

Síntesis del diagnóstico

Caso El Salvador¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales conclusiones

Desde 1996, el Banco Mundial (BM) aportó fondos y brindó asistencia técnica para la reforma del sistema financiero y de contrataciones, y la modernización de los recursos humanos (RH). Se dotó a las oficinas de una red de información sobre RH que permitió la detección de muchas irregularidades. Con el apoyo de una consultora internacional se diseñaron e implementaron mejoras en la gestión. La Ley de Servicio Civil (LSC) del año 1961 se tornó obsoleta para los nuevos paradigmas, pero su proyecto de modificación generó fuertes resistencias de la oposición política que culminaron con la pérdida de escaños en la Asamblea y la decisión de aguardar escenarios más favorables antes de otorgarle un nuevo impulso.

En la actualidad, las decisiones de RH están estrechamente ligadas a la política de restricción presupuestaria. Todos los subsistemas muestran una gran debilidad salvo el subsistema organización del trabajo que relativamente logra un mejor desempeño. Se avanzó mucho en la definición de los perfiles en base a competencias. La gestión del desarrollo es el subsistema menos desarrollado: el Instituto de Formación Profesional es un organismo del Estado pero sólo capacita a niveles gerenciales y pone el énfasis en la capacitación

del sector privado. También es muy débil la gestión de las relaciones humanas y sociales, por los limitados canales de comunicación, la imposibilidad de sindicalización de los empleados públicos y las escasas garantías de estabilidad y desarrollo de carrera a los representantes gremiales.

Los índices representan en promedio alrededor del 13% de la escala prevista. El menor valor individual (8%) corresponde al índice de capacidad integradora, lo que se corresponde con el reducido reconocimiento de derechos gremiales y baja calidad de los beneficios sociales, y el mayor (18%) al índice de capacidad funcional, por los avances realizados en el subsistema de organización del trabajo.

Contexto institucional

En los últimos años, El Salvador ha atravesado profundos cambios en materia política y administrativa. En 1991 recuperó la paz después de una guerra civil de 12 años. Desde 1989, la coalición de partidos políticos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ha encabezado el Poder Ejecutivo y con el último triunfo electoral del 2004, estará en el poder hasta el año 2009. Sin embargo, desde principios de los '90, el principal partido de oposición Frente Farabundo Martí

¹ Autores: Mercedes Iacoviello, Mónica Iturburu e Ivania de la Cruz Orozco

para la Liberación Nacional (FMLN) ha logrado tener una presencia importante en los gobiernos municipales y en la Asamblea; su alto poder de negociación y su rechazo a aprobar cambios en materia de modernización de RH en el sector público han impedido que se modifique la LSC.

Antecedentes

En 1996 el Banco Mundial autorizó un préstamo a El Salvador para financiar un plan de modernización del sector público que cuenta con cuatro componentes: a) Reestructuración institucional y desburocratización, b) Administración de los recursos humanos, c) Administración de recursos financieros y d) Privatización y participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. El plan que el gobierno preparó para la modernización de los RH tiene el fin de “dotar al gobierno de capacidad para administrar, monitorear y controlar los recursos humanos, desarrollar de manera gradual un servicio público adecuado en términos de tamaño y calidad, así como establecer condiciones para motivar, incentivar y desarrollar al personal” (BM, 1996). Para conseguirlo se propusieron las siguientes medidas: “implementar un sistema de información sobre la administración de los RH, crear una entidad central de la administración de los RH, fortalecer las capacidades en cuanto a administración de los RH en las unidades operativas dentro de los ministerios, reducir el empleo público para eliminar al personal redundante y desarrollar una nueva estructura legal para el servicio civil” (BM, 1996).

Entre los proyectos que el BM ha financiado o continúa financiando para lograr la modernización de RH se encuentran la compra de equipo para implementar el Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRH), la contratación de expertos para asesorar en la creación de la unidad central de la administración de los RH, la Coordinación del Componente de RH de la Secretaría Técnica de Modernización (CRH-STM), el desarrollo de un sistema de nivelación y remuneración, servicios de consultoría para

desarrollar un sistema que contenga procedimientos de reclutamiento, selección, promoción y desvinculación de trabajadores, servicios de consultoría para modificar la estructura legal del servicio civil, y entrenamiento al personal para la puesta en marcha de todas las reformas que acompañan al proceso de modernización.

Los gobiernos encabezados por la ARENA han demostrado una auténtica voluntad política para modernizar la gestión de RH en el gobierno central. El principal logro obtenido hasta el presente ha sido reducir el excedente de plazas, que habían sido creadas principalmente entre 1988 y 1994 para disminuir los índices de desempleo, lo que implicó una importante reducción del gasto público. El programa de modernización también ha incluido esfuerzos importantes por crear y mantener actualizada una base de datos con información sobre los RH en el sector público, el Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) para lo cual, en una primera etapa se dotó a las oficinas de RH de equipamiento informático moderno para crear una red de información sobre los empleados públicos.

La segunda etapa del proceso de modernización comenzó en enero del 2002. Desde entonces y hasta junio de 2004, la empresa Hay Group fue contratada por el gobierno para diseñar e implementar varias mejoras en la gestión de RH y probarlas en experiencias piloto. El objetivo buscado en esta segunda etapa fue continuar el proceso de modernización de RH haciendo hincapié en la gestión del rendimiento, la capacitación y la confección de una base de datos que abarcara la información sobre este aspecto, así como la sanción de una nueva ley. Los principales resultados han sido el diseño de un nuevo modelo de RH que guiará toda la modernización del empleo público, la capacitación de directivos y la implantación de medidas para la transformación de las oficinas de RH.

Además de la CRH-STM, existen otros órganos que intervienen en la gestión de RH: a) las Comisiones de Servicio Civil (CSC), unidades que se conforman en cada una de las dependencias públicas para dar seguimiento y solución a

asuntos conflictivos que involucren a un trabajador, formadas por tres representantes (ministerio, Tribunal del Servicio Civil y empleados); b) el Tribunal del Servicio Civil (TSC), cuya función principal es conocer, en recurso de revisión y de nulidad, las resoluciones definitivas pronunciadas por las CSC; c) la Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador – Procuraduría General de la República (CNUDDT), oficina que sólo prestaba sus servicios a trabajadores del sector privado y que a partir del año 2000 comenzó a brindar asesoría legal a los trabajadores cuyos casos serían revisados en las CSC; hasta entonces, los empleados carecían del derecho de solicitar asesoría legal para garantizar que su caso fuera revisado y solucionado con objetividad y en apego a la ley; d) la Corte de Cuentas, órgano de contralor cuya función es supervisar que los fondos públicos destinados al pago de salarios se utilicen de manera adecuada, y de establecer sanciones para quienes hagan uso indebido de dichos fondos.

Con respecto al marco normativo, los actores involucrados en la gestión del empleo público han actuado con base en la Ley de Servicio Civil, dictada a través del Decreto N° 507 de 1961, mediante la cual se instruye y guía a las Comisiones de Servicio Civil, al Tribunal de Servicio Civil y a todas las dependencias involucradas en las relaciones del Estado y sus funcionarios y empleados. Cabe señalar que la LSC no cuenta con un reglamento que establezca funciones y atribuciones precisas, y resulta obsoleta para darle respaldo legal a la modernización del sistema de RH.

Se han realizado esfuerzos por impulsar la reforma de la LSC pero no fueron exitosos. A finales de los '90 y una vez iniciado el proceso de implantación del SIRH (aplicado en 150 instituciones), el BM sugirió crear una ley para el servicio profesional, para lo cual se contrató a una consultora que elaboró un anteproyecto de ley incompatible con la Constitución de El Salvador. Ante esto, el BM autorizó una nueva contratación que incluyó a expertos en leyes salvadoreñas.

El anteproyecto de ley comenzó a tomar estado público en el período preelectoral y el FMLN tomó el asunto como uno de los ejes de su campaña, presentándolo como un intento del gobierno por despedir a empleados públicos y disminuir los derechos de los trabajadores, lo que generó malestar en miles de personas, que expresaron su rechazo en manifestaciones masivas. Esto repercutió negativamente en el partido gobernante, que perdió escaños en la Asamblea y en municipios. Ante este nuevo escenario, el gobierno decidió hacer una pausa en el plan de modernización de RH, pospuso la reforma normativa y bajó el perfil de las acciones. Hasta la actualidad, no se perciben intentos por reimpulsarla debido a que el Poder Ejecutivo está a la espera de un momento político más propicio.

A pesar de este freno político-normativo, el gobierno ha persistido en el plan de modernización de RH, para lo cual ha contado con financiamiento del BM. Asimismo, se han dado dos modificaciones parciales a la LSC con el propósito de regularizar la situación de miles de empleados que han ingresado a la administración pública por el régimen de contratos. Aunque esta figura se creó para trabajadores que desempeñaran funciones muy específicas y por un período corto, en la práctica se aplica a 37.258 trabajadores, lo que representa aproximadamente el 40% del total de empleados públicos². Las modificaciones realizadas a la LSC permiten indemnizar a los empleados cuyo contrato no se renueve y establece plazos para que las indemnizaciones se hagan efectivas. Si bien ello ha permitido a los empleados contar con una compensación económica ante el cese de la relación laboral por vencimiento del contrato, un enorme segmento de servidores públicos no tiene la garantía de estabilidad laboral con que cuenta el personal de carrera administrativa, aunque el buen desempeño es un factor que influye considerablemente en la permanencia.

² Datos de julio de 2003.

Existe otra normativa que regula el empleo público, particularmente en lo relativo a los recursos financieros: las leyes anuales de presupuesto, en las que se describe el monto de gastos en servicios personales de cada dependencia, y las leyes anuales de salarios, en las que se especifica el número de vacantes y el monto salarial con que cuenta cada dependencia para cada puesto.

Análisis de los Subsistemas

Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

Los elementos determinantes para la planificación de los RH son la política de austeridad (restricción presupuestaria), el plan presidencial de gobierno y las necesidades de cada dependencia, aunque el peso de la primera es considerablemente mayor. Desde 1996 se está realizando un relevamiento muy amplio sobre los empleados públicos (SIRH) con el propósito de hacer más eficiente la administración. En la actualidad, el SIRH sirve como un registro de información sobre empleados públicos, aunque se espera convertirlo en un sistema que abarque todas las etapas y componentes de la gestión de RH. Los avances en este sentido se han dado en el dictado de cursos al personal de las oficinas de RH de modo que conozcan el nuevo enfoque que se le quiere dar al empleo público y lo vayan aplicando en sus respectivas dependencias.

Coherencia estratégica (2-3)

La empresa Hay-Madrid realizó un estudio para mejorar la gestión de RH en el gobierno central. Dicho estudio contó con la supervisión y cooperación permanente de la CRH-STM, lo que hizo posible que las propuestas fueran coherentes con el perfil que el gobierno busca para la organización de los ministerios y los empleados públicos.

Se percibe que el Ministerio de Hacienda (MH) no siempre responde a las peticiones de nuevo personal debido a la política de austeridad, con lo cual no se atienden las prioridades y orientaciones estratégicas de las oficinas del gobierno central. No se están creando nuevas

plazas y se realizan programas de retiro voluntario que no siempre se implementan acertadamente; algunas veces se afecta la eficiencia de los ministerios, debido a que se eliminan cargos necesarios para el buen funcionamiento de la dependencia en tanto se conservan otros cuyas funciones son redundantes. Las desvinculaciones de personal durante los últimos años han generado una redistribución de funciones entre los empleados. Para corregir los efectos negativos de la eliminación de plazas, el gobierno está promoviendo la movilidad horizontal e interinstitucional de personal idóneo para compensar las necesidades de las instituciones cuyas funciones son priorizadas.

Información de base (4)

En 1996 se inició la implementación del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH), lo que ha permitido contar con el historial de todos los empleados públicos. Esta información fue relevada con formularios cuyo llenado estuvo a cargo de cada empleado, e incluye el listado de sus funciones, salario y currículo. La actualización de estos datos está a cargo de los responsables de RH de cada oficina del gobierno, quienes deben incluir a los registros los controles de asistencia, puntualidad, permisos y licencia de cada trabajador. En el mediano plazo se prevé incluir perfiles de competencias. La información recabada permite a las direcciones de RH hacer ajustes en las áreas que presentan discordancia entre las funciones que se establecen para un puesto y las tareas que efectivamente ejecuta el empleado. También resta que el Ministerio de Hacienda ajuste sus sistemas al formato que tiene actualmente la información del SIRH, debido a que para elaborar la propuesta del presupuesto, los responsables de finanzas en cada ministerio duplican el trabajo al tener que ingresar la misma información en otro formato.

Como limitación del sistema, sólo hay registros individuales y no se pueden obtener datos agregados (por ejemplo, de edad o género) ni correlacionar entre sí algunas de estas variables agregadas.

Eficacia (5–9)

Con la puesta en marcha del SIRH se descubrieron serias irregularidades en el empleo público: por ejemplo, había personas que cobraban sin trabajar o recibían doble paga, y se efectuaban pagos a personas inexistentes o fallecidas. Detectadas las irregularidades, en la actualidad se está trabajando en optimizar los efectivos y en distribuir correctamente los recursos. Como consecuencia de la eliminación de plazas, los responsables de RH están tratando de distribuir la carga de trabajo entre el personal remanente y entre las distintas dependencias (sin que el incremento de funciones implique incrementos de salario). También existen casos de redistribución para posibilitar que las capacidades de los trabajadores sean compatibles con sus funciones y responsabilidades, aunque para ello debe haber disponibilidad de plazas y de recursos. Al final de cada año, se informa al MH sobre estas redistribuciones.

El sostenimiento de la política de reducción del personal permite inferir la percepción de las autoridades superiores de que aún se presentan excedentes de personal. El gasto en salarios supera el 50% del gasto del gobierno (sin incluir deuda pública ni pensiones).

Con respecto a la calificación de los planteles, hacia 2002 el 4% de los trabajadores sólo había completado la escuela primaria, 72% había concluido la escuela media y 24% había cursado estudios superiores.

Administración (10–11)

Son recientes los esfuerzos por involucrar a los mandos superiores en la previsión, elaboración y seguimiento de decisiones relacionadas con la gestión de los RH a su cargo. Las decisiones adoptadas en la gestión de RH están fuertemente condicionadas por la política de restricción presupuestaria y de reducción de personal y limita a los responsables de RH en su rango de acción. La reducción de personal está dando lugar a la redistribución de tareas entre personas que conservan su puesto. Sin embargo, no siempre egresa el personal que sobra ni permanece el ne-

cesario en los ministerios. Actualmente, sólo se permiten contrataciones en puestos directivos y de personal que participe en proyectos prioritarios para el gobierno.

Organización del Trabajo**Existencia e integridad del sistema (12)**

Se cuenta con manuales de puestos que señalan cuáles son los requisitos, funciones y responsabilidades. Hay evidencia de que dichos manuales han sido repartidos a todos los ministerios y que en general son consultados y observados.

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

El diseño de puestos no está determinado por convenios laborales sino que es el resultado de estudios y resoluciones por parte del gobierno, en particular del Ministerio de Hacienda, el cual es designado por la LSC como el responsable de tener una sección de clasificación de empleos, en el que haya una descripción de los cargos sujetos al servicio civil. Un representante gremial sostiene que los trabajadores no tienen en claro los aspectos por los que será valorada su contribución; sin embargo, esta opinión se contradice con el hecho de que la información sobre puestos que contiene el SIRH fue completada directamente por cada empleado. La precisión en la descripción de las tareas no es muy exhaustiva y permite la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas. De hecho, ante el ajuste que está atravesando el empleo público, el personal ha debido adaptarse a las nuevas circunstancias derivadas de la reducción de personal y de la asunción de nuevas funciones, respetando los perfiles, funciones, responsabilidades y nivel de remuneración, lo que ha generado una ampliación vertical y horizontal de los puestos; no obstante, no hay indicadores del efecto de estos cambios en los niveles de productividad o coordinación.

Existen varias clasificaciones de puestos: la CRH-STM cuenta con una clasificación que intenta poder generalizar, otra es utilizada por el SIRH y una tercera aplicada por el MH para

elaborar el presupuesto; a pesar de la necesidad de confluir hacia el uso generalizado de una sola clasificación y jerarquización de puestos, las utilizadas responden a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

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

Los perfiles de contratación incluyen los siguientes aspectos: nivel académico, experiencia previa, conocimientos generales y técnicos requeridos, habilidades físicas y mentales particulares y competencias para el puesto, comportamientos concretos que pronostican éxito en el puesto de acuerdo a la filosofía de competencias de David MacClellan de Harvard University. El perfil de competencias fue definido por Hay Group-Madrid; para ello se organizó un panel con expertos que debieron revisar los perfiles y luego 600 directores y gerentes salvadoreños los validaron. El perfil está asociado a los niveles de clasificación y son genéricos, habiéndose definido perfiles para directores, gerentes, personal técnico y personal administrativo, estos dos últimos con y sin personal a cargo. Las competencias identificadas son once, de las cuales cada perfil tiene un máximo de nueve. Las once competencias son: compromiso con el servicio público, pensamiento analítico, pensamiento conceptual, búsqueda de información, orientación a resultados, orientación al cliente/ciudadano, impacto e influencia, gestión del equipo, trabajo en equipo, visión sistémica y preocupación por el orden y la calidad. Cada competencia tiene un nivel diferenciado de acuerdo al cargo, para lo cual se usa el Diccionario de Competencias de Hay MacBeer. Todo este avance en cuanto a la definición de perfiles es relativamente reciente por lo que su aplicación está aun en proceso. Los manuales deben revisarse una vez al año para asegurar su actualización permanente. Además, con el proceso de reforma que está atravesando el empleo público y las constantes mejoras al SIRH, el diseño de los puestos y la definición de los perfiles han entrado en una fase de revisión de modo de adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias.

Los manuales de descripción de puestos de trabajo son aprobados por los titulares de los ministerios y sólo ellos los pueden modificar, aunque no hay evidencia de que se involucren directamente en su elaboración.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito en el acceso (24–27)

La LSC establece que los puestos vacantes se ocuparán ascendiendo a los trabajadores de la clase inmediata inferior y, si hubiera varios candidatos, las promociones o ascensos se harán por concurso entre los aspirantes inscriptos. Ante una vacante que no pueda llenarse por ascenso “la CSC respectiva hará a los aspirantes a ocupar un llamamiento por medio de un aviso que se publicará una sola vez en uno de los diarios de mayor circulación en la República (...) y por medio de telegrama dirigido a sus respectivas direcciones”. En la práctica, cuando un puesto no puede llenarse a través del ascenso, se abre la convocatoria a otras dependencias o se consultan bases de datos de personas que buscan empleo. Como último recurso se hace una convocatoria abierta que se difunde a través de periódicos. En algunas dependencias, los candidatos sugeridos por políticos son sometidos a evaluación, al igual que los otros postulantes. En caso de que no cumplan los requisitos para el cargo, esto se informa al político que los postula, de quien depende reconfirmar la solicitud de ingreso. Es pequeño el número de puestos que por ley deben ser cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político (0.78% del total). Sin embargo, no es posible establecer la influencia política en las designaciones de planta general, ya que no existe un órgano que ejerza un control independiente a los ministerios en las etapas de ingreso y selección.

En la mayoría de las dependencias predomina el personal de sexo masculino pero últimamente se han realizado acciones para facilitar el empleo de mujeres en puestos no tradicionales (por ejemplo en puestos de motoristas) y se las observa ocupando cargos de nivel medio en va-

rios ministerios. Se perciben indicios de discriminación basados en la militancia política o en la pertenencia a asociaciones gremiales, dando preferencia a los recomendados políticos o interrumpiendo la progresión del empleo público de los asociados a sindicatos.

Calidad del reclutamiento (28)

Debido a que existen varios mecanismos para reclutar aspirantes, tales como promoción, búsqueda en base de datos, aviso en distintos ministerios o convocatorias abiertas, generalmente se cuenta con un número aceptable de candidatos, a lo que también contribuye el nivel de desempleo (6.5% en 2003).

Calidad de la selección (29–32)

Suelen consultarse los perfiles de competencias para realizar una contratación, aunque no hay evidencia de que se constituya en una práctica sistemática. En la mayoría de las dependencias los ingresos dependen de tres evaluaciones: prueba psicométrica, entrevista con el jefe del puesto vacante y evaluación de conocimientos técnicos. Aunque la LSC establece que la CSC debe estar involucrada en la selección, esto no sucede en la gran mayoría de los ministerios.

Calidad de la recepción (33–34)

En algunas dependencias se ofrecen cursos de inducción y se ha instruido a directores y subdirectores de RH para implementarlos, pero no se cuenta con mecanismos para constatar que se trate de una práctica común a todos los ministerios y gobiernos locales³.

La LSC regula un período de prueba de tres meses, aunque no hay evidencia de que se realice una evaluación de rendimiento antes de su finalización para constatar que el empleado haya cumplido con las demandas del puesto.

Movilidad (35) La LSC establece que “los funcionarios o empleados podrán ser trasladados a otro cargo de igual clase, aún sin su consentimiento, cuando fuere conveniente para la administración pública o municipal y siempre que el traslado sea en la misma localidad”. Para

el traslado a otra localidad, se puede pedir la anuencia del interesado, aunque la CSC respectiva puede autorizarlo dando prioridad a la necesidad del servicio. Se observa la movilidad funcional y geográfica de los empleados más allá de lo establecido por la normativa. Por ejemplo, si un responsable de RH considera que un empleado puede desempeñarse mejor en otro puesto, puede disponer el cambio de funciones. Estos cambios no siempre están relacionados con un incremento de salario, ya que éste depende de la aprobación y la disponibilidad de recursos del MH. Por otro lado, es posible asignar funciones, responsabilidades y salarios distintos a través del sistema de contratos, en cuyo caso el empleado deja de estar sujeto a la LSC y pierde la garantía de estabilidad laboral.

Ausentismo (36)

La Dirección de RH de cada ministerio es responsable de supervisar los niveles de ausentismo. Se percibe que no son altos debido a que los directores de RH acostumbran hacer llamadas de atención a quienes faltan al trabajo de manera frecuente. Además, se aplican multas a quienes se ausenten del trabajo sin justificación. Sin embargo, no hay una base de datos que registre el historial de niveles de ausentismo en las distintas dependencias.

Disciplina (37)

Según la LSC, un empleado que no observe las normas de disciplina estará sujeto en forma incremental a las sanciones de amonestación verbal privada, amonestación escrita, multa, suspensión sin goce de sueldo, postergación de su derecho de ascenso, rebaja de categoría o destitución. La ley señala que los jefes solo podrán emitir amonestaciones y suspensiones sin goce de sueldo, ya que en las otras sanciones debe intervenir la CSC de cada dependencia. Hasta el año 2002, las resoluciones de estas comisiones carecían de

³ Se denomina Departamento al gobierno estadual en El Salvador.

un método objetivo para corregir con equidad las conductas inadecuadas de los empleados, ya que éstos no tenían asesoría profesional para defenderse de acusaciones infundadas. En la actualidad, los empleados enjuiciados tienen derecho a una asesoría legal por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), con lo cual el papel de las CSC ha adquirido un rol más objetivo. Se carece de datos precisos sobre el número de trabajadores que no recurre a los servicios de la PGR y enfrenta por su propia cuenta los procedimientos y decisiones de las CSC.

Desvinculación (38–41)

Aunque la ley no contempla despidos o rescisiones de empleo vinculados a criterios políticos que afecten a puestos de trabajo de carácter profesional, la información recabada permite afirmar que el régimen de contratos ha disminuido la garantía de estabilidad laboral. Hasta hace muy poco tiempo era de práctica pasar a personal con estabilidad por la LSC al régimen de contratos, con el incentivo de un incremento salarial, para luego proceder a la no renovación del contrato y así disponer de la vacante para su ocupación por alguna persona políticamente afín. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditada. Sin embargo, los empleados públicos muchas veces ignoran que tienen derecho a apelar la decisión ante la CSC hasta tres días después al de notificación del despido. La PGR tiene registro de una gran cantidad de casos en que no se siguieron los mecanismos legales adecuados para destituir a una persona. Si el empleado acude a tiempo a la PGR para solicitar asesoría legal, es posible revertir la decisión del despido. Sin embargo, muchos trabajadores solicitan ayuda demasiado tarde o simplemente no lo hacen.

Como ya se ha mencionado, existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la reducción de puestos de trabajo. La política de recorte de personal a través de la disminución de plazas y planes de retiro voluntario ha per-

mitido reducir la carga salarial del gobierno. Sin embargo, se sabe de casos en los que el agente se ha acogido al retiro voluntario, ha cobrado su indemnización y posteriormente fue reincorporado al servicio público (estos programas no siempre prohíben al retirado la reinserción a la administración pública).

No existen muchos segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación, salvo entre los abogados, que frecuentemente dejan de trabajar en dependencias del Poder Ejecutivo para pasar al Poder Judicial.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Las direcciones de RH no definen las pautas o estándares de rendimiento. Los empleados no conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados, a pesar de que conocen cuáles son las funciones y responsabilidades de cada puesto, procuran cumplir con el Plan General de Gobierno y en algunos ministerios se hacen evaluaciones de desempeño; ello se debe a la escasa comunicación que hay entre directores, responsables de RH y empleados. No hay evidencia de que las metas en cuanto a rendimiento estén orientadas a reducir las fallas y carencias que los empleados hayan mostrado en evaluaciones previas. En los ministerios donde se hacen evaluaciones se diseñan pruebas escritas para cada grupo de puestos similares pero no son frecuentes. Algunas veces las evaluaciones son realizadas por los jefes directos mientras que en otras ocasiones se contrata a empresas evaluadoras. Según el dirigente de la Asociación General de Empleados Públicos y Municipales (AGEPYM), los ministerios cuentan con reglamentos institucionales que establecen evaluaciones al rendimiento, pero éstas no se realizan de manera sistemática. Es relativamente reciente el involucramiento de la dirección en cuanto a observar y apoyar activamente las mejoras de rendimiento. Aún no ha podido medirse el impacto de la capacitación a los mandos altos en temas

gerenciales. Está pendiente la elaboración de un sistema integral de evaluación del rendimiento en las dependencias del gobierno central.

Evaluación (46–48)

Dado que no se establecen explícitamente los estándares de rendimiento esperado, no queda claro en qué se basan los directores de RH para evaluar el desempeño de los empleados. El líder de la AGEPYM afirma que los criterios de evaluación del rendimiento no son conocidos por los empleados, quienes además consideran que los procesos de evaluación son poco fiables y objetivos, adjudicándoles como única intención el debilitamiento de la estabilidad laboral.

Administración (49)

No hay evidencia de que los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asuman un papel protagónico en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo. Dado que la capacitación a los mandos altos es reciente, es de esperarse que los resultados se perciban en el mediano plazo.

Gestión de la Compensación

Existencia de una estrategia salarial (50)

La estructura salarial y las políticas de retribución responden a la estrategia de restricción presupuestaria. Cada año se elabora una ley de presupuesto en la que se señalan los sueldos mensuales de los trabajadores del sector público. La categoría salarial está ligada a la función que se desempeña. No hay pagos adicionales por concepto de antigüedad o asistencia.

Equidad interna y externa (51–57)

Los salarios en el sector público son 2.5 veces mayores a los del sector privado; sin embargo, esta superioridad resulta de la comparación de los niveles bajos y medios, mientras que los puestos gerenciales son mejor retribuidos en el sector privado. En cuanto a la equidad interna, los empleados bajo el régimen de contrato pueden

ganar más que un trabajador en el mismo nivel bajo la LSC. Además, los salarios de cargos equivalentes varían entre dependencias: en las entidades descentralizadas, los trabajadores de todos los niveles perciben sueldos mayores a los que se pagan en las dependencias centralizadas, por lo que prevén solicitar un ajuste de salarios, aunque es poco probable que se haga efectivo debido a la fuerte restricción presupuestaria.

La clasificación de los puestos por niveles retributivos no sirve para facilitar una progresión flexible y vinculada al rendimiento y aprendizaje, ya que éstos no están asociados con incrementos salariales. Los bajos salarios no motivan a los empleados, a pesar de lo cual permanecen en sus planteles debido al alto desempleo y las más benignas condiciones de trabajo respecto del empleo en el sector privado. En 1998 se otorgó el último aumento salarial a los empleados públicos el que ascendió al 12%.

Eficiencia (58)

Los empleados públicos no tienen incentivos para esforzarse, mejorar su rendimiento individual o grupal, aprender o desarrollar competencias, debido a que ninguna de estas actividades está asociada a estímulos salariales o recompensas no monetarias.

Administración (59–61)

Las planillas de pago son responsabilidad de tres actores en cada dependencia: el empleado que elabora la planilla, la Dirección de RH y la Oficina de Finanzas, que ejecuta el pago. En caso de irregularidades en los pagos, tales como realizar cambios no autorizados, el sistema puede detectar al responsable. Además, el órgano de contralor, la Corte de Cuentas, realiza auditorías para supervisar el uso correcto de los recursos, aunque estas revisiones no son muy frecuentes porque demandan mucho tiempo. La Corte de Cuentas también tiene la facultad de recomendar cambios a los responsables del SIRH para incluir o modificar datos sobre los trabajadores, con la finalidad de facilitar el seguimiento y supervisión de las compensaciones. El SIRH con-

tiene información sobre las remuneraciones de todos los empleados públicos.

Otras compensaciones. (62–64)

Cuando se hace necesario que un empleado trabaje horas adicionales, no se abona una compensación complementaria pero se le permite disponer de un descanso equivalente. No hay pago de estímulos por buen desempeño ni por capacitación. El aguinaldo no es proporcional al salario ya que todos los empleados reciben el mismo monto, y no existe un sistema de gratificaciones no monetarias. El régimen de pensiones de los servidores públicos es el mismo para los empleados del sector privado y está regido por una ley especial que regula a las administradoras privadas de pensiones; el régimen es sólido y desde su creación se han introducido modificaciones legales para garantizar que sean sostenibles en el tiempo.

Gestión del Desarrollo Profesional

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

Hay pocas oportunidades de promoción y aún no existen planes de carrera. En general, el rendimiento es la variable ponderada en los pocos casos de promoción; por una vacante compiten los empleados del nivel inferior y aquel que cumpla las distintas etapas de la selección obtiene el puesto, aunque no hay evidencia de mecanismos que eviten la promoción por criterios políticos. La información que ha arrojado el SIRH ha permitido reubicar a los empleados que cuentan con capacidades y conocimientos superiores a los que requiere su puesto, aunque esto en general no se ha correlacionado con mejoras salariales.

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

El Instituto de Formación Profesional es un organismo público que ofrece cursos de capacitación y formación pero sus servicios se centran en la empresa privada. Aunque antes impartía cursos sobre ética laboral y servicio público, en

la actualidad el gobierno está dando prioridad a los cursos de carácter gerencial sobre capacidades técnicas de los directivos, orientados a resultados. La idea es que los beneficios de esos cursos se socialicen y difundan desde los directivos hacia niveles inferiores. Los empleados de niveles medios y bajos tienen pocas oportunidades de capacitación, aunque tampoco encuentran incentivos para capacitarse porque no están acompañadas de mejora salarial. Existen algunos programas de desarrollo para personal técnico y administrativo, principalmente en la CRH-STM, MH y el resto de ministerios hasta donde les es posible; adicionalmente la CRH-STM administra oportunidades de capacitación en el extranjero dirigidas al personal técnico y administrativo (provenientes de países, organismos internacionales y otras fuentes externas).

Los beneficios derivados de los cursos a los mandos altos se perciben especialmente en el MH, debido a que una de sus unidades sirvió como proyecto piloto: se hizo un diagnóstico previo al curso, se evaluó a los participantes y se pudieron notar resultados positivos en encuestas de clima laboral. Se está capacitando a personal de RH en función de la nueva orientación que se busca dar a la gestión de personal. La red utilizada para el SIRH también funciona para dar cursos de capacitación en línea. Para los cursos al personal de RH se realizó un diagnóstico sobre capacidades a desarrollarse. La inversión en formación está contemplada en el préstamo del BM para modernización de los RH.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

Solo en algunas dependencias se realizan encuestas anuales de clima laboral; un representante de los trabajadores opina que estas encuestas no son suficientes para expresar sus demandas e inquietudes, sumado al hecho de que las encuestas parecen centrarse más en actualizar la información del ministerio sobre las tareas de sus empleados y no en conocer el clima. No se encontraron evidencias de que los resultados de estas encuestas

sean utilizados sistemáticamente para mejorar las condiciones laborales en el sector público.

Eficacia de la comunicación (79–81)

No se detectaron mecanismos de utilización frecuente para conocer las iniciativas de los empleados. Las decisiones de la dirección y las informaciones relevantes no circulan por la organización con fluidez y tampoco llegan con precisión a todos los afectados.

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

El representante de la AGEPYM percibe cierto desequilibrio en las relaciones laborales, ya que el empleador ocupa los medios a su alcance para conseguir sus objetivos sin tomar en cuenta la opinión de los empleados.

Predominan las relaciones directas de la dirección con los empleados, debido a que las instancias de carácter representativo no tienen suficiente margen de acción para actuar como intermediarias entre empleador y empleados.

Gestión del conflicto laboral (86–88)

El grado de conflictividad laboral no es excesivo, aunque esto no se debe a que los empleados vean atendidas sus inquietudes y peticiones, sino a que por ley no tienen derecho a agruparse en sindicatos. Existen asociaciones que buscan canalizar las demandas de los empleados públicos, pero los dirigentes no pueden realizar tareas gremiales en horas de trabajo y además no cuentan con fueros para poder actuar libremente y sin temor a que sus actividades y opiniones generen represalias por parte de los empleadores.

La CSC se constituye en un instrumento del empleador para poder resolver a su favor los conflictos laborales, debido a que está integrada por un representante del ministerio, un responsable del TSC que generalmente actúa en consonancia con el representante del ministerio, y un representante de los empleados que no goza de fueros ante las decisiones que tome en sus funciones. Además, los empleados que no están bajo la LSC también son sometidos a la decisión de la

CSC a pesar de no contar con la representación de un empleado en sus mismas condiciones. Aunque los empleados pueden acudir al TSC, generalmente desconocen ese derecho. No es práctica común capacitar a los miembros de la CSC para ejercer las funciones que esta actividad implica: reunir pruebas, evaluarlas y emitir una decisión con base en la ley que rige al trabajador. Actualmente, la CNUDDT brinda asesoría en materia legal a los servidores públicos, lo que resultó de la iniciativa de la PGR, aunque no hubo oposición del gobierno; está previsto elaborar manuales informativos para que los servidores públicos conozcan sus derechos.

Gestión de las políticas sociales (88–89)

Los trabajadores tienen derecho a obtener una pensión por vejez, invalidez o muerte a causa de riesgos comunes, así como acceder a la cobertura de salud proporcionada en hospitales públicos. Los maestros cuentan con un fondo que les brinda un plan de salud diferenciado del resto de los empleados públicos. Los representantes de la AGEPYM sostienen que el servicio de salud recibido en los hospitales públicos es deficiente.

Organización de la Función de Recursos Humanos

Según los términos del acuerdo con el BM, el componente de modernización de RH (CRH-STM) depende directamente de la Unidad de Coordinación del Proyecto o Coordinación Técnica de Modernización, actualmente conocida como Subsecretaría Técnica de la Presidencia para la Modernización. A su vez, ésta depende de la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público, también conocida como Secretaría Técnica de Modernización.

La CRH-STM es responsable de dar seguimiento a los objetivos y estrategias que se plantearon en el acuerdo con el BM para la modernización de RH y está integrada tanto por funcionarios públicos como por asesores expertos en gestión de personal. Se encuentra en una posición jerárquica superior a los ministerios

donde se está implementando la modernización de RH.

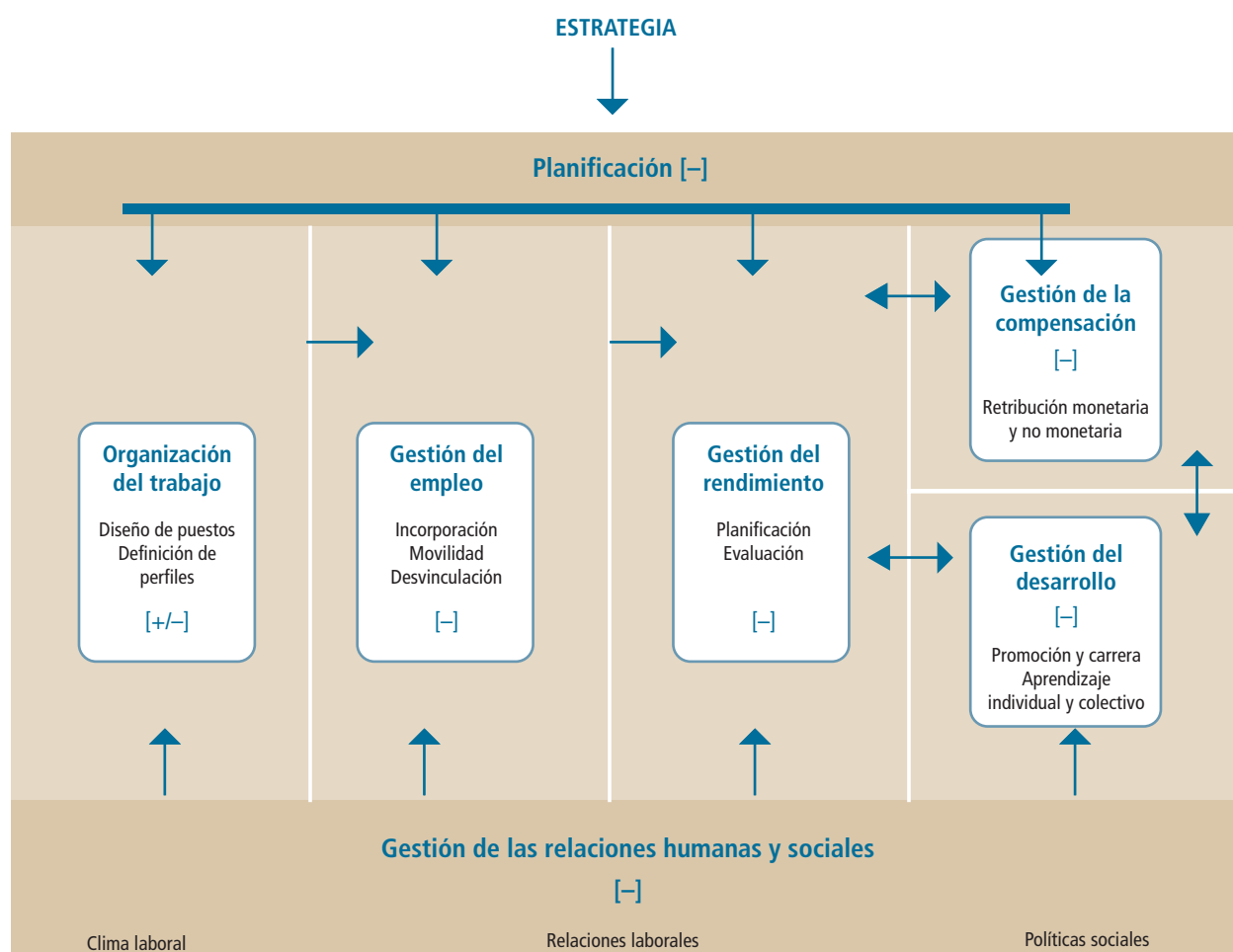
Existe una amplia comunicación entre el BM y la CRH-STM para dar seguimiento a los avances del proyecto de modernización. Los directores de RH están comenzando a tener un mayor margen de autonomía para desempeñar adecuadamente su papel y están recibiendo cursos para mantener actualizados sus conocimientos y capacidades. En especial, los directivos han empezado a tomar cursos para fortalecer sus ca-

pacidades de dirección y liderazgo, con lo que se espera involucrarlos más en la gestión de los RH a su cargo. Se percibe buena disposición en algunos, aunque otros no desean asumir las responsabilidades que el cargo implica.

Las oficinas centrales del servicio civil son conocidas y valoradas por las direcciones de RH, pero casi desconocidas para el resto de los empleados públicos, quienes tampoco tienen conocimientos sobre las actividades que realiza la CRH-STM.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos⁴

1. Tasa de designaciones políticas

| | | |
|--|--------------|---|
| I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central | 947 | Año: 2004 Cálculo propio. Incluye a ministros, viceministros, secretarios de presidencia, oficiales mayores y directivos. <i>Fuentes:</i> SIRH-Ministerio de Hacienda (2003) y Ley de Presupuesto 2004. |
| II. Total de cargos administrativos de la Administración Central | 122.085 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Cálculos propios con base en plazas reportadas en la Ley 350 emitida el 17/06/2004 y publicada el 30/06/2004. |
| I / II Tasa de designaciones políticas | 0.78% | |

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

| | | |
|--|-------------|---|
| I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (en millones) | 1.123,18 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de presupuesto 2004, Ministerio de Economía. Cálculo elaborado sumando los gastos en servicios personales de dependencias centralizadas y descentralizadas. |
| II. PBI (en millones) | 14.400 | Año: 2003 <i>Fuente:</i> Banco Mundial, World Development Indicators 2004 |
| I / II Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno | 7,8% | |

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

| | | |
|---|--------------|---|
| I. Asignación mensual de la máxima categoría | 2301 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Sueldo base de la máxima categoría (titulares de dependencias) |
| II. Asignación mensual de la categoría mínima | 101 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Salario mensual de la mínima categoría (personal de apoyo, Ley de Presupuesto 2004). |
| I / II | 22,78 | |

⁴ Tipo de cambio: 8.750 colones por dólar (tarifa fija desde Enero de 2001)..

Incentivos del Servicio Civil

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

| | | |
|---|-------|---|
| I. Sueldo promedio Administración Central (Anual) | 7.080 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Dato proporcionado por personal del Ministerio de Hacienda de El Salvador. |
| II. PBI per cápita (Anual) | 4.800 | Año: 2003 (estimado) <i>Fuente:</i> CIA. Cálculo elaborado dividiendo el PIB de 2003 entre la población a julio de 2003. |
| I / II | 1,47 | |

Incentivos del Servicio Civil

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

| | | |
|---|--------|---|
| I. Sueldo promedio Administración Central (mensual) | 590 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Dato proporcionado por personal del Ministerio de Hacienda de El Salvador. |
| II. Sueldo promedio del sector privado (mensual) | 231,99 | Año: 2003 <i>Fuente:</i> Encuesta de hogares elaborada por el Ministerio de Economía Estadística y Censos. |
| I / II | 2.54 | |

Dotación de Servicio Civil

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

| | | |
|--|-----------|--|
| I. Número total de empleados públicos en la Administración Central | 122.085 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Cálculos propios con base en plazas reportadas en la Ley 350 emitida el 17/06/2004 y publicada el 30/06/2004. |
| II. Población Total | 6.638.168 | 2003 <i>Fuente:</i> www.digestyc.gob.sv. – Proyecciones |
| I / II | 1,84% | |

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

| | | |
|---|----------|--|
| I. Gasto público total de la Administración Central (en millones) | 2.077,42 | Año: 2004 Ley de presupuesto 2004 – Ministerio de Hacienda |
| II. Número total de empleados públicos de la Administración Central | 122.085 | Año: 2004 <i>Fuente:</i> Ley de Presupuesto 2004. Cálculos propios con base en plazas reportadas en la ley 350 emitida el 17/06/2004 y publicada el 30/06/2004. |
| I / II | 0.017 | |

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil

Tabla de índices

| Índice | Valor Índices (escala 0 A 20) | Porcentaje de la escala | Subíndice | Valor subíndices (escala 0 a 10) | Porcentaje de la escala |
|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------|------------------------------|--|----------------------------|
| (E) Eficiencia | 3.33 | 17% | | | |
| (M) Mérito | 1.85 | 9% | | | |
| (CE) Consistencia estructural | 2.65 | 13% | | | |
| | | | (CES) Coherencia estratégica | 1.43 | 14% |
| | | | (CD) Consistencia directiva | 0.71 | 7% |
| | | | (CP) Consistencia procesos | 1.83 | 18% |
| (CF) Capacidad funcional | 3.50 | 18% | | | |
| | | | (COM) Competencia | 1.81 | 18% |
| | | | (EI) Eficacia incentivadora | 1.62 | 16% |
| | | | (FL) Flexibilidad | 1.82 | 18% |
| (CI) Capacidad integradora | 1.65 | 8% | | | |

Eficiencia

Las mayores debilidades surgen del sistema de remuneraciones que resulta inequitativo, interna y externamente, costoso para la economía del país, no presenta incentivos salariales ni extrasalariales y la escasa formación no responde a las necesidades. Se rescatan como aspectos algo más adecuados el esfuerzo de redistribución de efectivos para hacer más compatibles capacidades con funciones y responsabilidades, cierta cultura de compromiso de los directivos por el control del ausentismo, escasa rotación de personal (salvo abogados), las iniciativas recientes en especial en el MH para orientar la inversión en formación en base al diagnóstico de necesidades y evaluar su impacto, y la existencia de un sistema de pensiones idéntico al sector privado.

Mérito

Se establecen mecanismos de selección que permiten alguna selección del aspirante, pero recurren a la convocatoria abierta en última instancia. Aunque el sistema no está exento de la ingerencia política, se han establecido algunos filtros para que la falta ostensible de mérito sea detectada. Los salarios están regulados por ley y controlados por distintas instancias. También se han llevado a cabo acciones para facilitar el empleo de mujeres.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica: La política de austeridad presupuestaria ha sido determinante para la estrategia de RH y, en este sentido, se advierte la coherencia de acciones realizadas, salvo algunas excepciones como el reingreso de agentes que ha cobrado retiro voluntario.

Consistencia directiva: Los altos funcionarios han tenido una participación importante en la definición de perfiles de competencias que contó con el apoyo de una consultora y están siendo capacitados para la nueva orientación de RH. Se observa un reciente aumento de autonomía y compromiso en la mejora del rendimiento del personal. Como debilidad, los directivos no asumen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de RH.

Consistencia de procesos: Existen varias clasificaciones de puestos que responden a criterios racionales y se está tratando de generalizar una de ellas. Se ha hecho un gran avance en la definición de perfiles y en la puesta en marcha de un sistema de información de RH que ha permitido detectar irregularidades y hacer ajustes entre competencias y puestos. Existen serias carencias en la evaluación del rendimiento, en el equilibrio de las retribuciones entre similares puestos, no existen políticas y ofertas de capacitación generalizables, y no existen planes de carrera ni hay equilibrio en las relaciones entre directivos y empleados.

Capacidad Funcional

Competencia: Refleja los avances registrados en la definición de perfiles de contratación. Si bien las convocatorias abiertas no son habituales, los métodos utilizados producen un número considerable de candidatos.

Eficacia: Se han aplicado evaluaciones de rendimiento pero los representantes del personal los consideran poco fiables. Si bien los directivos asumen el control del ausentismo y la disciplina, los empleados no se sienten incentivados al esfuerzo.

Flexibilidad: Las normas prevén cierta flexibilidad en términos de posibilidad de despido por bajo rendimiento, y de hecho la política de disminución de plazas ha permitido reducir la carga salarial, y la movilidad horizontal e interinstitucional.

Capacidad Integradora

Refleja las limitaciones de la gestión del rendimiento y de las remuneraciones. También incide el bajo desarrollo de los canales de comunicación. Se han hecho encuestas de clima en algunas dependencias. Se rescata en términos relativos la gestión de las relaciones laborales, por la predisposición a la concertación, pero resalta la restricción legal de los trabajadores a agruparse en sindicatos.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Con apoyo de expertos y financiamiento del BM, el planeamiento del sistema ha avanzado en el desarrollo de una base de datos de los empleados públicos; no obstante, la política de austeridad ha condicionado a todo el sistema. En cuanto a la organización del trabajo, se han elaborado perfiles de competencia para cada puesto y se cuenta con manuales de puestos, todo lo cual se hizo con apoyo de una consultora externa. Para la gestión del empleo, se cubren las vacantes a través de la promoción o consulta de bases de currículum vitae y se hacen convocatorias abiertas en casos excepcionales, pero no hay mecanismos que impidan la ingerencia política en los nombramientos de planta. Con respecto a la gestión del rendimiento, aún no existen sistemas de evaluación basados en criterios bien definidos. La gestión de la compensación está dominada por la restricción presupuestaria; los salarios de los niveles medios y bajos son mayores a los privados, y es a la inversa en los niveles gerenciales; no hay incentivos para mejorar el rendimiento. Para la gestión del desarrollo, los cursos están restringidos a los mandos altos y a los responsables de RH, con el propósito de mejorar su desempeño. La gestión de las relaciones humanas y sociales adolece de canales de comunicación efectivos entre empleados y directivos, lo que se suma a cierto desequilibrio en sus relaciones: los trabajadores del gobierno sólo pueden formar asociaciones y sus líderes no cuentan con garan-

tía de estabilidad laboral. La organización de la función de RH está siendo mejorada a través de cursos de capacitación.

Factores del contexto interno y entorno

La política de restricción presupuestaria ha modelado la gestión y modernización de los RH. Por otro lado, la LSC se ha convertido en un instrumento legal obsoleto que no se corresponde con las dimensiones y características actuales del sistema de RH. El rechazo a la sanción de una nueva ley fue utilizado como bandera política de la oposición, por lo que se espera un momento político más propicio para replantear su discusión.

Conclusiones principales del diagnóstico

A pesar de haberse frustrado la sanción de un nuevo marco normativo, el gobierno de El Salvador ha podido avanzar levemente en el diseño de procedimientos y en la implementación de algunos cambios, lo que demuestra que la determinación política de las autoridades se constituye en el elemento determinante en la reestructuración y mejora del empleo público. El riesgo de insistir en el tratamiento de la norma en el actual escenario, hace peligrar esos otros avances. En tanto se mantenga este escenario, el Poder Ejecutivo deberá centrar sus esfuerzos en sostener y profundizar el proceso de cambio y construir una base de consenso político imprescindible para la sanción de la norma.

IV. RECOMENDACIONES

La aprobación de una nueva LSC, además de consolidar los avances alcanzados, permitiría protegerlos de los cambios que anhela imponer la oposición política. No obstante, el compás de espera hasta el surgimiento de una coyuntura política más favorable para la aprobación no debería constituirse en un desacelerador del proce-

so de reforma. Es importante seguir avanzando y proponer, si se hace necesario, modificaciones menores a la LSC para resolver problemas puntuales (como ya se hizo con la indemnización a contratados).

Deberían replantearse las funciones y atribuciones de las CSC, de modo que sea posible el desarrollo de las competencias que establece la LSC: participación en los procesos de selección, integración de un representante de los empleados por contrato, mejoramiento de los conocimientos específicos y competencias de sus integrantes, entre otros.

En cuanto al subsistema de planificación, se recomienda la consolidación del SIRH y su utilización como instrumento para toma de decisiones y registro de todas las etapas de la gestión de RH. Con la información adecuadamente procesada y analizada, podría lograrse una mayor compatibilización entre la política de restricción presupuestaria y las estrategias de recursos humanos. En ese contexto, en lugar de medidas de alcance masivo que pueden ser contraproducentes al sistema, como por ejemplo los programas de retiro voluntario, debería actuarse específicamente en la detección de las áreas con exceso de personal, para su reconversión y reubicación.

En cuanto a la gestión del rendimiento, se recomienda institucionalizar e implementar programas de evaluación de desempeño, de modo de instaurar una práctica organizacional funcional al nuevo marco normativo. Para mejorar la gestión del empleo se hace necesario abrir las convocatorias para garantizar equidad y asegurar el acceso a la administración pública de las personas con las competencias más adecuadas.

Además, es necesario que la CRH-STM implemente un sistema de supervisión de las comunicaciones que los propios directores de RH mantienen con las sub-unidades. Dado que la Corte de Cuentas ejerce el contralor, la mayor comunicación entre CRH-STM y los encargados de los RH también permitiría ir corrigiendo fallas en el proceso de modernización de los RH y evitar que se sancione a las dependencias.

En lo referente a la gestión del desarrollo, se recomienda extender la oferta de capacitación a los trabajadores de mandos medios y personal de apoyo.

Respecto a la gestión de relaciones humanas y sociales, se torna necesario que la CRH-STM participe con la CNUDDT en la información

a los trabajadores sobre sus derechos. También mejoraría las propuestas y la relación con el sindicato, la creación de un espacio de articulación y enlace entre la Presidencia y la AGEPYM para que a través de esta última los empleados públicos puedan participar con propuestas en la modernización de RH del sector público.

V. TABLA DE SÍNTESIS

| Categorías | Factores | Comentarios del Evaluador |
|---------------------------------------|---|--|
| Antecedentes | | 1991: paz luego de guerra civil de 12 años. 1989: coalición de partidos políticos (ARENA) encabeza Ejecutivo y estará en el poder hasta 2009. Desde los 90, la oposición del FMNL ha logrado importante presencia en la Asamblea, e impidió modificación de LSC. Desde 1996 el BM aportó fondos para la reforma del sistema financiero y contrataciones, y modernización de los RH. Se dotó a las oficinas de red de información de empleados públicos. 2002–2004: consultora fue contratada para diseñar e implementar mejoras en la gestión de RH. |
| Análisis del contexto institucional | Análisis del marco legal | Ley de Servicio Civil, Decreto N° 507 de 1961, sin reglamento y obsoleta. Esfuerzos por impulsar su reforma no tuvieron éxito; se espera momento más propicio. |
| Análisis funcional del servicio civil | Análisis organizativo de la función Recursos Humanos | Los directivos cuentan con mayor margen de autonomía y capacitación, pero la mayoría no desea asumir responsabilidades respecto de los RH. Los servicios centrales del SC son conocidos y valorados por las direcciones de RH, aunque desconocidos por el resto de la organización. |
| | Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado | Escasa compatibilización de información sobre los RH en la APN. El indicador de puestos políticos no es representativo: nombramientos de planta sufren ingerencia política. Promedio salarial trabajadores de la AC es 2,5 veces superior al del sector privado. Amplia distancia entre categoría superior e inferior (23 veces). Reducido porcentaje de trabajadores públicos s/ población total (1.84%). |
| Análisis por subsistemas | Planificación | Fuertemente condicionada por política de restricción presupuestaria y de reducción de personal. 1996: inicio implementación del SIRH, contiene historial de los empleados. En la actualidad integra información presupuestaria pero se producen duplicaciones en la carga y no es posible obtener datos agregados. |
| | Organización del trabajo | Perfil de competencias definido con apoyo de consultoría externa (Hay Group), pero es relativamente reciente; fue definido con participación del personal y de 600 directores y gerentes pero los trabajadores aún no tienen en claro qué aspectos de su desempeño serán valorados. Se está revisando para adaptarlos a las nuevas exigencias. |
| | Gestión del empleo | Ante una vacante, se prioriza a empleados del nivel inferior, luego concurso cerrado y consulta de bases de datos. Los “recomendados políticos” también son sometidos a evaluación. Consulta de perfiles de competencias previa a una contratación. Movilidad funcional y geográfica de los empleados. Bajos niveles de ausentismo. Mejora de las garantías a los empleados enjuiciados por problemas disciplinarios. Régimen de contratos ha disminuido garantía de estabilidad y se ha detectado un uso incorrecto de las indemnizaciones por despido. |
| | Gestión del Rendimiento | No se establecen estándares de rendimiento. Evaluaciones aisladas pero los procesos son poco fiables. |
| | Gestión de la Compensación | Dominada por restricción presupuestaria. Alta inequidad interna y externa. No hay incentivos para la mejora. Existe ley de salarios y buen control de los pagos. Existe un sistema de información sobre las percepciones salariales de todos los empleados públicos. |
| | Gestión del Desarrollo | No se aplica la carrera, no hay garantías de mecanismos que eviten la injerencia política en los ascensos. Actividades de capacitación casi inexistentes, el órgano público de capacitación ha dado prioridad a la empresa privada y a los altos gerentes. La inversión en formación está contemplada en un crédito BM. |
| | Gestión de Relaciones Humanas y Sociales | Encuestas sobre clima aisladas, sin mecanismos de comunicación, sin derecho a asociarse en sindicatos. Pensión y seguro de salud deficiente. |
| Índices del sistema de servicio civil | | Índices representan en promedio cerca de 13% de la escala prevista, entre un mínimo de 8% para Capacidad Integradora, y un máximo de 18% para el índice de Capacidad Funcional. |

ANEXOS

ANEXO I. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**
Fecha del diagnóstico: Noviembre 2004
Fecha de la revisión: Enero 2005
- **Consultores**
Mercedes Iacoviello – Mónica Iturburu –
Ivania de la Cruz Orozco
Asistentes: Yanina Azzolina – María Jesús
Zuñanic
- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

Banco Mundial (1996) Public Sector Modernization Technical Assistance Loan (PSM-TAL): Technical Annex – El Salvador, Leadership Group, Central America Country Department, Latin America and the Caribbean Region.

<http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64027221&piPK=64027220&theSitePK=295244&menuPK=295275&Projectid=P007164>

De Arévalo, Carmen Regina (2003) “Sostenibilidad e irrevocabilidad de las reformas del Estado: enseñanzas del caso salvadoreño”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Documento vinculado exclusivamente al tema Recursos Humanos (y no al tema Sistema de Servicio Civil).
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047210.pdf>

Ministerio de Hacienda de El Salvador (2004) “Estadísticas”. Documento presentado du-

rante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras. El documento contiene datos estadísticos del año 2003, sobre número de servidores públicos y algunas características básicas, como son género, nivel educativo e instituciones.

Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador (2004) “Informe Nacional de El Salvador: Gestión del Desempeño en la Función Directiva Pública”. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, organizado por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Tegucigalpa, Honduras.

Normativa consultada

- Ley de Salarios 2003
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2003/p2003index.html
- Ley de Salarios 2004
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2004/index.htm
- Ley de Presupuesto 2003
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2003/p2003index.html

- Ley de Presupuesto 2004
http://www.mh.gob.sv/mh_2003/presupuestos/archivo_presupuestos/presupuesto2004/index.htm
- Ley de Servicio Civil, Decreto N° 507, 1961
<http://216.184.102.84/>
- Reformas a la Ley del Servicio Civil, Decreto N° 678, 2001
<http://216.184.102.84/>
- Reformas a la Ley del Servicio Civil, Decreto N° 1135, 2003
<http://216.184.102.84/>

Entrevistas realizadas

| Nombre | Organismo-Area | Cargo | E-mail |
|-------------------------|---|--|-------------------------|
| Luz Elena Renderos | Secretaría Técnica de la Presidencia de la República | Coordinadora de Recursos Humanos | lrenderos@cpmap.gob.sv |
| Gilberto Alfaro Luna | Secretaría Técnica de la Presidencia de la República | Especialista de Recursos Humanos | galfaro@cpmsp.gob.sv |
| Oswaldo Recinos | Ministerio de Hacienda | Encargado del Sistema de Información de Recursos Humanos | orecinos@mh.gob.sv |
| Lorena Ponce de Orantes | Ministerio de Agricultura | Directora de Recursos Humanos | adeorantes@mag.gob.sv |
| Noel Orellana | Comisión de Hacienda y Especial de Presupuesto | Técnico asesor | |
| Germán Muñoz | Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador de la Procuraduría General de la República | Titular | cnlaboral_pgr@yahoo.com |
| William Hueso | Asociación General de Empleados Públicos y Municipales de El Salvador | Presidente | agepym@yahoo.com |
| Oscar López | Comisión de Trabajo y Previsión Social | Técnico asesor | |

Taller con expertos / Parte I

San Salvador, El Salvador – 6 de octubre de 2004

| Nombre | Organismo-Area | Cargo | E-mail |
|-------------------------|--|--|------------------------|
| Luz Elena Renderos | Secretaría Técnica de la Presidencia de la República | Coordinadora de Recursos Humanos | lrenderos@cpmap.gob.sv |
| Gilberto Alfaro Luna | Secretaría Técnica de la Presidencia de la República | Especialista de Recursos Humanos | galfaro@cpmsp.gob.sv |
| Oswaldo Recinos | Ministerio de Hacienda | Encargado del Sistema de Información de Recursos Humanos | orecinos@mh.gob.sv |
| Lorena Ponce de Orantes | Ministerio de Agricultura | Directora de Recursos Humanos | adeorantes@mag.gob.sv |

Taller con expertos / Parte II

San Salvador, El Salvador – 6 de octubre de 2004

| Nombre | Organismo-Area | Cargo | E-mail |
|---------------|---|------------|-------------------------|
| Germán Muñoz | Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador de la Procuraduría General de la República | Titular | cnlaboral_pgr@yahoo.com |
| William Hueso | Asociación General de Empleados Públicos y Municipales de El Salvador | Presidente | agepym@yahoo.com |

Sitios web consultados

| | |
|--|--|
| Asamblea de El Salvador | http://www.asamblea.gob.sv |
| CIA – Fact book de El Salvador | http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/es.html |
| CLAD | http://www.clad.org |
| Facultades de la Universidad de El Salvador | http://sistemas.ues.edu.sv/facultades/ |
| Global Policy Network | www.globalpolicynetwork.org/wfd/el_salvador_english.doc |
| Índice Legislativo de la Asamblea de El Salvador | http://216.184.102.84/ |
| Ministerio de Hacienda de El Salvador | http://www.mh.gob.sv |
| Procuraduría General de la República | http://www.pgr.gob.sv/laboral.htm |
| Universidad de El Salvador | http://www.ues.edu.sv/ |
| Universidad José Contreras | http://www.joseacontreras.net |

Abreviaturas

| | |
|---------|--|
| AGEPYM | Asociación General de Empleados Públicos y Municipales |
| ARENA | Alianza Republicana Nacionalista |
| BM | Banco Mundial |
| CNUDDT | Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador, de la Procuraduría General de la República |
| CRH-STM | Coordinación del Componente de RH de la Secretaría Técnica de Modernización |
| CSC | Comisión de Servicio Civil |
| FMLN | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional |
| LSC | Ley de Servicio Civil |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| PGR | Procuraduría General de la República |
| RH | Recursos Humanos |
| SIRH | Sistema Integral de Recursos Humanos |
| TSC | Tribunal del Servicio Civil |

