primer lugar, la decisión y el apoyo político, porque es de especial trascendencia que el problema de la reforma del Estado tenga una clara definición desde el punto de vista político, que haya una decisión del poder político y del Gobierno en cuanto a la necesidad de la reforma del Estado y de la Administración, qué tipo de reforma se quiere y que una vez tomada la decisión se logre el apoyo político correspondiente para que ella se pueda realizar. El problema de la reforma del Estado ha dejado de ser un problema de técnicos, de expertos, como sucedió en la década del sesenta-setenta, habiéndose transformado en un problema de decisión política. Es un problema que no sólo debe importar al técnico en cuestiones administrativas o al economista, sino que fundamentalmente debe importar y preocupar a la clase política, a los políticos y a los gobernantes. Muchas veces nos encontramos con que se adopta la decisión, se define lo que se quiere reformar, cómo se quiere reformar y luego se deja el problema a los técnicos sin que ellos logren el apoyo político para que los cambios estructurales y funcionales se lleven a la práctica. Es decir, que por razones políticas se da apoyo, se toma la decisión, pero se deja en el papel. No basta entonces con tomar la decisión política, no basta con afirmar la voluntad de reformar el Estado y la Administración, sino que se necesita el apoyo político posterior para la ejecución y puesta en funcionamiento efectiva de los cambios estructurales y funcionales necesarios para que realmente haya un cambio profundo sustancial y cualitativo en el funcionamiento y la organización del Estado y de la sociedad en su conjunto.

3. EL PAPEL DEL ESTADO

En segundo lugar, considero como supuesto previo tener una clara concepción sobre el papel del Estado, esto es, que es primordial tener definido sobre cuál es el rol del Estado, el papel del Estado que debe cumplir, una vez ejecutada, una vez implantada, una vez en funcionamiento la reforma administrativa y la modernización del Estado. Para ello, entonces, debe tenerse una definición política sobre qué es lo que se quiere, qué tipo de Estado se quiere para el futuro, cómo se ve el Estado en el futuro, cómo debe ser el Estado, una definición sobre objetivos y fines muy precisos. No se puede estructurar una reforma del Estado por agregación, es decir, ir solucionando aspectos parciales sin coordinación, como por ejemplo puede ser el problema de los trámites burocráticos, o como puede ser el problema de la toma de decisiones o la organización de algún organismo en particular. Debe tenerse claramente una idea, entonces, sobre qué tipo de Estado, qué rol debe cumplir el Estado en el futuro, para entonces encarar la reforma con una clara visión de hacia dónde tiende la reforma, para adoptar los procedimientos, los mecanismos, los instrumentos adecuados, porque de lo contrario se estarán aplicando instrumentos, medidas que son inadecuadas para los fines que se persiguen con la reforma.

4. POLITICA ECONOMICA

En tercer lugar, me parece importante como supuesto previo que exista una política económica coherente y estable. En este sentido el Uruguay puede dar un ejemplo muy claro con respecto al problema de su política económica a partir de 1985, una política económica que se ha caracterizado por la reducción de la inflación en términos muy significativos, téngase presente que cuando comenzó el Gobierno en 1985 había una inflación del 82 por 100 anual y se ha reducido a un 57 por 100 anual en 1987, y de acuerdo al programa económico se piensa reducir a términos relativamente importantes que llegarían a un máximo del 40 por 100 en el año 1989. En primer lugar, entonces, reducción de la inflación; en segundo lugar, se ha logrado una reducción muy importante del dé-

ficit fiscal, que en 1984 llegó a un 10 por 100 y actualmente se sitúa en un 4 por 100 aproximadamente. Se ha logrado reducir, también en forma importante, la tasa de desocupación, la tasa de desempleo, de tal manera que nos encontramos que al comienzo de 1985 teníamos una tasa de desocupación que llegaba a casi un 15 por 100 y esa tasa se ha reducido a un 9 por 100 anual. También se ha logrado una tasa importante de crecimiento, prácticamente una tasa que puede situarse entre un 4 y un 5 por 100 anual es el crecimiento del Producto Bruto Interno. Es decir, entonces, que las medidas de orden económico han sido importantes en la reducción de la inflación, del déficit fiscal, de desocupación y el crecimiento del Producto Bruto Interno y de la inversión del país a partir de mediados de 1986. Debemos agregar un importante aumento del salario real, que puede estimarse en un promedio superior al 30 por 100 en los últimos tres años. Considero que ello es de fundamental importancia, porque la política económica está definiendo, está marcando los límites de esa reforma de la Administración Pública del Estado. No se puede hacer una reforma o modernización administrativa con prescindencia de la política económica, no se puede hacer una reforma o modernización administrativa en contra de una política económica, porque evidentemente estará condenada al fracaso. No digo con esto que haya una subordinación o que deba existir una subordinación o una sujeción estricta por parte de los reformadores administrativos o de quienes se encargan de la reforma administrativa o de la modernización administrativa a los equipos económicos, o a los grupos que dirigen la política económica, sino que digo que debe haber una correlación, una coordinación y una estrecha colaboración entre quienes tienen a su cargo la planificación administrativa. La reforma del Estado tiene como fin mejorar la sociedad en su conjunto, tiene como fin servir a la comunidad en su conjunto para que haya mayor justicia social, para que haya una mejor redistribución de la riqueza, para que haya un desarrollo económico y social de la comunidad. Entonces, evidentemente, la reforma del Estado tiene que servir como apoyo fundamental para una política económica, que a su vez sirva también a la sociedad.

5. OPINION PUBLICA

En cuarto lugar, como cuarto supuesto previo, incluyo a la opinión pública. El tema de la reforma del Estado y de la Administración Pública ha dejado de ser un problema de elites, de expertos, para ser un problema político general que importa, entonces, a la clase política en su conjunto, pero que importa también a la ciudadanía. Es de destacar que el tema de la reforma o de la modernización administrativa hoy está prácticamente en la agenda de todos los partidos políticos uruguayos y que, en general, toda la clase política en nuestro país le da la importancia adecuada con los enfoques propios de cada colectividad en función de sus propias ideologías, con sus propios métodos. Pero es un tema que ya ha escapado a los expertos o a las elites para transformarse en un tema que importa a la opinión pública. La opinión pública, la ciudadanía, está muy preocupada por el problema del funcionamiento del Estado, por el problema de la ineficiencia del Estado, por el problema de la mala atención al público, por el problema de las «colas» que se generan para pagar tributos, o para pagar los consumos de energía eléctrica, teléfono, etc., por el problema de la lentitud de los trámites burocráticos, que suponen muchas veces el hecho de que los ciudadanos o los particulares no tengan solución a los problemas que plantean, ya sea un problema de trámite de importación o exportación, o un problema relacionado con su jubilación, su pensión, o directamente con algún problema relacionado con sus actividades comerciales o industriales. El papel del Estado y el problema del mejoramiento y de la transformación del Estado para ser un Estado más eficiente y un Estado más ágil, un Estado menos costoso, es un problema que hoy en día importa a la opinión pública en general y a la ciudadanía. Entonces, estimo que es imprescindible lograr un apoyo y un conocimiento pleno y a fondo por parte de la opinión pública respecto de los objetivos, de los procedimientos y fines de la reforma del Estado para que ésta a su vez apoye, y además aporte sus puntos de vista, sus críticas. Es imprescindible recabar a través de los partidos políticos, de las organizaciones sociales o por medio incluso de encuestas, cuál es la opinión de la ciudadanía sobre los trabajos en materia de reforma del Estado, qué opina la ciudadanía sobre qué tipo de

Estado quiere, cómo funciona el Estado, cómo estima o considera que debería funcionar el Estado, cómo considera la ciudadanía que debiera ser el Estado y cómo nos serviría mejor.

IV. LA EXPERIENCIA URUGUAYA

1. GENERALIDADES

A partir de la reinstalación del Gobierno Democrático en 1985, puede afirmarse que se ha iniciado un proceso gradual, pero profundo, de reforma del Estado, que tiende a solucionar aspectos relacionados tanto con la estructura como con el funcionamiento del Estado uruguayo. La situación actual es de una hipertrofia del aparato estatal, debida fundamentalmente a un crecimiento producido por agregación. La estructura actual del Estado uruguayo con un Gobierno Central integrado por los tres poderes, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, once Ministerios, más tres órganos de creación constitucional que son el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Corte Electoral. A ello debemos sumar las llamadas Empresas Públicas, que en nuestro país tienen la denominación de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y un total de diecinueve Gobiernos Departamentales que corresponden a cada uno de los Departamentos del país. Existe una hipertrofia de la actual estructura del Estado, en virtud de que, en primer lugar, se ha producido un crecimiento por agregación, es decir, se han ido creando Organismos sin tener una planificación previa de la estructura del Estado, y de los fines, roles y papeles que debe cumplir el Estado dentro de la sociedad. En segundo lugar, se nota claramente una falta de definición de objetivos y además una superposición de funciones. Además, hay problemas de funcionamiento muy serios, como por ejemplo, los relacionados con las trabas burocráticas debidas a la cantidad de expedientes, a la cantidad de trámites lentos, engorrosos, difíciles y tortuosos que debe cumplir cualquier administrado para poder obtener una decisión por parte del Estado. Si a ello le agregamos una deficiente política en materia de Administración de Personal, que tiene su origen desde una inadecuada selección de los recursos humanos hasta la falta de capacitación de los mismos, nos encontramos con una situación general que encontró el Gobierno Demo-

crático de 1985 sumamente deficitario. Entonces podemos definir en líneas generales que en el Uruguay el problema del Estado lo encontramos en dos grandes áreas, el problema de estructura por un lado y el problema de funcionamiento por el otro. Hemos de analizar entonces las soluciones a los problemas estructurales y a los problemas funcionales que está dando el actual Gobierno del Presidente Sanguinetti.

2. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

Respecto a los problemas estructurales, el Uruguay ha seguido una tendencia gradualista con la finalidad de ir adecuando su estructura hipertrofiada a la nueva realidad y a las nuevas necesidades de los tiempos modernos. En tal sentido, puede afirmarse que se ha adoptado una política de corte gradualista, fundamentalmente la reestructura del Estado o la reforma del Estado está abarcando el sector de las Empresas Públicas. Entonces, en primer lugar, se ha optado por suprimir organismos, concretamente Industria Lobera y Pesquera del Estado, que es el Organismo o la empresa pública dedicada a la industrialización y comercialización del pescado, en virtud de que se ha entendido que la actividad privada la cumple con mucha eficiencia y mucha eficacia y que la empresa pública encargada de este área ha sido totalmente deficiente. Se entiende conveniente dejar este cometido, esta tarea, en manos de los particulares. Por otra parte, el Gobierno uruguayo ha resuelto transformar una empresa pública, PLUNA, Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea, con el cometido del transporte aéreo de nuestro país. Ha resuelto transformarlo en un Organismo de economía mixta, de acuerdo al texto constitucional, permitiendo, entonces, que en este Organismo puedan invertirse capitales privados, de tal manera que PLUNA se transformaría, en el futuro, en un Organismo en el cual el 51 por 100 de las acciones serían del Estado y el resto podrían ser acciones de los particulares, de las empresas privadas. Se tiende con ello a darle mayor competitividad y mayor operatividad, dado que, como se sabe, todo lo que se relaciona con la compra de aviones y la conquista de los mercados en esta materia es muy difícil y muy costoso y evidentemente la inversión para el Estado es muy importante y se requiere de la inversión de capitales privados y capitales internacionales para

que el Organismo se pueda desarrollar en forma eficiente. Asimismo, el Gobierno ha optado por reestructurar dos Organismos, dos empresas públicas, que son, por un lado, AFE, Administración de Ferrocarriles del Estado, un Organismo que contaba con un total de 9.000 funcionarios y con un déficit anual de U\$S 40.000.000. Se optó por una reestructura muy importante con la supresión del servicio de pasajeros y una inversión de U\$S 93.000.000 para que en el ente ferroviario vuelque toda su capacidad en lo que se entiende que es el área que realmente es eficiente, esto es, el transporte de carga. Allí se ha optado por reducir drásticamente el personal; en tal sentido se está aplicando en estos momentos una importante redistribución de personal de ese Organismo a otros Organismos del Estado, tarea que está cumpliendo la Oficina Nacional del Servicio Civil. Otro Organismo que está siendo sujeto al proceso de reestructuración es la Administración Nacional de Puertos. El puerto de Montevideo se ha caracterizado en los últimos tiempos por demostrar una gran ineficiencia y sobre todo por tener altos costos operativos, hecho que perjudica en forma muy importante a los exportadores e importadores y además, por supuesto, con un perjuicio directo para el Estado. Allí se está en la etapa de implementación de las medidas de cambio; todavía no han sido definidas, pero ya están en la etapa de definición y habrá cambios cualitativos muy importantes que harán que nos encontremos con un puerto que realmente sirva a los intereses del país y de América Latina en su conjunto. Es decir, un puerto que sea más ágil, más eficiente y con menos costos operativos.

3. EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

Los problemas de funcionamiento del Estado son de diversa naturaleza. Así nos encontramos nosotros con un grave problema en lo que se refiere al *régimen jurídico de las empresas públicas*. Considero que el actual sistema, o marco normativo, que rige a las empresas públicas en el Uruguay debe ser cambiado sustancialmente, dado que las empresas industriales y comerciales del Estado no pueden regirse por las mismas normas jurídicas de la Administración Central, es decir, de los Ministerios, de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo. Naturalmente que las normas de funcionamiento de esos organismos tienen que ser mucho más ágiles,

mucho más flexibles, adaptadas a la propia naturaleza de la actividad industrial o comercial del Estado. Otro problema muy importante con relación al funcionamiento del Estado es lo que se refiere al *sistema de controles*. El Uruguay se ha caracterizado por un sistema de controles muy rígidos, y además controles previos y de legalidad que en definitiva lo único que hacen es trabar el funcionamiento de la Administración, pero que no controlan lo que deben controlar realmente, esto es, la gestión del Estado y la Administración Pública en su conjunto. El control previo de legalidad, que es un requisito impuesto por la Constitución de la República, es un control que tiene como finalidad exclusiva controlar si el gasto que se realiza está previsto o no en el presupuesto del Estado o en el presupuesto de la respectiva empresa pública. Pero, evidentemente, el problema no es un problema de legalidad exclusivamente, sino un problema de eficiencia, un problema de capacidad de gestión. Nosotros entendemos que deberá irse a un cambio en este actual sistema de controles para pasar a un sistema de control de gestión, de control *a posteriori*, pero un control que en definitiva sea efectivo, serio, responsable y que además castigue realmente a quienes hagan una mala gestión, a quienes en definitiva perjudiquen los intereses del Estado.

Pero, evidentemente, los problemas de funcionamiento del Estado también se refieren a otras áreas, como, por ejemplo, lo que se refiere a la *dirección*. El ejercicio del mando demuestra problemas que se traducen en dificultades para que la Administración pueda desarrollar su actividad en forma normal. Es así como en algunos Ministerios y empresas la dinámica ha faltado desde la dirección. Muchas Gerencias y Direcciones Generales se desempeñan con un ritualismo vaciado de contenido. Los niveles de dirección que deberían producir la gran masa de estudios, investigaciones, indagaciones, procesamiento de demandas, que conduzcan a la toma de decisiones, realmente es poco lo que realiza en el plano innovativo.

Nos encontramos también con problemas de *información*. Es así como podemos afirmar que falta o tiene insuficiente difusión la información, que en muchos casos es vital. En otros, cuando existe la información es mala, inadecuada, inoportuna, tanto la información cuantitativa como la información cualitativa, la que en definitiva debe ser organizada en un sistema. Pero el tema, ya más grave, es el que tiene que ver con la valorización de la informa-

ción en la Administración Central. En las oficinas se procesa poca información. La información útil es escasa. El resto es procesamiento de papeles lo que la hace ritual. Sobre este tema es necesario diseñar una estrategia que impregne todas las acciones de la Administración Pública. También hay problemas en lo que se refiere a documentación y archivo. Entre otros problemas puede citarse una desactualización, obsolescencia de los sistemas y certificaciones lentas.

También nos encontramos con problemas de *supervisión*. Estos problemás afectan fundamentalmente la interrelación entre las decisiones y la práctica administrativa. Estos niveles tienen problemas críticos diferentes y específicos:

- a) el nivel de supervisión que participa en la toma de decisiones (directores generales, directores de división, gerentes, etc.),
- b) el nivel de supervisión de las actividades operativas que tiene que ejecutar las decisiones.

También existen problemas de *organización y procedimientos*. Muchos de los procedimientos que se realizan en la Administración Pública son obsoletos. Particularmente preocupante son aquellos que hacen perder tiempo y dinero a los administrados o usuarios de los servicios. Podemos destacar entre otros los siguientes problemas: mala organización de la dirección superior, concentración en la toma de decisiones, deficientes sistemas de información, dilución de las responsabilidades, excesiva intromisión de las vinculaciones político-partidarias, deficiente gestión e inexistente evaluación presupuestal, carencias de procedimientos y manuales, hipertrofia de los controles, lo que se denomina comúnmente como la hiperregulación, el predominio del formalismo, la duplicación de funciones y cometidos y la falta de cooperación entre instituciones.

Asimismo, podemos destacar los problemas de *atención al usuario*. La mala atención al usuario es la manifestación más vital del decaimiento de una cultura administrativa. Cuando se trata mal a un ciudadano, a un particular, no sólo hay una responsabilidad del funcionario que atiende la ventanilla, sino que esa responsabilidad es básicamente de los supervisores que permiten esta actitud. Es por esto que más que un problema en sí mismo, el problema de la atención al usuario es la manifestación del funcionamiento de la administración.

Y por último, debemos destacar los problemas relacionados con la *administración de los recursos humanos*. En este aspecto puede afirmarse que actualmente se han dado pasos muy importantes que los vamos a detallar seguidamente. No obstante, puede afirmarse que hasta el momento de asumir el actual Gobierno en 1985, el diagnóstico nos mostraba lo siguiente: la existencia o la aplicación de criterios inadecuados para la selección del personal de la Administración Pública, la falta de una capacitación inicial, y la escasa capacitación posterior, también la carencia de incentivos, dado que se premiaba más a la antigüedad que al buen desempeño, un régimen disciplinario inadecuado y la escasa o nula participación de los funcionarios y los mandos medios, el excesivo personalismo, un sistema de remuneraciones caro, inadecuado y no motivante, una baja moral de trabajo, una inadecuada distribución de los funcionarios con crecimiento de actividades de apoyo en detrimento de las sustantivas, una resistencia al cambio y por el contrario un apego a la rutina, en especial la existencia de resignación, como por ejemplo la clásica expresión «no se puede hacer nada».

Frente a todos estos problemas que hemos indicado en el funcionamiento del Estado, puede afirmarse que se ha comenzado ya a adoptar una serie de decisiones sumamente importantes. En este sentido ha cumplido un papel fundamental la Oficina Nacional del Servicio Civil en dos áreas fundamentales: en la política de personal que ha trazado el actual Gobierno y lo que se refiere a la racionalización administrativa.

4. LA POLITICA DE PERSONAL

Primer aspecto, es decir, la política de personal, puede afirmarse que por primera vez el Uruguay tiene una política de personal para el Sector Público racional, coherente y adaptada a las más modernas técnicas de administración de personal. En tal sentido, cabe afirmar, en primer lugar, que nuestro país cuenta, actualmente, con un *sistema de ingreso por concursos* a la Administración Pública, sistema que abarca toda la Administración Pública con excepción del Poder Legislativo y los Gobiernos Departamentales. Esto, evidentemente, asegura el ingreso de los más capaces a la Administración Pública. Todo el régimen de concursos, todo el régimen de selección técnica, ha sido cometido por el legislador a la Oficina Nacional del Servicio Civil para que lo reglamente, para

que se estructure las bases de esa selección técnica del personal. Asimismo, en forma concomitante con este nuevo sistema vigente en el Uruguay a partir del primero de enero de 1988, nos encontramos con una importante *restricción, limitación o prohibición de ingresos* a la Administración Pública. En este sentido la actual Administración, a partir de 1985, se ha caracterizado por una política muy restrictiva en el ingreso de personal, de tal manera que prácticamente se ha mantenido el aparato público estatal en los mismos niveles que fue tomado en 1985.

En tercer lugar, dentro del mismo aspecto de selección de personal, debemos destacar la política de *redistribución de personal* que está vigente en nuestro país desde el primero de enero de 1987. Existe un sistema de redistribución de personal por el cual los Organismos del Estado pueden declarar excedentes a funcionarios como consecuencia de la supresión de servicios o de la reestructuración de los servicios, y la Oficina Nacional del Servicio Civil es el organismo competente para poder redistribuir ese personal. La experiencia ha demostrado ser muy buena en la materia; ya se han redistribuido alrededor de 1.000 funcionarios y en este momento están en proceso de redistribución 2.000 funcionarios de un Organismo que está en proceso de transformación que es AFE y además debe agregarse el personal a redistribuir de ILPE, que es un Organismo que está en proceso de supresión.

En forma concomitante, como segundo aspecto importante a destacar, es lo que se refiere al nuevo *régimen de ascensos* que estará vigente a partir de este año en el Uruguay. El régimen de ascensos en la Administración Central tendrá como característica que la base fundamental para ascender será la capacitación y el mérito, dejando a la antigüedad un papel mínimo, de tal manera que, por ejemplo, para ascender en el futuro a un cargo de director de División de un Ministerio, cargo máximo de la carrera administrativa en un Ministerio, la antigüedad sólo tendrá un peso de un 5 por 100, mientras que la capacitación tendrá una incidencia del 60 por 100 y el mérito un 35 por 100. Esto demuestra claramente la voluntad del actual Gobierno, de la actual Administración, en el sentido de ascender, de promover los más capaces para los cargos superiores de la Administración, dejando de lado el viejo criterio de la antigüedad calificada para los ascensos.

Y el tercer aspecto de esta política de personal, que hemos denominado en forma muy clara como una política racional, cohe-

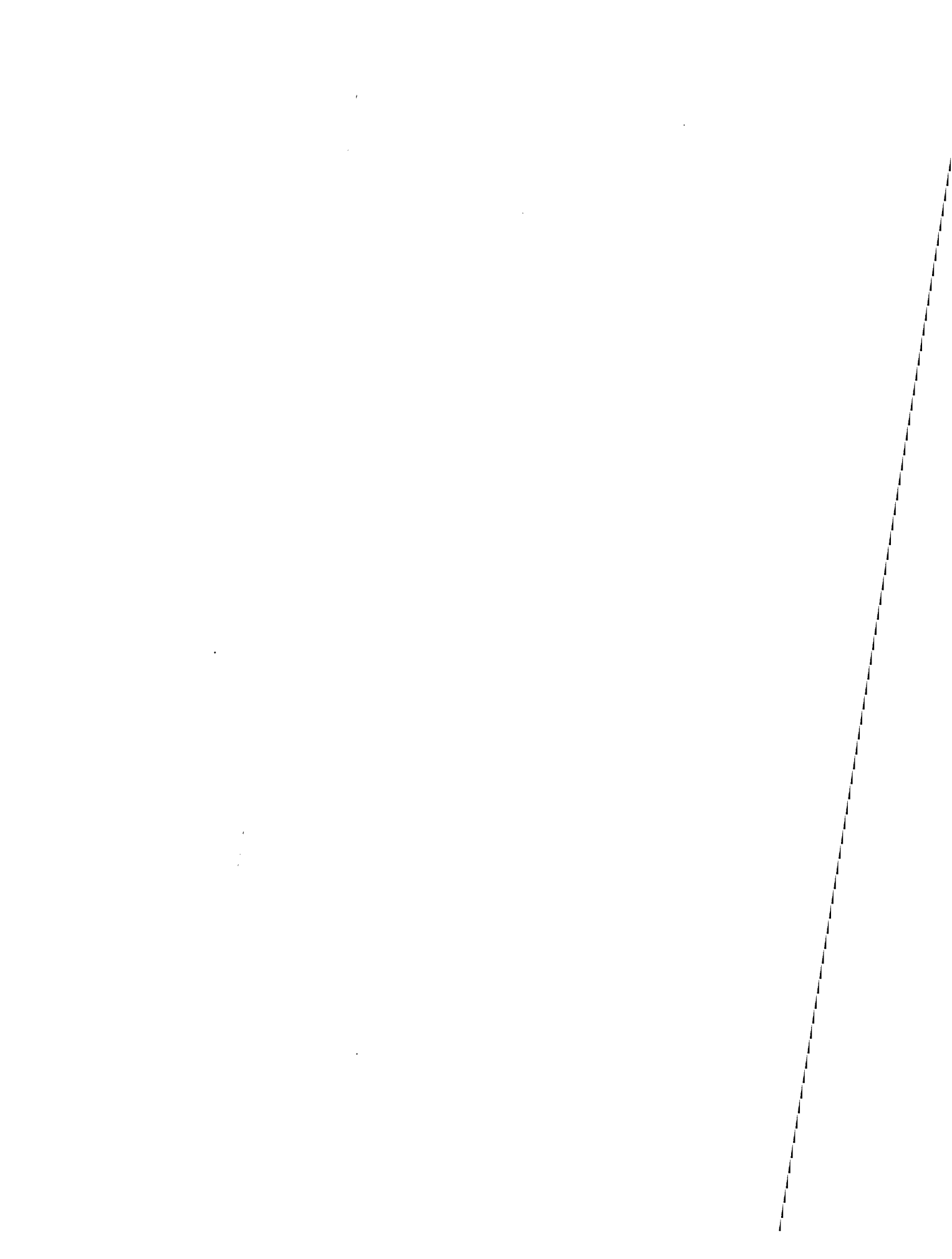
rente y técnica, es lo que se refiere a la *capacitación*, en lo cual podemos afirmar que ha habido una muy intensiva política de capacitación liderada por la Oficina Nacional del Servicio Civil. Allí debemos destacar la creación del *Curso de Formación de Altos Ejecutivos de la Administración Pública*, con la asistencia técnica de la Escuela Nacional de Administración de Francia, proyecto que fue implantado en 1986 y comenzó a funcionar en 1987. Ya egresaron 26 jóvenes profesionales universitarios de ese curso, están cursando actualmente 20, quienes ingresaron por riguroso concurso y es un proyecto que está dando excelentes resultados, dado que se está formando allí a los futuros altos ejecutivos de la Administración Pública. Este proyecto se caracteriza por ser un verdadero post-grado en Administración Pública, con un curso muy intensivo, previo un concurso de ingreso sumamente riguroso, integrado por pruebas de aptitud, pruebas de conocimiento y pruebas orales. El curso se desarrolla con un total de 1.440 horas de clase a lo largo de 9 meses, con 8 horas diarias, 4 por la mañana y 4 por la tarde, con un alto grado de pragmatismo en la realización del curso, es decir, se tiende a la formación fundamentalmente teórico-práctica y más que nada práctica, de los futuros ejecutivos de la Administración Pública. Un segundo proyecto es el *Seminario de Alta Gerencia*, destinado a los actuales gerentes de las Empresas Públicas, desarrollado con la asistencia técnica de la fundación alemana Hans Seidel. En 1987 ese proyecto se llevó a cabo con gran éxito, habiendo participado de ese seminario un total de 30 gerentes, quienes realizaron posteriormente un stage de 15 días en Alemania y en España. En la actualidad se ha agregado un tercer proyecto que es el *Seminario de Alta Dirección*, destinado a los actuales directores de División de la Administración Central, de los Ministerios. Participan este año en el curso 30 funcionarios directores de División de la Administración Central y también se está desarrollando nuevamente el Seminario de Alta Gerencia. A estos proyectos, destinados a la formación, perfeccionamiento y capacitación de los altos directivos de la Administración Pública, debemos agregar los *Cursos para Administradores Superiores*, destinados a quienes ascienden, a quienes desean ser promovidos o tienen interés en acceder a los cargos de jefe de departamento, subdirectores y directores de División. Esos cursos se cumplen en la Oficina Nacional del Servicio Civil, con una carga horaria de 200 horas aproximadamente de clases y en estos dos años han realizado esos cursos más de 600 funcionarios.

Como evaluación, diremos que en los tres años de aplicación de la nueva política de capacitación, la Oficina Nacional del Servicio Civil habrá de capacitar entre 1986 y 1988 unos 1.500 funcionarios públicos, de los cuales 300 funcionarios son del personal de alta dirección.

5. RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA

En lo que se refiere a la *racionalización administrativa*, puede destacarse la política seguida por la Oficina Nacional del Servicio Civil en materia de convenios de asistencia técnica con diferentes Organismos del Estado. Allí podemos destacar dos proyectos que nos parecen de real trascendencia para el futuro del funcionamiento del aparato estatal. En dos Gobiernos Departamentales se realizaron experiencias de racionalización de trámites burocráticos y de desconcentración en la toma de decisiones, lográndose la eliminación en el caso de la Intendencia de Maldonado de 18.000 firmas y la eliminación de 22.000 trámites burocráticos. En la Intendencia Municipal de Lavalleja se logró eliminar 130.000 firmas y se logró suprimir 300.000 trámites burocráticos. Consideramos que son de real trascendencia estos dos proyectos por cuanto, por un lado, se eliminan trámites, se eliminan expedientes, se eliminan pasos inútiles, firmas, característica de nuestra Administración que sigue los lineamientos de la Administración colonial en el sentido de que cada expediente, cada asunto que se plantea es un constante ir y venir de pases y de firmas de jerarcas, los cuales ninguno toma decisión. Puede afirmarse que es una política de la Oficina Nacional del Servicio Civil continuar asistiendo en esta materia, ya ha celebrado otros convenios de asistencia técnica con otros Organismos, con la finalidad de racionalizar los trámites y mejorar la delegación de atribuciones. A eso debemos agregar también la preocupación constante de nuestra Oficina por la atención al público. En tal sentido se está haciendo una experiencia piloto en el Ministerio de Educación y Cultura con la finalidad de mejorar este área que tiene una enorme carencia dentro de nuestro Estado. Hay una deficiente atención al usuario, hay una queja permanente por parte del público y la ciudadanía, en cuanto a la mala atención que reciben los usuarios y en este sentido se está realizando un proyecto tendente a crear un modelo en materia de atención al público,

en materia de organización y señalización de los propios Organismos, con la finalidad de facilitar al máximo y agilizar la atención al usuario. Que realmente el usuario, el particular, el ciudadano se sienta atendido, se sienta servido, se sienta respetado por parte del Estado y de los funcionarios que en definitiva son los que los deben servir.



XII

**PROFESIONALIZACION
DE LA GERENCIA
PUBLICA**

Profesionalización de la Gerencia Pública

Arnoldo José GABALDON

*Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma
del Estado de Venezuela (COPRE) y Presidente del Centro
Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD)*

El presente trabajo constituye una síntesis del Proyecto de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público Venezolano, contenido en dos volúmenes, el cual forma parte destacada de uno de los ejes de acción estratégica que se ha trazado la COPRE en el área de la Reforma Administrativa y que fuera elaborado por un equipo técnico constituido por la doctora Helena Feil y el licenciado Freddy Augusto Muñoz.

La versión completa del Proyecto consta de dos tomos. El primero contiene el Proyecto de Acuerdo de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público y el Modelo propuesto para la Administración Pública Nacional. El segundo contiene los resultados del estudio exploratorio realizado en la Contraloría General de la República como sustentación empírica del Modelo General, y recomendaciones para profundizar el modelo de profesionalización vigente en el mismo.

Caracas, abril 1988.

INTRODUCCION

El diagnóstico de los fracasos y logros parciales de los anteriores proyectos de Reforma Administrativa emprendidos en Venezuela y una revisión de los análisis producidos por investigadores latinoamericanos en relación con los intentos de reforma en el con-

tinente han llevado a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) a concluir que es necesario cuestionar los conceptos subyacentes que les sirvieron de base.

La ampliación, diversificación y complejización creciente del aparato administrativo público ha vulnerado severamente su capacidad de gestión organizacional, planteando nuevos desafíos de gestión en aspectos tales como: formulación de políticas, compatibilización de los diferentes programas y servicios que atiende el sector, definición y estructuración de los instrumentos de planificación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, centralización y congestiónamiento de las decisiones en las altas esferas de dirección pública, la búsqueda de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad civil, y satisfacción de las demandas crecientes de la ciudadanía en un cuadro de severas restricciones presupuestarias, entre otras.

Con base en estas consideraciones, la COPRE se ha empeñado en formular los lineamientos de una Reforma Integral del Estado.

La Reforma Administrativa sigue constituyendo, en el marco de esta reforma Integral del Estado, un instrumento necesario para acrecentar su capacidad de respuesta en la perspectiva de proveer a los órganos públicos de la capacidad administrativa necesaria para superar los complejos problemas de gestión e impulsar los cambios que sea necesario acometer. En esta ocasión, se ha conceptualizado la Reforma Administrativa como un proceso estratégico, selectivo, gradual y, sobre todo, democrático.

En atención a estas orientaciones se ha determinado que el eje fundamental de un nuevo intento de reforma administrativa debe estar centrado en la transformación del comportamiento de la burocracia para convertirla en ente dinamizador de los procesos de cambio requeridos.

Este enfoque conduce a la formulación de un conjunto de lineamientos de políticas integrales de personal público, que deberán desarrollarse a través de distintos proyectos destinados a crear una estructura orgánica y funcional capaz de orientar un macrosistema de personal público hacia los siguientes objetivos: la democratización del trabajo —única manera de viabilizar cotidianamente una democracia política, social y económica—, a través de la participación en la toma de decisiones, la flexibilidad organizacional, la satisfacción de las motivaciones positivas individuales y sociales del trabajador, el reconocimiento del mérito en el trabajo, el re-

forzamiento de vínculos de cooperación como condición para la realización del mismo y la internalización de los objetivos y valores de la organización como vía para la identificación del trabajador con ella.

En razón de que consideramos necesaria una reformulación amplia e integral de las políticas de personal en todo el Sector Público, adoptamos aquella conceptualización de la Función Pública que permita la mayor cobertura posible, la cual tiene antecedentes en, por ejemplo, la legislación holandesa, donde se señala que forman parte de los servicios públicos todos los organismos y empresas gestionadas por el Estado o los organismos públicos; y se consideran funcionarios todas aquellas personas reclutadas para trabajar en los servicios públicos.

El proyecto de mayor importancia estratégica en el área de los recursos humanos es aquel destinado a crear las condiciones para la profesionalización de los niveles directivos y supervisorios del sector público.

La profesionalización de la gerencia pública está contenida en un modelo de carrera gerencial pública, ya que consideramos que no es posible profesionalizar sin establecer una carrera.

En los mismos términos se expresó recientemente Francisco Ramos Fernández, Secretario de Estado para la Función Pública de España y Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública: «Espero que ustedes me entiendan cuando afirmo que sin una garantía de estabilidad —las fórmulas de conseguirla son muchas y las empresas privadas las tienen establecidas de una u otra forma—, las perspectivas de carrera, la dedicación a las tareas públicas y la lealtad imprescindible para su desempeño quedarán altamente comprometidas» (1).

El principal problema que confronta el diseño de un modelo de profesionalización gerencial para el Sector Público no es el de su configuración técnica. Los modelos de función pública de carrera cuentan con una larga tradición. En Europa se dibujan principios de carreras profesionales públicas y se apunta hacia la creación de funcionarios permanentemente dedicados al servicio del Estado e imbuidos de una cultura organizacional propia, diferenciada de la del mundo de los negocios, antes de intentar reformas más inte-

(1) Francisco Ramos Fernández, «El proceso de transformación de la gerencia pública en la España democrática». En: *La Gerencia Pública Necesaria*. OCP-CLAD. Caracas, 1985, pág. 105.

grales del aparato público. La preocupación por crear Estatutos de Función Pública es una de las respuestas intentadas para adaptar los aparatos estatales a las crecientes y múltiples demandas que van magnificando y diversificando el rol del Estado y toma precedencia sobre cambios de tipo estructural y procedimental. La reforma del aparato público se confía a la burocracia pública. Son la actitud y comportamiento de los funcionarios y de sus gerentes los que van a producir las transformaciones del accionar cotidiano de la Administración.

En Venezuela, la Ley de Carrera Administrativa constituye un producto de la Reforma Administrativa que nace a finales de la década de los cincuenta con la Comisión de Administración Pública, y su promulgación se produce once años después de introducido el primer proyecto en el Congreso. Existían estatutos de carrera anteriores, como el establecido para la carrera militar y el servicio exterior, pero es la Constitución de 1961 la que ordena la institucionalización de la carrera administrativa. La Ley que viabiliza ese mandato se autolimita excesivamente, a nuestro juicio, en su ámbito de competencia institucional. Pero además, no extiende la carrera administrativa a los niveles directivos y supervisorios.

El problema de fondo que plantea la profesionalización de la gerencia pública es un problema de orden político, evidentemente, ya que la Administración Pública es, por definición, un escenario político.

El conflicto que subyace entonces en todo modelo de profesionalización gerencial es el que se plantea entre la necesidad de que la dirección política controle efectivamente el accionar y la orientación del aparato burocrático —y esa orientación varía en breve tiempo, dentro de los sistemas políticos que exigen la alternabilidad en el ejercicio del poder— y la necesidad de que el aparato burocrático ayude a mantener la continuidad institucional del Estado, constituyéndose en la memoria de un país y manteniendo la unidad e identidad nacionales.

Esta función administrativa del Estado es propia del mismo y lo responsabiliza por el «bien común» y por la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos, que son necesidades inherentes a una sociedad y no nacen del sistema político, sino que deben recibir su satisfacción de él.

Esto reclama la existencia de funcionarios competentes y —ya lo demuestra la historia— esa competencia específicamente públi-

ca está vinculada a la continuidad al servicio del Estado. Los cuerpos de funcionarios profesionales deben estar dirigidos por un cuerpo de gerentes o directivos igualmente profesionales.

La gerencia pública condiciona la calidad de actuación del Estado. ¿Cómo crear las condiciones para que exista una gerencia profesional, estable y motivada hacia la eficacia, consustanciada con los objetivos del Estado, sin una carrera gerencial pública? El análisis comparado de la función pública en el mundo también aporta respuestas. Sin gerentes de carrera, profesionalizados, parece haber pocas probabilidades para una adecuada dirección de los asuntos públicos. Y si bien un cuerpo profesionalizado burocrático puede constituir un factor de obstrucción frente a una dirección política que pretenda lograr transformaciones en el Estado, puesto que puede tender al inmovilismo, a la conservación del estatus, al formalismo, al ritualismo, al «saboteo» de los proyectos políticos, ello es más un resultado de la administración de dichos sistemas que de su concepción.

Hemos intentado desvincular el modelo propuesto de la artificial dicotomía política-administración, dotando a la Administración Pública de gerentes con formación política; tratamos igualmente de desvincularlo del clientelismo partidista —a nuestro juicio, una concreción equivocada de la relación política-administración— y nos proponemos lograr su implantación mediante una estrategia gradual y selectiva, basada en el acuerdo de las fuerzas políticas significativas de la sociedad, y además en las experiencias positivas de profesionalización que están presentes en algunas áreas del Sector Público venezolano.

Sabemos que el conjunto de propuestas desatarán, en todos sus aspectos, no sólo vivas discusiones, sino confrontaciones y polémicas. Sabemos que tocarán algún o algunos intereses particulares y posiciones de poder. Pero sabemos que esa confrontación es inevitable, necesaria y fructífera, puesto que estamos seguros de que lo que está en juego hoy día, dadas las circunstancias críticas en que está sumergido el país, es ya no sólo el desarrollo, sino igualmente la supervivencia del sistema social.

Estas condiciones harán imperativa la aplicación de un modelo gerencial de profesionalización, que si careciere de rasgos consistentes, por ser solamente el producto de acomodos coyunturales, y no es internalizado por la dirigencia política como norma de conducta sostenida y como vocación sociológica, no va a conducir al Estado al logro de sus objetivos.

1. EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA

El problema de los Recursos Humanos en el Sector Público adquiere máxima prioridad en el Estado venezolano, que juega un rol estratégico en el desarrollo del país, que emplea a un 22 por 100 aproximadamente de la fuerza laboral activa, que consume un alto porcentaje de su presupuesto de gastos corrientes en las remuneraciones de esas personas; y que se encuentra en circunstancias que reducen dramáticamente la disponibilidad de recursos económicos y que plantean, simultáneamente, la necesidad de satisfacer oportuna y eficientemente demandas crecientes y diversificadas de una población en aumento y en creciente depauperación.

Se impone una óptica integral acerca de los Recursos Humanos en el Sector Público que, partiendo de diagnósticos múltiples, permita tomar unas medidas de conjunto para abordar la multiplicidad de vertientes involucradas en dicha gestión, en un universo tan heterogéneo y disímil como lo es el Sector Público venezolano.

Tomando la situación de conjunto que presenta el sector, podemos sintetizar algunos de los grandes problemas que confronta en relación con sus recursos humanos, bajo la óptica de un diagnóstico que hemos denominado «estratégico», ya que tiene como objetivo señalar aquellos problemas considerados como «clave» o como ejes, alrededor de los cuales deben priorizarse esfuerzos selectivos de intervención sobre el aparato público que a su vez sean susceptibles de modificar el complejo total de una situación definida como de carencia o de inadecuación.

1.1. *Dimensiones y costo*

Dentro del Sector Público venezolano, la Administración Central, constituida por la Presidencia de la República, Ministerios y Oficinas Presidenciales, ocupa según cifras oficiales (2) un total de 392.629 personas entre obreros y empleados, ubicados en 22 organismos que incluyen sectores de actividad tan complejos como edu-

(2) Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE). Presupuesto consolidado del Sector Público. Caracas, 1985.

cación, salud, servicio exterior, etc. Esta cifra representa el 44 por 100 del número de personas que trabajan en el Sector Público, y las remuneraciones a este personal consumen 45,3 por 100 del total de gastos corrientes de los organismos contemplados. Llama la atención la composición de ese gasto: el número de funcionarios es menor al de obreros; 231.000 obreros consumían 17.000 millones anuales de bolívares en remuneración, mientras que unos 170.000 funcionarios percibían 6.000 millones de bolívares por el mismo concepto. Por otra parte, tanto el número de obreros como el monto de sus remuneraciones han crecido más desde 1982 que los relativos a funcionarios (3).

En la Administración Descentralizada, los Institutos Autónomos, 58 registrados, que agrupan a un total aproximado de 142.857 personas, que representan el 16 por 100 del total de recursos humanos del Sector Público y cuyas remuneraciones consumen un 46 por 100 del gasto corriente del sector; las Empresas del Estado consumían el 80,70 por 100 del total del Presupuesto Consolidado del Sector Público, cuya cifra total ascendía a 424.433 millones de bolívares (Presupuesto Consolidado del Sector Público OCEPRE 1985) y empleaban el 24 por 100 del personal que trabaja en el Sector Público, o sea 211.776 personas. Sus remuneraciones consumían porcentajes del gasto corriente que oscilan entre el 2,8 por 100 en empresas financieras y el 29 por 100 (empresas petroleras).

En este área, las cifras tienen su origen en un registro que no da cuenta de la totalidad de organizaciones.

En los Estados y Municipios trabajan unas 143.221 personas, que representan el 16 por 100 del total del Sector Público. En este área se evidencia la existencia de un subregistro, ya que los Concejos Municipales (204 en total) se han ido incorporando al Sistema de presupuesto sólo a partir de 1983.

La remuneración del personal al servicio de los Estados representa el 68 por 100 del gasto corriente y en los Concejos Municipales la cifra se sitúa en un 62 por 100 del mismo.

Es de hacer notar que las cifras que existen sobre personas al servicio del Sector Público y su caracterización son de muy baja confiabilidad. Cada fuente tiene cifras diferentes y parciales (OCEI, OCEPRE, OCP, Ministerio del Trabajo); las cifras cons-

(3) Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela (CORDIPLAN). Oficina de Contratación Colectiva. Obreros. Administración Pública Nacional. Año 1985. Caracas (mimeógrafo).

tituyen datos aislados de difícil interrelación y, finalmente, no hay registros históricos suficientes y confiables que permitan determinar, sobre la base de criterios consistentes, índices significativos relativos a tasas de crecimiento, rotación y características del personal, entre otros.

Por ello, el número total de personas al servicio del Sector Público oscila en forma estimada entre 1.200.000 y 1.500.000 personas.

1.2. Normativa vigente:

a) En relación a la normativa vigente en la *Administración Central* podemos distinguir diferentes situaciones:

- Funcionarios que se rigen por la Ley de Carrera Administrativa.

- Funcionarios que se rigen por estatutos especiales.

- Empleados cubiertos por disposiciones emanadas de «actas convenio», como el personal profesional del MSAS.

- Titulares de los cargos de libre nombramiento y remoción especificados en el artículo 4.º de la Ley de Carrera Administrativa, más no cubiertos por el régimen de «carrera» que la misma establece.

- Personal de empleados contratados, no regidos por la Ley de Carrera Administrativa.

- Obreros al servicio de la Administración Central regidos por la Ley del Trabajo y la Legislación Laboral conexas, y amparados por contratos colectivos.

b) En los *Institutos Autónomos*, si bien la Ley de Base que ampara a los empleados o funcionarios es la Ley de Carrera Administrativa, cabe señalar que la situación jurídica de los empleados es variada y aún confusa, pues paralelamente al régimen de Carrera Administrativa coexisten regímenes de Administración de Personal distintos y de diversa fuente para los empleados, como son los contenidos en estatutos de creación, Contratos Colectivos, Actas-Convenios, Reglamentos Internos, Resoluciones de Juntas Directivas, entre otros.

Cabe mencionar que la Ley de Carrera Administrativa apenas ampara a aproximadamente unos 200.000 funcionarios del total de personas al servicio del Sector Público.

c) En las Empresas Públicas, la totalidad del personal, tanto empleado como obrero, está amparado por la Ley del Trabajo, Legislación laboral y Contratos Colectivos.

d) En lo que respecta a Estados y Municipios, pocos Estados poseen Leyes Estatales de Carrera Administrativa para sus funcionarios. El resto de los empleados al servicio de las gobernaciones son considerados funcionarios públicos y se rigen por una amplia gama de disposiciones. En los Concejos Municipales la situación es igualmente heterogénea y se carece de información precisa. Existen algunas Ordenanzas de Carrera Administrativa cuyo grado de aplicación es prácticamente nulo.

1.3. Principales problemas encontrados

La situación descrita anteriormente pone en evidencia que:

1. Dada la carencia de información ya anotada y las variables características de la situación laboral del personal, le resulta imposible al Estado formular políticas coherentes de orden global que orienten el desempeño del Sector Público tanto cuantitativa como cualitativamente. Las políticas se formulan casuística y coyunturalmente, propiciando cambios bruscos en la división del trabajo, inseguridad jurídica en cuanto a expectativas que no permiten relacionar los niveles de desempeño y la importancia de la contribución de los diversos sectores que trabajan en el sector con sus regímenes laborales.

Al desconocerse la especificidad de las diferentes áreas del sector público, y en ausencia de una política tendente a la creación de estatutos diferenciados (Carrera Sanitario-Asistencial, Carrera Postal-Telegráfica, por ejemplo), se produce por necesidad una negociación de condiciones de trabajo y una presión de organismos públicos y grupos de presión (colegios y gremios, sindicatos) que conduce al Ejecutivo a la negociación reactiva y desarticulada de actas-convenios, u otro tipo de reconocimiento fáctico de decisiones de jerarcas institucionales, que dan respuesta (porque las requieren) a situaciones laborales que complejizan y anarquizan cada vez más el cuadro de situación de los recursos humanos en el Sector Público, introduciendo distorsiones que afectan unas áreas en desmedro de otras y creando así una cadena de reclamos e insatisfacciones en el personal que se siente preterido.

Ha habido en este aspecto una posición meramente reactiva, atajando conflictos después que surgen, y no una posición más activa de diagnóstico, evaluación y prevención, orientada por políticas integrales, coherentes y diferenciadas.

2. Por otra parte, el Estado desconoce el impacto de sus decisiones en materia de gasto público, y cómo afectan el nivel económico, la motivación y la productividad en las distintas áreas de la Función Pública.

Podemos ilustrar la anterior afirmación con tres situaciones de alta recurrencia:

— Las políticas de personal y presupuesto y, consecuentemente, las asignaciones presupuestarias correspondientes no son coincidentes, lo cual, por ejemplo, impide una adecuada política de aumentos de sueldo, permitiendo, sin embargo, la creación de cargos cuya necesidad no está convincentemente justificada.

— Se eliminan asignaciones para viáticos y transporte, o para suministros y equipos, dejando ociosa a una parte del personal que depende de ellos para realizar su trabajo: inspectores, chóferes, etc.

— Surgen intempestivamente conflictos, sobre todo a nivel obrero, por incumplimiento del pago en cláusulas de la contratación colectiva.

3. Desde el punto de vista orgánico, funciones que en otros países están asignadas a un Ministerio o Secretaría de la Función Pública, o distribuidas entre un máximo de dos o tres organismos «cúpula» altamente jerarquizados y fuertemente vinculados entre sí, en Venezuela han ido parcelándose aleatoriamente y por razones conyunturales, entre no menos de nueve (9) organismos de carácter asesor e infinidad de organismos de competencia institucional.

Así, lo relativo a planificación, administración y control del recurso humano en el Sector Público es de la competencia global de la Oficina Central de Personal (OCP), el Ministerio del Trabajo, la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República (en lo que respecta a Estados, Municipios y sus propios regímenes), la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN); y para los regímenes especiales hay casi tantas cabezas como estatutos específicos (Ley Orgánica de Educación, Estatuto

del Servicio Exterior, Regímenes derivados de Actas-Convenios y contratos colectivos en el Sector Salud, regímenes docentes de educación superior, entre otros muchos).

Por otra parte, la Oficina Central de Personal de la Presidencia de la República, el órgano rector de la Función Pública, sólo tiene competencia en lo relativo al personal cubierto por la Ley de Carrera Administrativa y en las cifras más recientes, su influencia se concreta aproximadamente a un 19 por 100 del total de personas del Sector Público.

Adicionalmente, ha existido una tendencia centrífuga con respecto a la Ley de Carrera Administrativa. Nos atrevemos a señalar que el número de funcionarios que se administra con total sujeción a la Ley es menor *porcentualmente* hoy que en 1970, y mucho menor hoy el área de cobertura de la Oficina Central de Personal que su ámbito de influencia antes de la Ley y que el de la Comisión de Administración Pública, cuyo primer Manual de Clasificación de Cargos cubría tanto a obreros como empleados, y cuya asesoría llegó a Estados y Municipios inspirando la promulgación de Leyes Estatales y Ordenanzas Municipales de Carrera, anteriores a la Ley de Carrera Administrativa de 1970.

De hecho, uno de los regímenes de personal menos favorables es hoy el consagrado en la Ley. Las remuneraciones de estos funcionarios figuran entre las más bajas de Latinoamérica.

4. En la Administración Pública Nacional existe una gran debilidad institucional de la administración de personal. En efecto, las Direcciones de Personal, inicialmente creadas como órganos técnicos y profesionales del alto nivel, han sido las más golpeadas por los fenómenos negativos que han afectado al aparato administrativo del Estado.

Las Direcciones de Personal fueron creadas con este alto rango en función de una estrategia formulada por la Comisión de Administración Pública en los años sesenta, que tenía como objetivo jerarquizar la función de personal en la Administración Pública, siguiendo pautas modernas. Inicialmente se produjeron resultados tan positivos y evidentes que la administración de personal público venezolano se colocó en la vanguardia latinoamericana y nacional.

Sin embargo, ello hace consciente a los altos directivos de las oportunidades de manipulación del poder que ofrece la administración de los recursos humanos y de sus posibilidades de influencia sobre la organización.

Es así como esta estrategia, inicialmente correcta, fue sometida a un conjunto de variables que terminaron por revertir la tendencia iniciada hacia la profesionalización de la gestión de personal, y la constituyeron en una de las administraciones que nos atrevemos a calificar de las más atrasadas en el contexto venezolano en lo técnico, y más negativamente afectadas por el clientelismo, hasta el punto de que hoy en día estas oficinas registran unas tasas de rotación muy altas; y las organizaciones, consecuencialmente, registran un incremento de la ineficiencia.

La evidencia empírica con que contamos y los diagnósticos efectuados en Oficinas de Personal de la Administración Pública Nacional revelan que estas oficinas están muy lejos de poder cumplir, ni medianamente, con su función.

Por una parte, constituyen oficinas tramitadoras y de papeleo; grandes (y a veces gigantescas) unidades donde el trabajo de rutina, auxiliar de procesos sustantivos de administración de personal, realizado con métodos y técnicas asistemáticos, sin la ayuda de la moderna tecnología de computación, desprovisto del sentido de la finalidad del trabajo, consumen el esfuerzo y el intelecto de la mayor parte del personal que en ellas labora.

La urgencia y el volumen de trámites sumerge en esta rutina laboriosa, pero ineficaz, a las unidades de personal que fueron originalmente diseñadas para cumplir las funciones sustanciales de reclutar y seleccionar al personal más apto, o sea, reclutarlo y seleccionarlo; diseñar efectivos mecanismos de evaluación del rendimiento; promover la capacitación y el desarrollo personal; mejorar las relaciones laborales; evaluar los cargos y mantener vigentes sistemas de incentivos y sanciones; participar en la planificación de recursos humanos de la organización; desarrollar supervisores como líderes; en suma, cumplir con la función de coadyuvar a la eficacia de la institución.

Profundizando algo este último aspecto, los Directores de Personal y las Oficinas de Personal aparecen como instancias marginadas del proceso de conducción gerencial de la organización. Pocos de sus integrantes conocen la organización, sus objetivos, sus programas, sus problemas, su especificidad funcional. No participan en la planificación, organización y presupuestación de la institución en su conjunto. Son así, desde este punto de vista, unos «marginales», no una parte activa y consustanciada en el logro de objetivos institucionales.

Por otra parte, la «interdependencia casi lineal entre la función gerencial y las eventualidades de la vida política, que establece una intercambiabilidad de los roles funcionario-militante», como acertadamente lo expresó Carlos Raúl Hernández (4), afecta fundamentalmente la gestión de recursos humanos y convierte a las Oficinas de Personal en la puerta de acceso de influencias externas a la organización que pautan quién debe ingresar, y cómo se asignan en definitiva los recursos financieros de personal y las tareas, presionando hacia el incumplimiento de las normas, a la creación de nuevos cargos, entre otros. No puede, en estas circunstancias, exigirse de los Directores de Personal el altísimo tributo de poner diariamente en juego su cargo con cada decisión tendente a limitar el abuso en la discrecionalidad con que se maneja la función de personal, ya que él a su vez participa de la doble condición funcionario-militante, y para su designación no se cumplieron las pautas de garantía de su idoneidad y de su condición de funcionario de carrera.

Se crea y propaga así en la actividad de la organización un sistema de lealtades divididas, que propicia el menosprecio por los canales formales de autoridad, y su institución por centros de poder informal, proceso que culmina con el cumplimiento de metas no institucionales y de proyectos corto-placistas y coyunturales.

5. Así, tal como lo señala Allan Brewer Carías (5), la Administración Pública venezolana exhibe una «ausencia de burocracia», entendida como un cuerpo con niveles de excelencia, profesionalizado, de funcionarios.

En efecto, a pesar de su título, nuestra Ley de Carrera Administrativa establece un régimen de personal predominantemente «abierto» que no posibilita más que una relativa y aleatoria carrera, la cual abarca un abanico de cargos que va desde los niveles más bajos hasta el nivel inmediatamente inferior al Jefe de División.

Ni el diseño teórico de la Ley ni la práctica de la misma terminan de constituir un régimen propiamente de «carrera».

(4) Carlos Raúl Hernández. Opinión preliminar sobre algunos aspectos generales de la influencia de la actividad política en la marcha de la Administración Pública. COPRE. Caracas, abril 1985 (mimeógrafo).

(5) Allan Brewer Carías, «La Opción del Desacuerdo. En Heterodoxia y Estado cinco respuestas». Revista *Estado y Reforma*. COPRE. Edición Especial, octubre 1987, pág. 125.

1.3. El régimen vigente para Gerentes Públicos

Reclutamiento, selección y desarrollo

Para el ingreso a cargos de libre nombramiento y remoción, entre los cuales se encuentran los niveles de gerencia media y alta (Jefes de División, inclusive, hacia arriba), no se exige requisito alguno de capacidad profesional, con la única excepción de algunos cargos de Jefe de División que, aleatoriamente, han sido clasificados.

No están definidas las fuentes de reclutamiento, por lo cual gran parte de esos cargos están cubiertos por personas que no provienen de los rangos de la organización ni han hecho carrera, sino de fuentes externas a la administración.

No se exige ninguna capacitación gerencial específica, ni existe un organismo estatal dedicado a la formación de gerentes públicos, que sirva como fuente de reclutamiento de los mismos y como instancia de selección sistemática y continua.

Al contrario de lo que sucede en toda empresa eficiente, tanto pública como privada, donde mientras mayor es la complejidad, responsabilidad, autoridad y jerarquía del cargo (y por ende, mayor el riesgo, costo y consecuencias negativas de decisiones mal tomadas) mayor es el rigor selectivo; en nuestra Administración Pública Nacional, justamente a esos niveles, se obvia toda selección específicamente relacionada con las capacidades requeridas para el nivel de funciones a cumplir.

No existe proceso alguno de inducción para estos cargos que permita al ocupante reclutado externamente conocer ni siquiera las normas administrativas que enmarcan y limitan su actividad, ni el dominio de conceptos y técnicas gerenciales básicos de carácter público.

No existe evaluación de su rendimiento, ni expectativa institucionalizada de permanencia. El gerente así nombrado sabe que su estadía en el cargo es forzosamente temporal y su actuación responde a intereses que pueden estar desvinculados de los de la organización en la cual trabaja y de los logros obtenidos en el trabajo.

Para el funcionario de carrera que es llamado a ejercer un cargo gerencial, la decisión de aceptarlo representa un alto riesgo, que compromete su estabilidad en aras de un incremento temporal de remuneración.

Evaluación de cargos, remuneraciones y Seguridad Social

Los cargos de medio y alto nivel gerencial no son descritos ni evaluados por método alguno de clasificación de cargos. En consecuencia, se desconoce el perfil individual del cargo y los requisitos para su desempeño. No se han determinado las diferencias de responsabilidad y complejidad entre ellos, y en consecuencia se carece de criterios idóneos para asignarles una adecuada remuneración.

Existe una jerarquización bastante rudimentaria de ellos que iguala sueldos de cargos muy diferentes en términos de su complejidad y responsabilidad.

Los sueldos se fijan por tarifa única, y no existe un sistema de incentivos por rendimiento, aparte de que no hay idea acerca de los factores e indicadores de lo que podría ser una buena gestión en los mismos.

Los incentivos que pueden existir no están incorporados al sistema y, por el contrario, constituyen elementos de tendencia centrifuga: están fuera del trabajo, del cargo y de la carrera.

Podemos inferir de la caracterización que antecede que en los niveles gerenciales medios y altos de la Administración Pública Nacional impera el sistema del botín (Spoils System) cuyas consecuencias negativas han sido evidentes para la gestión de las organizaciones a que nos referimos.

Por otra parte, desde un punto de vista empírico se observó que las organizaciones públicas consideradas por la opinión pública como de mayor eficiencia relativa (el Metro de Caracas, el Sector Petrolero, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental) contaban con sistemas de administración de personal mejor estructurados, más reiterada y prácticamente orientados a la estabilidad y desarrollo de su personal sobre la base de méritos y disponían de una gerencia profesionalizada, que viene haciendo carrera en la organización.

A modo de síntesis señalaremos que los mayores problemas evidenciados, a nivel global, en este área fueron:

— La carencia de políticas integrales y coherentes en materia de personal.

, — La inexistencia de un sistema integral y centralizado de información que pueda dar cuenta del número de personas al servicio del

Estado, su composición y ubicación; el número y características de las normas y estatutos que los amparan; sus características de calificación y ocupación; el monto del gasto público en personal; la productividad por sectores de ese gasto, entre otros.

— La falta de articulación entre las políticas de personal referidas a la Administración Pública Nacional y las referidas a otros sistemas administrativos vinculados al mismo, como son los de planificación y formación de recursos humanos para el Estado; el sistema presupuestario, el sistema de organización, como responsable por el crecimiento y orientación de la estructura de cargos; el de registro y control.

— La existencia de un mosaico heterogéneo de regímenes que crean condiciones jurídicas y laborales excesivamente disímiles y desarticuladas.

— La existencia de muy diversos grados de desarrollo y calidad de la gestión de recursos humanos en los diversos ámbitos del Sector Público.

— No existen investigaciones que se aproximen al conocimiento de las variables que afectan el rendimiento de los funcionarios públicos.

— La mayoría de los estatutos de carrera existentes no amparan a los niveles gerenciales de la Administración Pública.

2. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL AREA DE LA FUNCION PUBLICA

En función del diagnóstico precedente, el Proyecto Integral de Reforma del Estado que COPRE ofrece al país contiene un conjunto de proposiciones tendentes a promover una transformación e integración del Sistema de Función Pública, los cuales se rigen por los siguientes lineamientos de políticas:

1. Aumentar la capacidad de gestión del Sector Público y adecuarla a la especificidad de éste, optimizando y jerarquizando el rol de los gerentes públicos como responsables primarios por el rendimiento, motivación y satisfacción del personal.

2. Fortalecer institucionalmente la gestión de recursos humanos a nivel institucional, como requisito previo y necesario para la descentralización operativa de la gestión de recursos humanos.

3. Crear una macroestructura organizativa y funcional capaz

de asesorar al Estado en materia de recursos humanos, que centralice la información sobre la materia en el Sector Público, capaz de asesorar al Estado en la formulación de políticas coherentes e integrales del personal público, y de coordinar y articular los diversos regímenes que deben existir con los demás sistemas administrativos relacionados (planificación, organización, presupuesto, control).

4. Desarrollar un sistema de información que provea de bases estadísticas al proceso de toma de decisiones y a la formulación de políticas en este área.

5. Desarrollar una efectiva vinculación entre el Sector Público como mercado laboral amplio y el sistema educativo nacional, a fin de reorientar las políticas de dicho sistema para adecuarlas a los objetivos de éste.

6. Reconocer la especificidad del Sector Público venezolano, promoviendo investigaciones dirigidas a conocer sus características y diseñar alternativas de gestión de sus recursos humanos derivadas de su conocimiento y especificidad, tendiendo a disminuir las consecuencias negativas de la transferencia tecnológica que predomina en el área.

7. Promover una reforma legal del área de la Función Pública basada en la promulgación de una Ley-Cuadro o Ley-Base de la Función Pública que provea las bases de articulación de una política integral de recursos humanos en el Sector Público.

8. Desarrollar estatutos propios de la Función Pública que tomen en cuenta la especificidad de los diversos subsectores de actividad del Sector Público, respetando la autonomía legalmente acordada a cada sector y organización, bajo el amparo de la Ley-Base.

9. Limitar la injerencia partidocrática en las decisiones que afectan la gestión de recursos humanos en el Sector Público.

10. Desarrollar una adecuada evaluación de la gestión de recursos humanos en el Sector Público, que permita conocer la eficacia de la misma y sus impactos económicos y sociales sobre el entorno.

11. Aumentar la participación del funcionario en los procesos de toma de decisiones y promover programas para el mejoramiento de la autoimagen del funcionario.

2.1. *Propuestas para la Reforma de la Función Pública*

La COPRE ha formulado un conjunto de propuestas en materia de Función Pública, entre las cuales ha sido desarrollada prioritariamente la que está contenida en el *Proyecto para la Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público*. La COPRE presentó a la consideración de los partidos políticos, previa anuencia del Ejecutivo Nacional, un Proyecto de Acuerdo, cuya firma creará el marco de condiciones políticas que garanticen el desarrollo en el tiempo de sistemas de personal para gerentes del Sector Público, con el propósito de dotarlo de equipos directivos y supervisorios idóneos, estables, con expectativas ciertas de desarrollo personal, económico, intelectual y social; con la suficiente autoridad y recursos que requieren en función de las atribuciones y responsabilidades de su cargo, dotados de una preparación tecnológica del mejor nivel, consustanciados con los objetivos y políticas de la organización y plenamente identificados con los grandes problemas socioeconómicos y objetivos nacionales.

Se contempla como parte fundamental del Acuerdo el apoyo al establecimiento de un Instituto de la Alta Dirección Pública, que garantice la formación de nivel superior para gerentes actuales y futuros.

El Proyecto fue además desarrollado hasta concluir en una proposición de Modelo para la Profesionalización Gerencial Pública, cuyo contenido se explicita en el cuerpo de esta ponencia.

La COPRE sugiere que el Ejecutivo deberá desarrollar, entre los proyectos de Reforma Administrativa, proyectos adicionales para la Reforma de la Función Pública, como son:

— *Sistema de Información de Recursos Humanos*. Dirigido a crear un sistema que, sobre la base de un número limitado de variables, permita dimensionar con propiedad el universo, cualitativa y cuantitativamente, para apoyar al Estado con insumos objetivos que permitan una mejor formulación de políticas en este área.

— *Rendimiento del Funcionario Público*. Dirigido a conocer las variables que afectan el rendimiento de los funcionarios públicos de Ministerios e Institutos Autónomos a fin de identificar y proponer un sistema que actúe sobre aquellas variables susceptibles de ser transformadas.

— *Articulación de una Red Institucional para la Planificación*,

Administración y Control de los Recursos Humanos. Para dotar al Estado de una estructura a nivel central que permita atender en forma coherente al área de los Recursos Humanos, coordinando lo relativo a los diversos sistemas de administración de personal y vinculando funcional y orgánicamente al mismo los sistemas administrativos conexos, como son planificación, presupuesto, organización, registro y control de personal. El proyecto deberá incluir igualmente el diseño de un modelo conceptual y funcional que oriente la organización de las Oficinas de Personal, para que jueguen el papel que les corresponde como infraestructura encargada de transformar las políticas de personal en sistemas de administración idóneos y motivadores, y como responsables por suministrar los insumos requeridos por el Sistema de Información.

— *Proyecto de Reforma Jurídica.* Reformular y crear los instrumentos jurídicos que institucionalicen los resultados de los estudios anteriores.

2.2. *Objetivos del Proyecto de Profesionalización de la Gerencia Pública*

El Proyecto de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público se planteó los siguientes objetivos:

a) Lograr un consenso entre los factores políticos determinantes en la dinámica social del país que apunte a crear el marco de condiciones políticas indispensables para garantizar el desarrollo en el tiempo de sistemas de personal para gerentes del Sector Público que permitan:

«Respetar y hacer respetar los principios, normas y procedimientos, estrategias y prácticas administrativas que tengan como objetivo la profesionalización de los niveles directivos y supervisorios en el Sector Público, en el entendido que este propósito significa:

— Para la Administración: poder contar con equipos directivos y supervisorios idóneos, estables, consustanciados con los objetivos y políticas de la organización, decididos a hacer más eficiente y democrático el Estado, dotados de una preparación tec-

nológica del mejor nivel y plenamente identificados con los grandes problemas socioeconómicos y objetivos nacionales; y

— Para el Personal Directivo y Supervisorio: poder hacer de su actividad una ocupación permanente y estable, con expectativas ciertas de desarrollo personal, económico, intelectual y social; y poder contar, en el desempeño de su gestión, con la autoridad y recursos que requiere en función de las atribuciones y responsabilidades de su cargo» (6).

b) Formular un modelo conceptual de profesionalización de los niveles directivos y supervisorios en el Sector Público, fundamentado en el principio de la carrera y con profundas raíces en las especificidades culturales, organizacionales, económicas y políticas del área de gestión al cual va dirigido.

El modelo en cuestión se asume como un modelo de Función Pública y sus ingredientes incorporan las finalidades típicas de un moderno sistema de administración de personal, esto es: atraer, retener, integrar y desarrollar el recurso humano, en este caso, un cuerpo gerencial público.

c) Sustentar el modelo en una experiencia concreta de profesionalización proveniente del sector al cual ésta va dirigida. En este sentido fue seleccionada la Contraloría General de la República a los fines de relevar las experiencias, conocimientos y aportes que ofrece en lo relativo a las etapas y desarrollo de sus prácticas de profesionalización gerencial, así como los cambios y tendencias que ha experimentado, para finalmente valorar las posibilidades teóricas y fácticas de generalización.

d) Sobre la base de la experiencia que ofrece la Contraloría General de la República, incorporar al Modelo de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público aquellos elementos de orden conceptual y fáctico que sean susceptibles de ser generalizados.

e) Diseñar un cuerpo específico de recomendaciones para las máximas autoridades de la Contraloría General de la República, que le permitan consolidar, optimizar y desarrollar aquellas prácticas que han contribuido a profesionalizar a sus niveles de dirección y supervisión.

(6) COPRE. Proyecto de Acuerdo de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público. Caracas, 1986.

Las orientaciones metodológicas que guiaron la realización de este proyecto se pueden sintetizar de la siguiente manera:

— Se sometió a la consideración del ciudadano Presidente de la República, partidos políticos, máximas autoridades de instituciones públicas y principales colegios y asociaciones profesionales un Proyecto de Acuerdo de Profesionalización de los Niveles Directivos y Supervisorios en el Sector Público, contentivo de los objetivos, ámbito de aplicación (todo el Sector Público), las políticas básicas que deben orientar los diversos Modelos de Profesionalización que exija el sector y su adecuada articulación, y los mecanismos transitorios de aplicación previos a la creación de la instancia básica para la formación y desarrollo de gerentes, como lo es el Instituto de la Alta Dirección Pública. Paralelamente al proceso de consultas tendentes a la firma del Acuerdo de Profesionalización se procedió al desarrollo del Modelo de Profesionalización Gerencial siguiendo las siguientes orientaciones:

— Elaboración de un diagnóstico estratégico que identificase los principales problemas que presenta el Sistema de Función Pública en Venezuela, haciendo especial énfasis en aquellos rasgos del régimen que afectan a los niveles de dirección y supervisión.

Se partió de un análisis no exhaustivo, pero sí riguroso, de aquellos contenidos, procesos y tendencias que a la luz de una intervención selectiva y gradual del sistema nos parecieron más relevantes.

— Construcción de un perfil básico de la «Función Pública necesaria», «el deber ser», cuyos rasgos se explicitan a lo largo del proyecto en el marco de las siguientes consideraciones:

— De la confrontación entre la realidad del sistema diagnosticado y el perfil ideal, conceptualizado en lo que hemos denominado Modelo de Condiciones Laborales y Modelo de Condiciones de Operación, reconocimos la existencia de «brechas básicas» cuya superación constituirá el marco orientador para la formulación de un conjunto de propuestas dirigidas a atacar los problemas que se reconocen como los más relevantes.

— Formulación de un cuerpo articulado de proposiciones que tienen como objetivo crear las condiciones para la profesionalización de los niveles directivos y supervisorios en la Administración Pública Nacional, y para profundizar la profesionalización de dichos niveles en la Contraloría General de la República.

La investigación realizada no cubrió áreas distintas a las de Mi-

nisterios, Institutos Autónomos y Oficinas Presidenciales, dado que la complejidad del Sector Público requerirá más investigación y del diseño de sistemas diferenciados de profesionalización gerencial.

3. ESTRUCTURA DEL MODELO PROPUESTO PARA LA PROFESIONALIZACION DE LA GERENCIA PUBLICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Por *modelo de profesionalización* entendemos un cuerpo articulado de propuestas referidas a las condiciones laborales y de operación y a las relaciones funcionales y orgánicas que deben establecerse entre ellas, para definir el marco de condiciones y prácticas tendentes a la procuración, integración, mantenimiento y desarrollo de los niveles directivos y supervisorios del Sector Público, en función de los requerimientos de efectividad social en la producción de bienes y servicios por parte del Estado.

La aplicación del modelo lo convierte en un instrumento político, jurídico, social y técnico-administrativo que adoptan las organizaciones públicas para definir y viabilizar el marco de actuación de los procesos de gestión, tendentes a la procuración, mantenimiento, integración y desarrollo de equipos gerenciales públicos.

El modelo propuesto está integrado así por cuatro grupos de componentes:

A) *Los componentes normativos*, constituidos por el Estatuto Gerencial Público y normas derivadas del mismo; y por el régimen jurídico de base que constituye la infraestructura del sistema técnico-administrativo de la Carrera Gerencial Pública.

B) *Los componentes que denominamos orgánicos*, constituidos por el conjunto de órganos sugeridos para la organización, administración y control de la Carrera Gerencial Pública.

C) *Los componentes estructurales*, representados, por una parte, por los cargos que constituyen el ámbito de aplicación de la Carrera Gerencial Pública; y por el Cuerpo de Gerentes Públicos cuya creación se propone.

D) *Los componentes funcionales*, constituidos por los elementos técnico-administrativos del sistema de personal propuesto, denominados prácticas de profesionalización gerencial, y agrupados en razón de los objetivos anteriormente señalados, o sea, por la fi-

nalidad que cumplen: procuración, retención, integración y desarrollo de personal.

Estos *componentes funcionales* se subdividen a su vez en dos bloques: el conjunto de prácticas que integran las *condiciones laborales* y el conjunto de prácticas que integran las *condiciones de operación*. Las primeras se conceptualizan como aquellas que ofrece la organización al equipo gerencial y que inciden sobre los procesos de interacción individual y social que se crean en ella con ocasión del trabajo, e incluyen las condiciones que son creadas por el sistema de administración de personal a través de la operación de los subsistemas técnicos que lo conforman.

Los componentes que se incluyeron dentro de las denominadas condiciones laborales son: reclutamiento, selección, período de prueba e inducción, evaluación de cargos, remuneraciones, seguridad e higiene en el trabajo, bienestar social, formación y capacitación, plan de carrera, evaluación del rendimiento y el manejo de las situaciones administrativas (servicio activo, disponibilidad y retiro).

Ellas conforman un sistema de administración de personal con características de un régimen de Función Pública de «estructura cerrada» o de carrera.

El conjunto de prácticas que integran las *condiciones de operación* son definidas como aquellas condiciones estructurales y funcionales que ofrece la organización y que sirven de marco al trabajo gerencial, constituidas por elementos organizativos, físicos, tecnológicos y de información que facilitan el proceso de toma de decisiones.

Los componentes que se incluyen dentro de estas condiciones de operación son: el conjunto de los denominados métodos organizativos como son la planificación y organización del trabajo, medios físicos, tecnología y sistemas de apoyo, información y comunicación, y participación en la toma de decisiones; y el conjunto de los denominados métodos psicosociales que comprende: los estilos de liderazgo, motivación y reconocimiento en el trabajo.

Se insertan estas condiciones de operación en un modelo de Función Pública, porque si bien es cierto que un adecuado régimen de personal crea prioritariamente condiciones que permiten la profesionalización de la gerencia pública, consideramos que un modelo de profesionalización no puede concebirse desvinculado del logro de la *eficacia* por parte de la organización. La conside-

ración de que la profesionalización gerencial está orientada a la consecución y mejoramiento de la eficacia de la organización conlleva analizar condiciones distintas a las laborales y que inciden sobre la calidad del trabajo gerencial y que igualmente deben ser provistas por la organización del equipo directivo y supervisorio.

El trabajo del equipo gerencial es conceptualizado como un proceso de transformación de información mediante la aplicación de técnicas y medios directivos, en decisiones que conducirán la producción de bienes y/o la prestación de los servicios que constituyen el objetivo de la organización; y dada la observación empírica de que, en términos generales, los gerentes de la Administración Pública venezolana no están adecuadamente dotados de información oportuna y pertinente, de medios económicos, físicos y tecnológicos, de recursos humanos, y de una adecuada definición de objetivos y competencias, hemos incluido las referencias a estos componentes.

A) Las propuestas relativas a los *componentes normativos* incluyen:

1) La promulgación de una Ley Base o Ley Cuadro General para la Función Pública venezolana, que de manera global e integral establezca la situación jurídica de todos los funcionarios públicos, permanentes y temporales sujetos a carrera o no sujetos a carrera alguna; y que autorice la promulgación de nuevos estatutos de carrera diferenciados (Estatuto del Cuerpo Gerencial Público, Estatuto de la Carrera Sanitario-Asistencial, por ejemplo), y además se constituya en la norma base de referencia bajo cuyo amparo se coloquen los regímenes de Función Pública ya existentes.

2. Bajo el amparo de esta Ley se modificaría la Ley de Carrera Administrativa para mantener en la carrera administrativa a aquellos niveles que comprenden desde la base de la pirámide hasta los niveles técnicos y profesionales no gerenciales más altos que deben existir.

La Ley de Carrera Administrativa trataría la situación de carrera excluyentemente, ya que la Ley General Orgánica establecería la condición de los funcionarios no sujetos a carrera alguna.

3. Igualmente bajo el amparo de la Ley Orgánica Base se promulgaría el Estatuto del Cuerpo Gerencial Público para aplicarse a un universo de cargos distintos a los cubiertos por la Ley de Carrera Administrativa. Abarcaría los cargos definidos como su-

pervisorios y directivos, desde Jefe de Sección inclusive hasta los de más alto nivel. Esta Ley crearía además el Cuerpo de los Gerentes Públicos, figura inexistente en la actual Ley de Carrera Administrativa.

La Ley Base establecería la posibilidad de los funcionarios de pasar de una carrera a otra y los Estatutos de Carrera derivados de ésta establecerían a su vez las reglas precisas que permitan a un funcionario optar por permanecer en alguna de las carreras.

B) En relación a los *componentes orgánicos* del Modelo se prevé una estructura de órganos de aplicación de la carrera, que incluye:

1. La creación de un órgano central del más alto nivel, rector de la Función Pública, que debe constituir asimismo el órgano único de adscripción del Cuerpo de Gerentes.

El establecer una adscripción única y un solo régimen de carrera para los gerentes presenta las ventajas de:

a) Evitar la desigualdad entre gerentes y supervisores de cada sector.

b) Eliminar barreras a la movilidad interorganismos y aún entre diferentes puestos de la misma organización.

c) Evitar el que múltiples autoridades manejen cada sistema sectorial, facilitando el uso de técnicas de manipulación o de evasión de la aplicación de las normas.

Se trata así de reunir a los funcionarios de dirección y supervisión de la Administración Pública Nacional en una estructura, con un estatuto propio independiente del cargo, que haga posible la movilidad necesaria para servir a la Administración en su conjunto y no exclusivamente a un organismo.

El órgano rector deberá tener funciones asesoras en materia de personal para todo el Sector Público; contar con amplias competencias para coordinar y articular los diversos regímenes de la Función Pública. Debe constituir el órgano de consulta vinculante de todas las iniciativas tomadas en materia de Función Pública y para la formulación de políticas relativas a la misma. Debe ser el órgano de evaluación de dichas políticas y al cual corresponden las iniciativas en materia de reformulación de los sistemas de administración de personal. Debe ser el centro y cabeza de un sistema unificado e integral de información sobre recursos humanos del Sec-

tor Público, utilizando los insumos derivados del mismo para la planificación de recursos humanos del sector.

El órgano rector de la Función Pública debe ejercer supervisión funcional sobre las Oficinas de Personal de los Ministerios e Institutos Autónomos y evaluar la gestión de personal en el resto del Sector Público.

Deberá articularse en su gestión con la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Presupuesto, en lo que respecta a presupuesto y gasto de personal; y con el Ministerio del Trabajo, en lo que respecta a políticas de contratación colectiva en el Sector Público.

A nuestro juicio, deberá contener una dependencia de alto nivel que asuma adecuadamente el control de las estructuras de cargos en la Administración Pública Nacional, como órgano rector del Sistema de Organización, que no puede desvincularse del Sistema de Personal; esto en el caso de que no se cree un órgano de Reforma Administrativa.

La máxima autoridad de este órgano asesor y normativo estará asistida por el Consejo Superior de la Función Pública, un colectivo de carácter multidisciplinario, cuya opinión es necesaria previa a toda formulación de los sistemas de función pública.

Dicho órgano constituirá igualmente la cabeza del gabinete sectorial de la Función Pública integrado por: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo y la Oficina Central de Presupuesto, con el objeto de asegurar la formulación de políticas integrales de la Función Pública, obviando la actual falta de articulación entre los sistemas de personal, presupuesto y organización.

2. Se propone igualmente la reformulación del rol y organización de las Oficinas Institucionales de Personal a los fines de que puedan constituirse en adecuadas infraestructuras técnico-administrativas de soporte para el mantenimiento y desarrollo del sistema de Función Pública.

3. Para mantener y ahondar los logros de las garantías jurídicas de la Función Pública debe crearse el Tribunal de la Carrera Gerencial Pública, o bien dar esta competencia al actual Tribunal de la Carrera Administrativa.

El Instituto de la Alta Dirección Pública

Como pieza fundamental del sistema se propone la creación del Instituto de la Alta Dirección Pública, cuya meta central es ayudar a solucionar los problemas de déficit de recursos gerenciales. Este

carácter estrictamente aplicado del Instituto constituirá su directriz fundamental de trabajo.

En el marco de esta orientación global, el Instituto se propondrá como principales objetivos generales los siguientes:

1. Desarrollo gerencial de los niveles de conducción altos y medios del aparato central de gobierno (Presidencia, Ministerios, Oficinas Centrales), con énfasis en áreas críticas como la formación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, y las modernas metodologías de toma de decisiones.

2. Formación empresarial pública, con énfasis en tecnologías modernas de gestión aplicables específicamente a los problemas de fondo de las empresas públicas, para los ejecutivos altos y medios del complejo nacional de empresas públicas.

3. Capacitación gerencial especializada en sus áreas respectivas de gestión de los niveles altos y medios de los Institutos Autónomos.

4. Preparación de capacidades gerenciales específicas, para el manejo adecuado de los problemas de gestión particulares de los programas prioritarios de Gobierno, con énfasis en la gerencia de proyectos institucionales.

5. Desarrollo de capacidades de consultoría gerencial interna permanente en organizaciones públicas relevantes, que garanticen el continuo mejoramiento de su eficiencia, y su ajuste a las variaciones contextuales y a las políticas del Gobierno Nacional.

6. Investigación, desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías gerenciales, apropiadas para el sector público, a los altos niveles del mismo.

7. Utilización a fondo, en favor del desarrollo gerencial público, de los recursos existentes en el sistema universitario nacional y en la misma Administración Pública.

El Instituto se concibe como una unidad organizacional reducida, de alto nivel técnico, que al mismo tiempo que cumpla con la mayor eficiencia sus objetivos pueda servir de modelo organizacional óptimo en materia gerencial al mismo Sector Público.

A tal efecto, entre sus líneas organizacionales esenciales se hallarían:

- Dirección por objetivos.
- Organización de las actividades por proyecto.
- Control de gestión permanente de resultados.

- Estándares de rendimiento técnico de nivel internacional.
- Flexibilidad para adaptarse a los cambios en los requerimientos del Gobierno Nacional.
- Integración continua de las diversas áreas de trabajo a efectos de maximizar resultados.
- Optimización de los recursos utilizados.

C) Las propuestas que integran los *componentes estructurales* comprenden:

1. La determinación del ámbito de aplicación del Modelo, que es el de la Administración Pública Nacional en esta fase de desarrollo del proyecto; y abarca Ministerios, Oficinas Presidenciales e Institutos Autónomos no sujetos a otro estatuto de carrera gerencial.

2. La declaratoria del carácter de carrera de la mayoría de los cargos que van desde el nivel de Jefe de Departamento en la Administración Central y sus equivalentes hasta los de nivel de Directores Generales Sectoriales o sus equivalentes, ambos inclusive.

Se podrá, por vía de excepción, excluir algunos de los cargos de estos niveles, organismo por organismo, y dejarlos como cargos de libre remoción. Los cargos de libre remoción se subdividen en cargos de libre nombramiento y de nombramiento condicionado al perfil de aptitudes y calificación del cargo.

3. La clasificación de este universo de cargos en tres categorías:

a) Nivel supervisorio, que comprende Jefes de Sección y de Departamento y niveles equivalentes.

b) Nivel de gerencia media, que comprende Jefes de División y Directores, y niveles equivalentes.

c) Nivel de alta gerencia, que corresponde a Director General Sectorial o su equivalente hacia arriba.

4. La creación de un Cuerpo de Gerentes Públicos, dotados de un Estatuto Especial de Carrera, y constituido a su vez por tres rangos de titularización personal, que se articulan consistentemente con las tres categorías de la estructura de cargos.

El acceso al rango I da vocación para el ejercicio de los cargos comprendidos en el nivel supervisorio.

El acceso al rango II da vocación al ejercicio de los cargos de gerencia media.

El acceso o titularización en el rango III habilita para el ejercicio de cargos de alta gerencia.

Los rangos se caracterizan a través de la especificación de los requisitos de calificación de acceso a los mismos. La creación de este sistema de rangos gerenciales implicará por una parte que el funcionario que accede a los mismos debe llenar dos tipos de requisitos, el perfil gerencial genérico correspondiente al rango, más los específicos del cargo que va a ocupar, puesto que dada la naturaleza de la labor, los cargos de nivel gerencial no son absolutamente polivalentes, o sea, que algunos de ellos exigen formación profesional especializada (abogados, ingenieros, etc.).

5. El principio básico que orienta esta doble estructura: la de los cargos por una parte, y la del cuerpo por la otra, que es la dominante, es la de «separación entre el grado (personal) y el empleo (cargo)».

El cuerpo recibe a los funcionarios en razón de un criterio funcional, o sea la naturaleza gerencial de su labor, facilitando la rotación y la movilidad de los gerentes, lo cual constituye un importante argumento en contra de la no deseada inamovilidad y «posesión a perpetuidad» de un cargo por parte de un funcionario; e igualmente amplía la posibilidad de que la carrera se desarrolle en un ámbito espacial y temporal que la viabiliza fácticamente. Enrique Groisman señala una ventaja adicional para este principio refiriéndose al caso de la Argentina: «Se eliminará la correspondencia rígida entre categorías y función, para evitar que por el deseo de favorecer los ascensos se presione sobre la ampliación de estructuras» (7).

Decir que el grado o rango está separado del empleo o cargo significa:

a) Que la supresión de un cargo no hace perder al funcionario que lo ocupa ni su sueldo ni su grado (debe ser efectivamente reubicado).

b) Que el grado no da derecho a ocupar determinado cargo: la Administración puede asignar a cargos diferentes a un funcionario de determinado grado.

c) Que un funcionario puede conservar su grado aún cuando deje de ocupar uno de los cargos correspondientes a ese grado.

(7) Enrique Groisman, «La Función Pública en la República Argentina». Ponencia ante el Seminario Internacional sobre Administración de Personal y Carrera Administrativa, celebrado del 16 al 20 de junio de 1986 en Quito, Ecuador, pág. 6.

d) Que un funcionario puede, en ciertos cargos, dejar el servicio sin renunciar a su grado (pero sí a su sueldo); y ser asignado en «comisión de servicios» para ocupar un empleo (cargo) en otro servicio público, mientras continúa ascendiendo y acumulando derechos de jubilación, pero mantiene su grado y puede ser reintegrado a él posteriormente.

D) Los rasgos más resaltantes de las propuestas que integran los *componentes funcionales* se explicitan como sigue:

1. Se prevén dos modos de incorporación a la carrera por una parte y a los cargos por la otra.

La incorporación al cuerpo de gerentes públicos y, por ende, a la carrera gerencial se produce mediante la figura de la *titularización* en los rangos gerenciales. El *nombramiento* habilita para el ejercicio de cargos públicos, confiriendo el carácter de funcionario público activo mas no de carrera o de cuerpo.

Las condiciones y consecuencias jurídicas de ambos actos son distintas. La titularización confiere el derecho a formar parte de un Cuerpo y establecer una vinculación permanente entre el funcionario y la Administración en un rango determinado del mismo, y cada vez que se produce un cambio de rango se sucede un nuevo acto de titularización. La titularidad en el rango constituye una calificación personal y permanente.

Cada vez que se cambia de cargo se produce un nombramiento. Este nombramiento es de carácter temporal y, repetimos, habilita para el ejercicio de un cargo determinado.

2. El reclutamiento de personal gerencial se efectuará por concurso, priorizando las fuentes internas. La selección estará fundamentada primordialmente en la evaluación del potencial del individuo y de la carrera ya realizada en la Administración.

Entre los requisitos de selección se dará prioridad a la formación recibida en el Instituto de Alta Dirección Pública.

3. Con respecto al período de prueba y a la inducción se prevé:

a) Que se establezcan períodos de prueba para el acceso a los rangos gerenciales de carrera (para la titularización). El período de prueba para el rango I no debe ser inferior a un (1) año.

b) Que esos períodos de prueba estén conformados por la evaluación del desempeño en varios de los cargos vinculados al rango, en otras palabras, el período de prueba para la titularización debe

incluir el ejercicio efectivo y satisfactorio de cargos que permitan una formación polivalente.

c) Que la inducción a los efectos de la titularización como consecuencia del modelo asumido debe constituir básicamente un proceso de formación o capacitación, según los casos.

d) Que la inducción requerida para el ejercicio de un cargo particular sea una responsabilidad compartida entre la Dirección de Personal institucional y el Supervisor respectivo.

4. La estabilidad reglamentada se sustenta en la evaluación de rendimientos, que es su pivote básico, y en el desarrollo de un plan individual de carrera que comprende diversas etapas de formación y capacitación, a través fundamentalmente de la acción del Instituto de Alta Dirección Pública. El sistema debe estar orientado a dar una adecuada y oportuna información a evaluados y evaluadores, a permitir la participación de los primeros y a ayudar a una mejor gestión.

5. Se prevé como política prioritaria la determinación y actualización de un sistema de remuneraciones, que tome en consideración los siguientes factores: a) Externos: Condiciones del Mercado de Trabajo, Evolución del Índice del Costo de Vida. b) Internos: Planes y programas de desarrollo individual. Y que cubra rubros tales como el rango personal del funcionario, diferencias de sueldo por el nivel de mercado del cargo, previsiones para la actualización de las escalas por costo de vida, la evaluación del rendimiento, aumentos por méritos, bonificaciones gerenciales por logros excepcionales, bono vacacional, bonificación de fin de año, aporte institucional a caja de ahorros y otros pagos.

Incluye la consideración de planes de seguridad social adecuados para el funcionario y sus familias cercanas y, finalmente, una reformulación de las políticas de jubilación que contemplen protección social y que faciliten ciertas formas de colaboración del funcionario jubilado que permitan seguir contando con su experticia, como ayuda a la continuidad u orientación de planes y programas.

6. Uno de los rasgos más resaltantes en las prácticas de profesionalización, observadas en otras instituciones con gerencia profesionalizada, está constituido por la jerarquía, importancia, intensidad y continuidad del proceso de socialización a que fueron sometidos sus equipos gerenciales desde su ingreso inicial a la or-

ganización y que implicó una socialización concomitante del resto del personal.

La socialización constituye la resultante de complejos procesos de integración, que cubren tanto aspectos relativos a la organización y dotación de medios de trabajo como el área de los denominados elementos satisfactores o métodos psicosociales. Tales como lo señala Luis Rodríguez Mena, «la cultura organizacional, como objeto de estudio para la comprensión de las estructuras burocráticas, supone una perspectiva diferente de las concepciones que hasta ahora han prevalecido en el análisis de las organizaciones públicas». Ello implica atender que: «la organización no sólo está constituida por la suma de recursos materiales y financieros, por tecnologías y seres humanos; tiene, además, un perfil cultural que le da la dinámica que interrelaciona esos cuatro tipos de recursos. Al igual que las sociedades, las organizaciones desarrollan con el tiempo una serie de rasgos que paulatinamente se van arraigando en la textura de las relaciones entre sus diversos componentes. Esos rasgos van marcando un perfil propio de la entidad, que se mantendrá en la medida en que la dinámica interna y externa no genere contrafuerzas que presionen hasta un punto crítico la estabilidad del sistema y lo conduzcan hacia un cambio de perfil» (8).

Es desde la óptica de la necesidad de lograr una integración institucional que se incorporan a un modelo de profesionalización gerencial, como relevantes, elementos relativos a la planificación y organización del trabajo, los sistemas de información, la dotación de medios físicos, tecnológicos y sistemas de apoyo, incorporándole además dos de los aspectos que dicen de las relaciones sociales por las cuales es responsable fundamental la gerencia de toda la organización, como son el estilo de liderazgo y las prácticas de motivación y reconocimiento al trabajo.

Así el conjunto de propuestas tienden a relevar los siguientes aspectos:

a) La importancia de la *planificación y organización del trabajo* para dotar a las instituciones, cualquiera que sea su naturaleza, de una explícita plataforma estructural que pauté un diseño organizacional especificando claramente los objetivos, la división del

(8) Luis Rodríguez Mena, «Política, Poder y Cultura Organizacional en Entidades Públicas. Investigación de un caso a través de la técnica de la observación participante». Revista *Investigación y Gerencia*, 1 (enero-marzo 1986), pág. 5.

trabajo, la atribución de competencias y las políticas y procedimientos de la organización; que los gerentes participen en este diseño; y que ejerzan una influencia tal que logre el cuerpo social de la organización que el comportamiento de ésta sea consistente y coherente con el modelo de organización establecido. No es casual que esta consistencia se haya observado precisamente en las organizaciones públicas venezolanas consideradas como las de mayor eficiencia relativa, mientras que, por otra parte, en un gran número de instituciones del Estado pareciera evidenciarse el fenómeno contrario: la falta de un diseño estructural y orgánico y la existencia de un cuerpo organizacional más bien fragmentado contribuyen a generar un cuerpo social atomizado, desorientado, no cohesionado con los fines y políticas de la institución.

b) La atención prestada a la dotación de *espacios físicos y de un ambiente apto*, tanto desde el punto de vista funcional como desde el punto de vista psicológico. Desde el primer punto de vista la distribución del espacio físico debe adecuarse a los modos específicos de división del trabajo en las unidades que conforman la organización y facilitar las relaciones tanto individuales como de grupo que se generan con ocasión del trabajo.

Desde el punto de vista psicológico el ambiente físico constituye un importante elemento «satisfactor» o «higiénico»; más allá de la adecuación objetiva de la cantidad y calidad de espacios a los requerimientos de la tarea, el ambiente físico debe permitir la incorporación de «espacios virtuales» que permitan la conformación de un clima favorable, que disminuya básicamente la propensión a la fatiga y que por crear condiciones psicológicas de satisfacción refuerce los vínculos voluntarios de la persona con la organización.

c) La adecuada y actualizada provisión de *medios tecnológicos y sistemas de apoyo*, sin la cual resulta inviable cualquier medida de optimización de la actuación gerencial. La tan socorrida fórmula jurídica que establece la necesidad de poner al funcionario «en posesión» de su cargo y que ha devenido en un mero ritual de carácter formal adquiere un contenido sustantivo solamente cuando la organización provee efectiva y oportunamente de medios tecnológicos y de sistemas de apoyo al personal.

d) La sistematización y normalización del flujo de *información* que se genera en cada dependencia y la definición clara de los canales a través de los cuales transmitirá y los modos de acceder a él. Dado que la información constituye un insumo básico para el

trabajo gerencial, resulta imposible que la toma de decisiones que constituye el nivel de concreción cotidiano de ésta pueda operativizarse eficazmente sobre la base de insumos de información inadecuados.

e) En lo que respecta al objeto esencial del trabajo gerencial, la *participación en el proceso de toma de decisiones*, solamente queremos destacar que esta participación constituye un elemento integrador por excelencia. Alrededor de los procesos participativos se logra la coherencia, coordinación y direccionalidad adecuadas para la conducción eficaz de las instituciones.

Es abundante la investigación administrativa moderna en el campo de la eficiencia organizacional, que releva la relación entre participación y eficacia. Al respecto, Mario Bunge señala: «Sobre la base de nutrida evidencia de investigación internacional comparada existe un consenso creciente entre los expertos en que la eficiencia técnica y la satisfacción en el trabajo aumentan con la participación» (9).

Estos mismos hallazgos fueron encontrados en el estudio exploratorio que sirvió de sustentación empírica del modelo.

La «gerencia participativa», tal como lo explicita la moderna teoría administrativa, constituye un estilo y una tecnología de gestión en pleno proceso de gestación en el mundo moderno; su uso eficaz es tal vez uno de los mayores desafíos que enfrentan los órganos de gestión pública fundamentalmente en estos tiempos de crisis; su implantación debe ser evaluada a la luz de las propias especificidades socioculturales de las organizaciones, ya que requiere para su viabilización de un cambio de actitud colectivo, de un proceso de maduración psicológica y de una adaptación mental del equipo humano involucrado y sobre todo de una disposición audaz por parte de los círculos de dirección para enfrentar un cambio que podría resolver muchos de los problemas de eficiencia, coordinación, integración y comando que confrontan nuestras organizaciones públicas.

Ella permite lograr, en primera instancia, un compromiso colectivo con los objetivos y metas propuestos; facilita el proceso de delegación de autoridad necesario para agilizar la gestión, sobre la

(9) Mario Bunge, «Philosophy of Science and Technology. Socio technology Management Science 1984» (trabajo inédito). Citado por Bernardo Kliksberg. «La Gerencia Pública Necesaria. Hacia un Replanteo Integral», en: La Gerencia Pública Necesaria. OCP-CLAD. Caracas, 1985, pág. 139.

base del conocimiento claro por parte de los funcionarios de los lineamientos de acción; facilita la coordinación; facilita el control y, en general, potencia las posibilidades creativas de la institución; y viabiliza una mayor sensibilidad organizacional.

f) Una de las conductas dominantes de una gerencia democrática es privilegiar, en el manejo de personal, *prácticas sistemáticas de reconocimiento al trabajo*, distintas y adicionales a los incentivos socioeconómicos, que se expresan en comportamientos cotidianos tendentes al reforzamiento de logros y conductas positivas. Estas prácticas priorizan estímulos de orden no material destinados a manifestar confianza y apoyo, por sobre las acciones de orden disciplinario, que constituyen los recursos usuales de una gerencia autocrática.

En esta actitud radica el manejo justo y equitativo de los sistemas de recompensas y sanciones, que constituyen la base de modelaje del comportamiento de los miembros de una organización.

El Modelo contiene un conjunto de propuestas que cubren estas prácticas, adaptadas a la especificidad sociocultural del medio venezolano.

Finalmente, se prevé una estrategia gradual, selectiva y de mediano y largo plazo para la implantación del Modelo, que viabilice su aceptación política sobre la base del Proyecto de Acuerdo de Profesionalización de la Gerencia Pública presentado, y sobre la base de la articulación de esta carrera con las ya existentes, especialmente con la Carrera Administrativa, cuyos funcionarios constituyen la fuente primaria de reclutamiento para la Carrera Gerencial Pública.

Las propuestas que se articulan en este proyecto forman parte de una reflexión mucho mayor que ha realizado la COPRE en el campo de la Reforma Administrativa y que está contenida en el Proyecto de Reforma Integral del Estado, que abarca una diversidad de temas bastante ambiciosa en un esfuerzo que pretende activar diversos dispositivos políticos, intelectuales y sociales del país en función de un proceso de reformas que se sitúan en distintas dimensiones de la problemática pública venezolana. Es así como, a la par de las reformas del sistema político que estamos impulsando, las transformaciones al sistema de administración de justicia que estamos proponiendo y los cambios sugeridos en las áreas económica, educativa y social, la profesionalización de la gerencia ocu-

pa un lugar de primer orden en la perspectiva de una nueva estrategia de desarrollo a largo plazo.

Resulta un imperativo —analizados los graves signos de deterioro que acusa nuestro Sector Público en diferentes terrenos— el abocarnos a la reestructuración del aparato público desbordado en su capacidad de respuesta; por ello creemos que el esfuerzo que estamos realizando es una vía idónea para impulsar un aumento significativo en la capacidad de gestión de nuestras instituciones públicas, mediante la creación y fortalecimiento de las condiciones que hagan posible el establecimiento de un liderazgo institucional público capaz de responder a los grandes desafíos que plantea la búsqueda, en un marco de relaciones democrático, de la eficiencia de una administración al servicio del interés público.

